



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

# Zweiter Engagementbericht 2016

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

Engagementmonitor 2016



# Zweiter Engagementbericht 2016

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

### Zentrale Ergebnisse

**Ausarbeitung:**

Prof. Dr. Thomas Klie (Vorsitzender der Zweiten Engagementberichtscommission)

Anna Wiebke Klie (Leiterin der Geschäftsstelle)

Silke Marzluff (wissenschaftliche Mitarbeiterin der Geschäftsstelle)

Geschäftsstelle des Zweiten Engagementberichts

Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze)

Bugginger Straße 38

79114 Freiburg

Telefon 0761 478126-96

Fax 0761 478126-99

[info@ZweiterEngagementbericht.de](mailto:info@ZweiterEngagementbericht.de)



# Inhalt

Einleitung .....	7
I. Kernaussagen des Zweiten Engagementberichts .....	10
II. Freiwilliges Engagement – Grundfragen und zentrale Themen .....	12
1. Freiwilliges Engagement – Grundfragen	
1.1 Die Vielfalt von Engagement in einer zivilen Gesellschaft .....	12
1.2 Ein Plädoyer für eine philosophische Betrachtung .....	14
1.3 Zur Ordnung des Engagements: Eine Theorie des öffentlichen Raums .....	14
1.4 Freiwilliges Engagement und sozialer Zusammenhalt unter den Bedingungen des demografischen Wandels.....	15
1.5 Engagement in Zahlen .....	16
2. Freiwilliges Engagement – Zentrale Themen .....	21
2.1 Flüchtlinge und Engagement .....	21
2.2 Migration und Engagement .....	22
2.3 Exkurs: Rechtsextremismus – Die dunkle Seite der Zivilgesellschaft .....	23
2.4 Monetarisierung von Engagement .....	24
2.5 Engagement und Bildung .....	25
2.6 Politische Partizipation und freiwilliges Engagement .....	26
2.7 Daseinsvorsorge und Engagement .....	26
2.8 Soziale Unternehmen, Genossenschaften und Engagement .....	27
III. Schwerpunktteil: Lokale Politik und Engagement .....	29
1. Bestandsaufnahme und Diskussionsstand .....	29
2. Herausforderungen für die kommunale Ebene .....	29
2.1 Anforderungen an eine koordinierte Engagementförderung in der Kommune.....	30
2.2 Engagementförderung in unterschiedlichen ländlichen und städtischen Räumen und in Ostdeutschland .....	32
3. Lokale Politik und die Rolle der Kommunen in der Daseinsvorsorge.....	33
4. Strukturelle Unterschiede und Herausforderungen auf regionaler und lokaler Ebene.....	34
4.1 Strukturmerkmale von Regionen.....	34
4.2 „Räumliche Gesichter“ des demografischen Wandels .....	39
5. Engagementförderung und zivilgesellschaftliche Entwicklungen in Schlüsselbereichen/Politikfeldern auf lokaler Ebene .....	41
6. Lokale Governance, Engagement und Bürgerkommune.....	42
IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	44
Die Mitglieder der Sachverständigenkommission des Zweiten Engagementberichts .....	49
Abbildungs- und Tabellennachweise .....	50



# Einleitung<sup>1</sup>

Die Bundesregierung ist durch Beschluss des Deutschen Bundestags vom 19. März 2009 (Drucksache 16/11774) aufgefordert, einmal pro Legislaturperiode einen wissenschaftlichen Bericht einer jeweils neu einzusetzenden unabhängigen Sachverständigenkommission mit Stellungnahme der Bundesregierung vorzulegen, der auf einen Schwerpunkt konzentriert die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland darstellt. Der Bericht, der der Unterstützung einer nachhaltigen Engagementpolitik dient, soll die politischen und wissenschaftlichen Diskurse über aktuelle Entwicklungen, Prognosen und Debatten problemorientiert darstellen, innovative Ansätze im Bereich bürgerschaftlichen Engagements anregen und der Bundesregierung sowie den weiteren Akteurinnen und Akteuren konkrete politische Handlungsempfehlungen geben.

Der Erste Engagementbericht der Bundesregierung, der in der 17. Legislaturperiode vorgelegt wurde und den Titel „Für eine Kultur der Mitverantwortung“ trägt, umfasst das Schwerpunktthema „Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen“. Der Zweite Engagementbericht, der in der 18. Legislaturperiode fertiggestellt wurde, widmet sich dem thematischen Schwerpunkt „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“. Die Kommission des Zweiten Engagementberichts hatte den Auftrag, vor allem folgende Fragen zu klären:

- Wie kann freiwilliges Engagement das Zusammenleben am Ort und in der Region konkret stärken?
- Wie kann das Konzept der Mitverantwortung im Sinne einer sorgenden Gemeinschaft durch die Förderung freiwilligen Engagements unterstützt werden, und dies vor allem mit Blick auf ein selbstbestimmtes Leben im Alter, die Förderung der Integration und die Unterstützung von Familien?
- Wie kann freiwilliges Engagement im Lebenslauf verstärkt werden? Wie lassen sich Hemmnisse, die einem Engagement im Wege stehen, abbauen?
- In welcher Weise kann Engagement zur Lebensqualität beitragen – sowohl in ländlichen Räumen als auch in Stadtregionen, die vor besonderen demografischen Herausforderungen und einem Strukturwandel stehen?

Im Rahmen des Berichtsauftrags geht der Zweite Engagementbericht insbesondere der Frage nach, welche Bedeutung den vielfältigen Formen bürgerschaftlicher Mitwirkung – vom klassischen Ehrenamt bis zur politischen Beteiligung, von der Hilfe in der Nachbarschaft bis zum

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Engagementmonitor wurde auf Grundlage der Langfassung des Zweiten Engagementberichts von Prof. Dr. Thomas Klie (Vorsitzender der Zweiten Engagementberichtscommission), Anna Wiebke Klie und Silke Marzluff (Geschäftsstelle des Zweiten Engagementberichts, zze) erarbeitet.

Einsatz für geflüchtete Menschen – für die Gestaltung des demografischen Wandels in den Städten und im ländlichen Raum zukommt. Er macht deutlich, wie Engagement auf der lokalen Handlungsebene gestärkt werden kann und welche Bedingungen notwendig sind, damit Engagement gelingen kann, und er bietet entsprechende Handlungsempfehlungen.

Herauszustellen ist, dass der Kommission an einer dialogorientierten Arbeitsweise lag, die sie durch die öffentliche Diskussion der Themen und durch Workshops, Anhörungen sowie drei lokale Dialogforen förderte. Mit den Veranstaltungen der Kommission konnte ein intensiver Austausch zwischen Wissenschaft, Politik, Fachpraxis, gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren sowie Bürgerinnen und Bürgern stattfinden.

Die Langfassung des Zweiten Engagementberichts gliedert sich in vier Teile (I–IV): Der erste Teil (I) umfasst die Kernaussagen und eine inhaltliche Zusammenfassung des Berichts; der Allgemeine Teil (II) beinhaltet **Grundfragen** und **zentrale Themen** des Engagements, während der Schwerpunktteil (III) das Thema **lokale Politik und Engagement** in den Blick nimmt. In einem separaten letzten Teil (IV) stehen die Handlungsempfehlungen.<sup>2</sup>

Der **Allgemeine Teil** der Langfassung des Berichts beginnt mit der *Rezeption des Ersten Engagementberichts* und ergänzt den in der Definition des bürgerschaftlichen Engagements im Ersten Engagementbericht reflektierten Gedanken der Bürgerpflichten – unter Rückgriff auf den aristotelischen *Tugendbegriff* – um eine *philosophische Betrachtungsweise*. In einem weiteren Kapitel betont die Zweite Engagementberichtscommission die *Vielfalt des Engagements in einer zivilen Gesellschaft* und verwendet „Engagement“ als Dachbegriff, um den vielfältigen Engagementformen der Bürgerinnen und Bürger bei der Gestaltung der Gesellschaft Rechnung zu tragen. Dabei reflektieren die Sachverständigen das Verhältnis von Engagement und Zivilgesellschaft und verstehen Zivilgesellschaft nicht allein als „Dritten Sektor“, sondern ebenso als öffentliche Sphäre einer Gesellschaft, die sich durch Zivilität auszeichnet. Darauf folgend wird dem Engagement – in Fortsetzung der Diskussion im Ersten Engagementbericht – aus dem Blickwinkel der ökonomischen Theorie seine Bedeutung in einer ordnungspolitischen Konzeption von Gesellschaft zugewiesen und ein Systematisierungsversuch anhand der *Theorie der öffentlichen Güter* unternommen. In einem weiteren Kapitel entfaltet die Kommission den *demografiepolitischen Kontext des Engagements* und greift dabei Fragen des sozialen Wandels, der ethnisch-kulturellen Pluralisierung, der Säkularisierung bzw. religiösen Pluralisierung und der Digitalisierung in ihren Bedeutungen für Lebenswelten auf. Darüber hinaus umfasst der Allgemeine Teil des Zweiten Engagementberichts umfangreiche aktuelle *Zahlen zum Engagement* sowie *zentrale Engagement-Debatten* in je eigenständigen Kapiteln. Zu letzteren gehören Kapitel zu den Themen *Flüchtlinge* sowie *Migration und Engagement* mit einem Exkurs zum Phänomen des *Rechtsextremismus* (als die „dunkle Seite“ der Zivilgesellschaft). Ausführlich beleuchtet werden ferner die Debatte um die *Monetarisierung von Engagement*, die Bedeutung von *Bildung für und durch Engagement*, das Verhältnis von *Partizipation und Engagement*, Fragen der *Daseinsvorsorge* in ihrer Relevanz für Engagement sowie der Themenkomplex *soziale Unternehmen, Genossenschaften und Engagement* als Ausdruck eines Wandels von Engagementformen.

---

<sup>2</sup> Im vorliegenden Engagementmonitor werden ausgewählte Themen und Ergebnisse des Zweiten Engagementberichts vorgestellt. Er fasst zentrale Aspekte allgemeinverständlich zusammen und bildet den Bericht und die Ansichten der Kommission somit nicht vollständig ab. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit und Übersichtlichkeit wurde in diesem Monitor auf Quellenangaben weitgehend verzichtet. Diese finden sich ausführlich in der Langfassung des Zweiten Engagementberichts.



Am Anfang des **Schwerpunktteils** wird zunächst eine *Bestandsaufnahme der Forschungslage und Debatten* um lokale Engagementpolitik vorgenommen. Im Anschluss folgt eine Herausarbeitung der *Rolle der Kommunen in der Daseinsvorsorge*, bevor auf für das Engagement bedeutsame *strukturelle Unterschiede* und *spezifische Herausforderungen auf regionaler und lokaler Ebene* eingegangen wird. In einem separaten Kapitel folgt die Darstellung der unterschiedlichen „räumlichen Gesichter“ *des demografischen Wandels*, in dem Engagement nicht nur als Reaktion auf demografische Wandlungsprozesse verstanden wird; vielmehr werden auch die Voraussetzungen struktureller Art für Engagement und politische Beteiligung beschrieben und reflektiert. Anhand von ausgewählten, für die lokale Engagementpolitik relevanten *Schlüsselbereichen/ Politikfeldern auf lokaler Ebene* wird sodann herausgearbeitet, dass sich staatliche Engagementförderung und zivilgesellschaftliche Entwicklungen auf sehr unterschiedliche Felder beziehen. Zu den dargestellten Schlüsselbereichen gehören *Mobilität, Klima- und Energiepolitik, Katastrophenschutz, Gesundheit, Pflege, Kultur und Sport*. Das Kapitel *Lokale Governance, Engagement und Zivilgesellschaft* mit der Perspektive des Leitbildes einer *Bürgerkommune* schließt den Schwerpunktteil des Berichts ab und verdeutlicht, dass Engagementpolitik von einem produktiven Miteinander multisektoraler Kooperation lebt.

Im letzten Teil des Berichts stehen die *Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen* sowohl für eine Engagementpolitik auf Bundesebene als auch für eine Mehrebenen-Engagementpolitik zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Es ist der Zweiten Engagementberichtscommission ein Anliegen, zu betonen, dass es zu den erfreulichen gesellschaftlichen Entwicklungen des vergangenen Jahrzehnts gehört, dass sich freiwilliges Engagement immer mehr zu einer selbstverständlichen Komponente der Lebensführung eines großen Teils der Bevölkerung in Deutschland entwickelt hat. Dies gilt aber nicht in demselben Maße für alle Regionen und alle gesellschaftlichen Gruppen: Die Kommission ist der Auffassung, dass sich in der Gesellschaft in Deutschland eine zunehmende soziale Ungleichheit zeigt, die zu einer ungleichen Beteiligung der sozialen Schichten an Freiwilligenaufgaben führt, indem vor allem besser gestellte Gruppen am Engagement teilhaben. Wo Ausgrenzungstendenzen wirken, kann – nach Ansicht der Sachverständigen – auch das freiwillige Engagement, das der gesamten Gesellschaft dienen soll, zur Vergrößerung und Verfestigung sozialer Ungleichheit beitragen.

Damit Engagement für alle Bevölkerungsgruppen und Regionen seine positiven Wirkungen entfalten kann, sind auf allen staatlichen Ebenen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zu erhalten bzw. zu schaffen, die das Engagement in seiner Vielfalt und in seiner zivilgesellschaftlichen Ausrichtung fördern und stärken. Eine Engagementpolitik, die sich den regionalen und lokalen Ungleichheiten stellt, muss ihr Augenmerk vor allem auf die strukturschwachen Regionen lenken. Gerade hier zeigt sich, dass der Zusammenhalt der Bürgerinnen und Bürger und mithin ihre Engagementbereitschaft durch eine Verbundenheit mit dem Lebensort besonders ausgeprägt sein können.

# I.

## Kernaussagen des Zweiten Engagementberichts

### **1. Bürgerinnen und Bürger greifen gesellschaftliche Herausforderungen aktiv auf.**

Aus dem demografischen, kulturellen und sozialen Wandel ergeben sich zahlreiche gesellschaftliche Herausforderungen. Sie lassen sich nur durch ein umfassendes, offenes und wertschätzendes Zusammenwirken von Bürgerinnen und Bürgern und dem Staat gestalten. Dabei zeigt sich gerade an den aktuellen Herausforderungen der Flüchtlingsthematik, dass Deutschland über eine lebendige und innovative Zivilgesellschaft verfügt. Dies bestätigt den Trend, der auf eine Zunahme des Engagements in seinen verschiedenen Ausprägungen verweist.

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

Viele Studien bestätigen eine Zunahme des freiwilligen Engagements. Die unterschiedlichen Untersuchungen bilden die Vielfalt gesellschaftlicher Verantwortungsübernahme jedoch längst nicht vollständig ab. Engagement findet in formalen und informellen Formen statt, in homogenen und heterogenen Gruppen, zwischen Mitsprache und Mitreden, bewahrenden und innovativen Tätigkeiten, Geselligkeit und gesellschaftlichen Aufgaben. Engagement sollte daher künftig als Dachbegriff betrachtet werden. Dafür wird im Zweiten Engagementbericht ein Konzept zur Analyse und Darstellung der Vielfalt des Engagements entwickelt. Zudem wird die Aufstellung klarer Spielregeln für den Umgang mit nicht-demokratischen, unzivilen Formen des Engagements gefordert.

### **3. Engagement beruht auf einer freien Entscheidung. Es darf nicht funktionalisiert werden.**

Unter Rückgriff auf individual- und sozialetische Überlegungen betont die Kommission die Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger. Daraus resultiert Engagement als freiheitlich gewonnene Haltung einzelner Menschen. Engagement kann dabei zum Aushandeln von Werten vor Ort werden. Das Spannungsfeld zwischen Individuum und Gesellschaft wird beschrieben. Wenn Engagement als eine durch Freiheit geprägte Haltung gestärkt werden soll, muss vermieden werden, dass Engagement für andere Zwecke ausgenutzt wird. Unterschiedliche Ausprägungen, freiwilliges Engagement zu bezahlen, werden beleuchtet und eine Klarheit stiftende Ordnung im Umgang mit Geld im Bereich von Engagement gefordert. Durch eine ordnungspolitische Verortung von Engagement, das heißt eine Befassung mit den staatlich gesetzten Rahmenbedingungen des Wirtschaftens, wird der etablierte Diskurs geöffnet.

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

Daten auf europäischer Ebene zeigen: In offenen Gesellschaften, in denen sich die Bevölkerung sicher fühlt, sich politisch beteiligen kann und in denen für sozialen Ausgleich Sorge getragen wird, engagieren sich mehr Bürgerinnen und Bürger. Damit fußt Engagement auch auf einem

aktiven Staat und auf Voraussetzungen, für die er Verantwortung trägt. Engagementförderliche Strukturbedingungen sind auch auf regionaler und lokaler Ebene in den Blick zu nehmen.

#### **5. Gesellschaftliche Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger braucht „Good Governance“.**

Bedingungen guten Lebens gestalten sich am Lebensort. Sie brauchen neue Formen eines kooperativen Regierens und Verwaltens im Sinne einer Good Governance. Sie muss alle gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure an Aufgaben der Daseinsvorsorge, die die Grundlagen für ein gutes Leben, für Selbstbestimmung und Teilhabe gewährleistet, beteiligen. Politische Beteiligung und Engagement gehören beim Thema Daseinsvorsorge zusammen und werden im Leitbild der Bürgerkommune, in der Bürgerinnen und Bürgerinnen maßgeblich mitgestalten, aufeinander bezogen.

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

Engagementpolitik ist nicht zu trennen von Fachpolitiken und als Querschnittsaufgabe zu etablieren. Zugleich sind eine übergreifende Konzeption und Zuständigkeit für eine Engagementpolitik im kooperativen Föderalismus gefragt, die sie als eigenes Politikfeld weiter profilieren.

Die Bedeutung des Engagements für eine Gesellschaft im demografischen Wandel verlangt eine Neubestimmung des Subsidiaritätsprinzips. Lokale Politik ist für die Bewältigung zukünftiger Herausforderungen zentral. Es bedarf einer Engagementpolitik, die sensibel mit der Verantwortungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger umgeht.

## II.

# Freiwilliges Engagement – Grundfragen und zentrale Themen

## 1. Freiwilliges Engagement – Grundfragen

### 1.1 Die Vielfalt von Engagement in einer zivilen Gesellschaft

Die Sachverständigenkommission entwickelt ein Konzept der Vielfalt des Engagements. Es löst sich vom Begriff des bürgerschaftlichen Engagements, ohne seine Bedeutung und die Tradition der Debatten zum bürgerschaftlichen Engagement abzuwerten. Vor allem in der lokalen Politik gilt es, die Vielfalt gesellschaftlicher Übernahme von Verantwortung im Kleinen wie im Großen zu beachten.

Engagement als Dachbegriff eignet sich für Handlungen und Tätigkeiten mit und für andere(n), die ihren Schwerpunkt außerhalb der Welt der Erwerbsarbeit und der privaten Gemeinschaften haben, und lässt Raum für vielfältige Erscheinungsformen. Mit dem weiten Engagementbegriff soll vermieden werden, dass durch Begrifflichkeiten eine Auswahl bestimmter Formen des Engagements getroffen wird und damit Vereinfachungen vorgenommen sowie wesentliche Engagementbereiche ausgeblendet werden. Ein breit angelegtes Engagementverständnis macht zudem deutlich, dass jenseits der grundsätzlichen Sicherung und Anerkennung von Engagement besondere Konzepte notwendig sind, die den Besonderheiten verschiedener Engagementformen gerecht werden. Der Schwerpunkt wird auch hier auf die lokale Ebene in ihrer Vielgestaltigkeit gelegt und die Selbstorganisation von Bürgerinnen und Bürgern wird betont (subsidiäres Verständnis von Gesellschaftsstrukturen).

Die unterschiedliche Ausgestaltung von Engagement wird in Spannungsachsen aufgezeigt, die unterschiedliche Charakteristika des Engagements einander gegenüberstellen: Engagement zwischen ...

- **... Freiwilligenarbeit und Mitsprache:** auf der einen Seite Freiwilligenarbeit im Sinne praktischen Tuns, zum Beispiel im Sport, in der Kultur, Umwelt etc., auf der anderen Seite (demokratischer) Dialog oder Mitsprache, also ein Engagement mit einem engeren Bezug zu Politik durch Bürgerbeteiligung, Protest- oder Aushandlungsprozesse in politischen Ämtern.
- **... Bewahrung und Innovation:** einerseits Bewahrung kultureller Muster und Orientierungen, die die örtliche Gesellschaft prägen, andererseits Wandel durch Aufbruchs- und Reformbewegungen sowie Utopien gesellschaftlicher Veränderung.
- **... informellem und organisiertem Engagement:** auf der einen Seite informelles Engagement in lockeren Netzwerken mit unverbindlichen Strukturen (zum Beispiel in Nachbarschaften), auf der anderen Seite formell organisiertes Engagement in Vereinen oder Genossenschaften.

- I ... „**Wir für andere**“ und „**Wir für uns**“: einerseits ein auf Integration und Teilhabe gerichtetes Engagement für Menschen, die von Ausgrenzung bedroht sind (ein „Brückenbauen“/englisch: bridging), andererseits ein Engagement, das sich wesentlich auf die Förderung des Zusammenhalts der eigenen gesellschaftlichen Gruppe bezieht (Bindung nach innen/englisch: bonding).
- I ... **Geselligkeit und Zweckorientierung**: Das soziale Miteinander und die Pflege von Kontakten stehen einem bestimmten Zweck gegenüber, der mit dem Engagement verfolgt wird.
- I ... **selbst- und professionell organisiertem Handeln**: Der Schwerpunkt des Engagements kann einerseits auf Selbstorganisation und gemeinschaftlicher Kooperation liegen, andererseits in professionalisierten Organisationen, in denen Engagierte in geordnete, professionelle Strukturen eingebunden sind.

Zwischen den dargestellten Spannungsachsen finden sich zahlreiche Mischformen. (Engagement-)Politik sollte sich auf die verschiedenen Formen des Engagements beziehen.

Die Kommission versteht Engagement als Teil einer Zivilgesellschaft, die mehr ist als der „Dritte“ Sektor, in dem Nichtregierungsorganisationen bzw. „Non-Profit-Organisationen“ auf einer freiwilligen, selbstorganisierten und nicht gewinnorientierten Basis handeln. Zivilgesellschaft ist im Verständnis der Kommission zugleich die öffentliche, intermediäre Sphäre, die die Möglichkeit der Diskussion und Abgleichung von Gruppeninteressen im öffentlichen Raum ermöglicht. In dieser Sphäre der intermediären Öffentlichkeit können bürgerschaftliche Orientierungen und Qualitäten immer wieder neu ausgehandelt und legitimiert werden. Damit unmittelbar verbunden ist die Notwendigkeit einer wertebundenen Qualifizierung von Engagement, das eine Zivilgesellschaft kultivieren und stärken hilft. Eine Gesellschaft ist „zivil“, insoweit sie einer Vielfalt von Lebensformen Respekt und Offenheit entgegenbringt, Konflikte fair austragen sowie Macht und Eigeninteressen eingrenzen kann und es ihr darüber hinaus gelingt, wirksame Institutionen und Formen der Teilhabe und Interessenvermittlung zu eröffnen. Damit werden fundamentale Rahmenbedingungen ins Auge gefasst: Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und auch Sozialstaatlichkeit für Chancen der Ausbildung gesellschaftlicher Teilhabemöglichkeiten, ziviler Orientierungen und entsprechenden Engagements.

Die Offenheit für die Vielfalt des Engagements und ein differenziertes, wertgebundenes Verständnis von Zivilgesellschaft finden sich auch in den Empfehlungen der Kommission an die Politik: Mit Blick auf *unzivil*e Formen des Engagements sind nach Auffassung der Kommission klare Regeln und Grenzziehungen notwendig.

Engagement und Zivilgesellschaft werden in den Zusammenhang der Debatte um zukunftsfähige Gesellschaften gerückt: Hier sind Rahmenbedingungen für lebendige Zivilgesellschaften bedeutsam, die Anreize und Möglichkeiten für zivilgesellschaftliches Handeln bieten. Sie lassen sich als **Strukturmerkmale von Gesellschaften** beschreiben, die eine starke Zivilgesellschaft auszeichnen.

## 1.2 Ein Plädoyer für eine philosophische Betrachtung

Im Zweiten Engagementbericht wird der Begriff der Tugend für die wissenschaftliche und gesellschaftliche Auseinandersetzung mit freiwilligem Engagement und Zivilgesellschaft fruchtbar gemacht. Vermeidet man die moralische Aufladung des Begriffs und versteht man Tugend als Haltung, kann sie dazu beitragen, die Verbindung zwischen persönlicher Freiheit und einem Beitrag zur Gesellschaft nachzuzeichnen. Nach dem aristotelischen Tugendverständnis wird die Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger und daraus resultierend das Engagement als freiheitlich gewonnene Haltung des einzelnen Menschen betont. Das Gespräch als Teil eines Engagements dient der Verständigung über Werte und Normen und kann so dazu beitragen, die Interessen einzelner Menschen und gesellschaftliche Ansprüche in Einklang zu bringen.

Welche Haltungen und Handlungen vor allem für die Gestaltung des Gemeinwesens von Bedeutung sind, zeigt die Darstellung von Bürgertugenden, die sich gleichermaßen auf Engagement und Mitwirkung beziehen. Nach Auffassung der Kommission wäre die der Tugend gegenüberstehende Pflicht zum Engagement nur da erforderlich, wo der Staat die Bürgerinnen und Bürger gezielt einsetzen möchte und durch sie andere Ressourcen ersetzt. Die Freiheit zum Engagement und sein Ideenreichtum entfalten sich dort, wo sich Bürgerinnen und Bürger für Anliegen verantwortlich fühlen: aus einem Wunsch nach Gerechtigkeit, aus Interesse am anderen, aus Betroffenheit, aus Freude an bestimmten Aspekten des Lebens, aus Spaß am gemeinsamen Tun. Die überwältigende Hilfsbereitschaft gegenüber den geflüchteten Menschen zeigt, dass die einzelne Person mit dieser Tugend flexibel und offen auf Veränderungen in der Gesellschaft reagiert, weil die Motivation aus ihr selbst kommt – und nicht eine Aufgabe ist, die ihr auferlegt wurde. Die Kommission reflektiert hier das ethische Ausmaß des Engagementbegriffs, das die wissenschaftlich anerkannte Auseinandersetzung mit Engagement begleiten soll.

## 1.3 Zur Ordnung des Engagements: Eine Theorie des öffentlichen Raums

Im Zweiten Engagementbericht wird die im Ersten Engagementbericht begonnene Diskussion anhand der Theorie öffentlicher Güter unter wirtschaftlichen Vorzeichen aufgegriffen und zu einer Theorie des öffentlichen Raums erweitert. Dafür wird dem Engagement seine Bedeutung in einer ordnungspolitischen Konzeption von Wirtschaft und Gesellschaft zugewiesen und ein Systematisierungsversuch anhand der Theorie der öffentlichen Güter unternommen. Damit wird der zivilgesellschaftliche Diskursraum weiter geöffnet und der ökonomischen Diskussion werden weitere Impulse gegeben.

Mit ihrem Engagement leisten Bürgerinnen und Bürger freiwillig und souverän einen gemeinwohlorientierten Beitrag zur Gestaltung des öffentlichen Raums. Im Verständnis von Hannah Arendt (*Vita activa oder Vom tätigen Leben*) ist dies ein Handlungsraum jenseits des privaten Umfelds, in dem Staat, Markt und Zivilgesellschaft unter den Bedingungen der staatlichen Ordnung zusammen handeln, zusammenarbeiten und Konflikte austragen. Engagement bewegt sich als freiwilliges Tun zwischen selbstbestimmter Privatheit und staatlichem Handeln. In beide Bereiche hinein und mit beiden verwoben entsteht, entwickelt sich und wirkt die Zivilgesellschaft, hier verstanden als gesellschaftlicher („Dritter“) Sektor. Um eine Ordnung des Engagements zu formulieren und dafür eine Theorie des öffentlichen Raums zu entwickeln, bieten die Merkmale sozialer Ordnung die bedeutsamen allgemeinen und verbindenden Ansatzpunkte: *Selbstermächtigung des Menschen und unveräußerliche Menschenrechte, Herrschaft des Rechts und*

*Volkssouveränität, repräsentative Demokratie und Gewaltenteilung, Privateigentum und Vertragsfreiheit, Haftung und Regulgerechtigkeit.*

#### 1.4 Freiwilliges Engagement und sozialer Zusammenhalt unter den Bedingungen des demografischen Wandels

Unsere Gesellschaft altert und wird bunter. Lebenssituationen werden lokal sowie regional vielfältiger. Die Alterung der Gesellschaft, anhaltend weniger Kinder, ein Bevölkerungsrückgang in vielen Regionen und eine **ethnisch-kulturelle Pluralisierung** der Bevölkerung sind zentrale Gesichter des Wandels.

Der demografische Wandel hängt eng mit unsere Zeit prägenden gesellschaftlichen Veränderungen zusammen. Die Bevölkerungsdynamik und -struktur sind eng verbunden mit dem sozialen, wirtschaftlichen und technischen Wandel sowie sich ändernden sozialen und kulturellen Werten und Lebensmodellen.

Eine „Schrumpfung“, also der Bevölkerungsrückgang, ist bislang ein regional begrenztes Phänomen. Gleichzeitig gibt es Wachstumsregionen, vor allem in den süd- und westdeutschen Ballungsräumen. Entscheidend dafür sind **Migrationsvorgänge**, sowohl durch Umzüge innerhalb Deutschlands als auch durch Zuwanderung aus dem Ausland. Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist in den ostdeutschen Flächenländern weiterhin recht gering. In den westdeutschen Ballungsgebieten umfasst er ein Drittel der Gesamtbevölkerung. In einigen Großstädten, wie in Frankfurt/Main, stellen Menschen mit Migrationshintergrund bald die Hälfte der Bevölkerung. Ihr Anteil wird aufgrund des für die kommenden Jahre vorausgesagten anhaltenden Zuzugs von Asylsuchenden mit Bleibeperspektive weiter steigen. Freiwilliges Engagement kann dabei den sozialen Zusammenhalt stärken und die Integration unterstützen.

In ländlichen Räumen mit einem Bevölkerungsrückgang werden bedrohte Infrastrukturen auch mit intelligenten Konzepten und freiwilligen Engagements gesichert werden können. Da Zeit die zentrale Ressource für freiwilliges Engagement ist, hat in der Familien- und Engagementpolitik die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit, Familie und Engagement eine große Bedeutung.

Die **Säkularisierung** bringt es mit sich, dass die evangelischen und katholischen Kirchen sinkende Mitgliederzahlen verzeichnen. Zugleich scheint das Engagementniveau in den Kirchen und in ihrem Umfeld stabil geblieben zu sein und sogar noch zuzunehmen. Engagierte im kirchlichen Bereich übernehmen auch häufig weitere Ehrenämter, zum Beispiel im Sport oder im sozialen Bereich. Während institutionalisierte Religion in den christlichen Kirchen an Bedeutung verliert, nimmt die Vielfalt von Glaubensformen, die **religiöse Pluralisierung**, zu. Für Migrantinnen und Migranten aus islamisch geprägten Ländern ist die Religion häufig zentraler Bezugspunkt der Lebensgestaltung und regt zu freiwilligen Hilfeleistungen für andere an.

Die elektronischen bzw. (internetgestützten) **digitalen Medien** schaffen Chancen und Risiken für Engagement und Teilhabe. Mit ihnen kann der Zugang zu und die Teilnahme an vielfältigen Engagementformen unterstützt werden. Eine schnellere Kommunikation, überregionale Vernetzung und Mobilisierung für spontane, anlassbezogene Initiativen (etwa im Katastrophenschutz und in der Flüchtlingshilfe) werden erleichtert. Dadurch können neue Formen kurzfristiger Hilfs-

organisation geschaffen werden. Andererseits können die virtuellen Beziehungen zu Bindungsverlusten und zur Abwanderung ehrenamtlicher Mitglieder aus Vereinen und Organisationen zugunsten organisationsunabhängiger Projekte im Internet führen. Auch bestehen Sorgen hinsichtlich einer „digitalen Spaltung“ durch den möglichen Ausschluss sozial- und bildungsbenachteiligter sowie älterer Menschen aus dem Web 2.0. Daher müssen die internetgestützten Kommunikationskanäle und die mit ihnen verbundenen Chancen für die Engagementförderung strategisch erschlossen werden.

## 1.5 Engagement in Zahlen

Im Kapitel „Engagement in Zahlen“ werden systematisch empirische Quellen herangezogen, die ein differenziertes Bild des Engagements in Deutschland und Europa zeichnen. Engagementquoten, die sich aus der Summe der Engagements von Einzelpersonen ergeben, stehen häufiger im Mittelpunkt von Studien. Eine Zunahme von Engagement wird durch unterschiedliche Studien bestätigt (exemplarisch hierzu: Abbildung 1). Als mögliche Gründe hierfür werden unter anderem das Wachstum demografischer Gruppen, deren Mitglieder sich häufiger engagieren, oder geänderte Lebensumstände, die ein Engagement erleichtern, angeführt. Zudem wird das Untersuchungsdesign der jeweiligen Erhebungen beschrieben und die Notwendigkeit herausgestellt, die methodische Vorgehensweise, Stichprobenauswahl und Operationalisierung von Variablen wie Engagement jeweils kritisch in ihren Auswirkungen auf die Ergebnisse zu reflektieren.

Die analysierten empirischen Daten aus unterschiedlichen Studien zeigen in ihrer Gesamtheit folgende allgemeine Trends auf:<sup>3</sup>

- Für Europa lässt sich empirisch nachweisen, dass politisches und freiwilliges Engagement am ehesten in Gesellschaften mit einem hohen Maß an sozialer, wohlfahrtsstaatlicher Absicherung sowie umfangreichen politischen Mitspracherechten zu finden sind. Für lebendige Zivilgesellschaften sind Anreize und Strukturen für zivilgesellschaftliches Handeln bedeutsam. Dazu gehören ein effektives staatliches Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit, Gerechtigkeit als sozialer Ausgleich, Offenheit und Teilhabechancen. Sie lassen sich als „Strukturmerkmale von Gesellschaften“ beschreiben, die eine starke Zivilgesellschaft auszeichnen.
- In den westdeutschen Bundesländern engagieren sich mehr Menschen als in den ostdeutschen Ländern (Tabelle 1).
- Frauen sind weiterhin etwas weniger engagiert als Männer (Tabelle 2) und in anderen Engagementfeldern zu finden (Tabelle 3). Zudem übernehmen Frauen seltener Leitungsfunktionen als Männer. Im „informellen“ Nahbereich der Hilfe und Unterstützung sind Frauen hingegen etwas häufiger aktiv als Männer.

---

<sup>3</sup> Die aufgeführten allgemeinen Trends basieren auf dem Freiwilligensurvey 2014 (Simonson et al. 2016) und weiteren Studien. Je nach methodischem Erhebungsdesign und Berechnung variieren die im Rahmen einer jeweiligen Studie über einen gewissen Zeitraum statistisch erfassten engagementbezogenen Entwicklungstendenzen. Neben den hier vereinzelt in Fußnoten oder in den exemplarisch ausgewählten Grafiken bzw. dazugehörigen Begleittexten wiedergegebenen Prozentzahlen sind weitere detaillierte, zum Teil variierende Zahlen dem Kapitel „Engagement in Zahlen“ in der Langfassung des Zweiten Engagementberichts zu entnehmen.

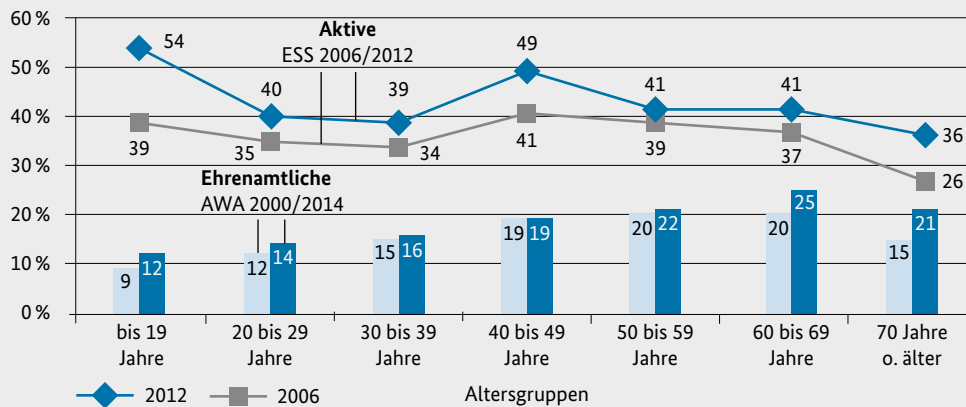


- Bezogen auf das Lebensalter wurde eine Zunahme des Engagements der aktiven Jüngeren, insbesondere von 14-/15- bis 19-Jährigen, festgestellt. Diese Zunahme vollzog sich nicht allein im Randbereich der weniger fest Engagierten, sondern auch im Kernbereich der fest Eingebundenen bzw. ehrenamtlich Tätigen.<sup>4</sup>
- Insbesondere in den Altersgruppen von 60 bis etwa Mitte 70 gibt es heute einen beträchtlichen Anteil von Freiwilligen. In den zurückliegenden Jahrzehnten ist unter den älteren Menschen ab 60 Jahren auch der engere Kreis der fest Eingebundenen und Ehrenamtlichen deutlich angestiegen. Gegenwärtig scheint der Anteil der Ehrenamtlichen in den ersten Jahren nach dem Rentenbeginn anzusteigen (Abbildung 2). Zukünftige Untersuchungen werden zeigen, ob sich die Entwicklung in diesem Alterssegment fortsetzen wird.
- Menschen mit Migrationshintergrund engagieren sich weniger als Menschen ohne Zuwanderungsgeschichte. Die in Deutschland geborene „zweite“ und „dritte Generation“ ist jedoch deutlich stärker engagiert als Menschen, die über eigene Migrationserfahrungen verfügen (Abbildung 3). Bildung und Einkommen beeinflussen auch bei Menschen mit Migrationsgeschichte das Engagement. Berücksichtigt man diese beiden Faktoren, gleichen sich die Engagementquoten an.
- Die hohe Anzahl der ab Sommer 2015 in Deutschland Zuflucht suchenden Menschen hat zu einer beträchtlichen Zunahme von Engagement, praktischer Hilfe, Sach- sowie Geldspenden für geflüchtete Menschen geführt: Fast die Hälfte der in Deutschland lebenden Menschen wurde in einer dieser Formen aktiv. Zudem sind neue, innovative Formen freiwilligen Engagements in der Flüchtlingshilfe entstanden.
- Bei Engagementmotiven nimmt neben uneigennütigen (altruistischen) Beweggründen für ein Engagement auch der Wunsch nach Selbstentfaltung zu. Die Gründe für ein Engagement werden von Faktoren wie Alter, Lebenslage oder individuell geeigneten Tätigkeiten beeinflusst.
- Engagement im ländlichen Umfeld ist stärker ausgeprägt als in Großstädten (Tabelle 4). Dabei ist neben der Siedlungsstruktur auch das sozioökonomische Umfeld relevant, das sich durch Aspekte wie Arbeitslosenanteil oder Wirtschaftskraft jeweils unterschiedlich gestaltet.
- Die Organisationsformen des Engagements haben sich nicht grundsätzlich verändert. Engagement findet weiterhin vor allem in Vereinen, Verbänden oder kirchlichen/religiösen Gruppen statt. Zudem wurden in den vergangenen Jahren häufiger Stiftungen, gemeinnützige Gesellschaften mit beschränkter Haftung (gGmbHs) und Genossenschaften gegründet.

---

<sup>4</sup> Der Freiwilligensurvey 2014 weist eine starke Zunahme der Engagementquote von 14- bis 19-Jährigen von 36 Prozent (2009) auf 52 Prozent aus. Die Daten des European Social Surveys (ESS) zeigen für den Zeitraum von 2006 bis 2012, dass unter den 15- bis 19-Jährigen der Anteil derer, die wenigstens einmal im Halbjahr für zivilgesellschaftliche Organisationen aktiv sind, von 39 auf 54 Prozent gestiegen ist. Die Allensbacher Markt- und Werbeträgeranalyse (AWA) (2000–2014) ermittelt für das Alterssegment von 14 bis unter 20 Jahren eine Vergrößerung des Anteils der Ehrenamtlichen von 9 auf 12 Prozent (Abbildung 1).

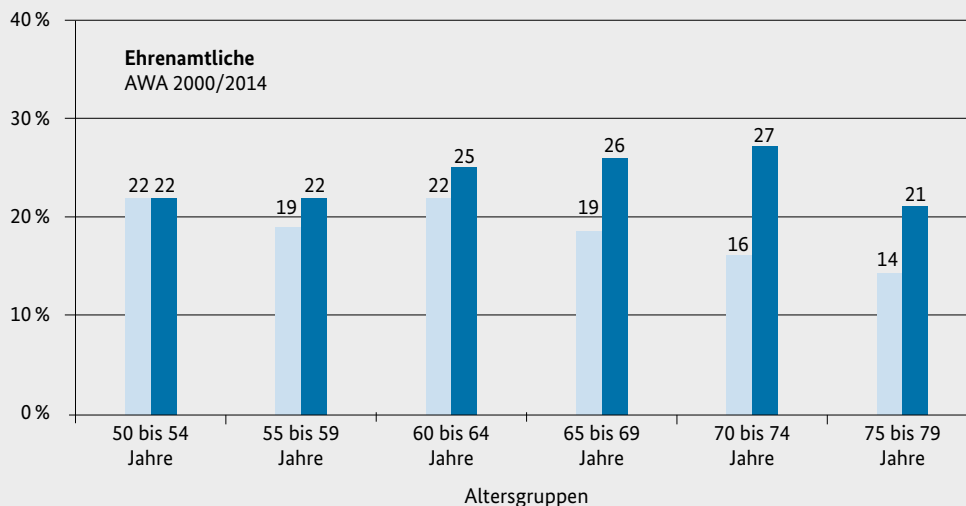
Abbildung 1: Aktive (wenigstens einmal im Halbjahr) und Ehrenamtliche in unterschiedlichen Altersgruppen



Quelle: Eigenberechnung der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht. Basis: ESS 2006, 2012; AWA 2000, 2014. Bundesrepublik Deutschland, AWA ab 14 Jahren; ESS ab 15 Jahren.

Exemplarisch zeigt die Abbildung 1 in den oberen beiden Linien die Befunde des European Social Surveys (ESS) über die Zunahme von gemeinschaftlich aktiven Menschen im Zeitraum 2006 bis 2012 in den unterschiedlichen Altersgruppen. In den unteren beiden Balken wird die Zunahme von Ehrenamtlichen in Deutschland in der Zeit von 2000 bis 2014 anhand der Ergebnisse der Allensbacher Markt- und Werbeträgeranalyse (AWA) dargestellt. Im Alterssegment von 14 bis unter 20 Jahren vergrößerte sich der Anteil der Ehrenamtlichen beispielsweise von 9 auf 12 Prozent.

Abbildung 2: Ehrenamtliche ab 50 Jahren in den Jahren 2000 und 2014



Quelle: Eigenberechnung der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht. Basis: AWA 2000, 2014. Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 50 Jahren.

Abbildung 2 zeigt exemplarisch, dass die Veränderungen im Ehrenamt unter den 70- bis 74-jährigen besonders groß sind: Im Jahr 2000 hatten von ihnen nur 16 Prozent ein Ehrenamt übernommen. 2014 hatten dann in dieser Altersgruppe 27 Prozent Ehrenämter inne.

**Tabelle 1: Unterschiedliche Anteile von Engagierten in West- und Ostdeutschland**

Anteil der Engagierten	Bevölkerung insgesamt %	Westdeutschland %	Ostdeutschland %
Es sind bürgerschaftlich engagiert (weitester Kreis, einschließlich gelegentlicher Helferinnen und Helfer)	45	46	40
darunter:			
mit Amt oder fester Aufgabe	22	<b>24</b>	<b>15</b>
übrige Engagierte	23	22	25

Quelle: IfD Allensbach 2013: 8. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Tabelle 1 zeigt, dass sich die unterschiedlichen Engagementquoten in Ost- und Westdeutschland nach den Befunden einer Befragung im Jahr 2013 vor allem im Kernbereich der regelmäßig Aktiven und Ehrenamtlichen ergeben. Die Bevölkerungsanteile der institutionell weniger fest Eingebundenen bzw. der unregelmäßig Engagierten sind dagegen in beiden Landesteilen mit 22 und 25 Prozent etwa gleich groß.<sup>5</sup> Während der engere Kreis der Engagierten mit Amt oder fester Aufgabe (24 Prozent) und der weitere Kreis der Helfenden (22 Prozent) in Westdeutschland etwa den gleichen Umfang haben, ist in Ostdeutschland der engere Kreis der Engagierten mit 15 Prozent kleiner als der Kreis der Helfenden und Unterstützenden (25 Prozent).

**Tabelle 2: Frauen engagieren sich weniger häufig und weniger fest als Männer**

Anteil der Engagierten	Bevölkerung insgesamt %	Männer %	Frauen %
Es sind bürgerschaftlich engagiert (weitester Kreis, einschließlich gelegentlicher Helferinnen und Helfer)	45	<b>49</b>	<b>41</b>
darunter:			
mit Amt oder fester Aufgabe	22	<b>26</b>	<b>19</b>
übrige Engagierte	23	23	22

Quelle: IfD Allensbach 2013: 8. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Aktuelle Studien zeigen, dass sich Frauen derzeit insgesamt noch immer weniger häufig als Männer engagieren.<sup>6</sup> Dabei bilden sich die Unterschiede vor allem im engeren Kreis der stärker Eingebundenen und der regelmäßig Aktiven aus: Frauen übernehmen mit 19 Prozent seltener Ehrenämter und feste Aufgaben beim Engagement als Männer (26 Prozent). Dagegen sind die Anteile der weniger fest eingebundenen Helferinnen und Helfer unter Frauen und Männern mit 22 bzw. 23 Prozent etwa gleich groß (Tabelle 2).

<sup>5</sup> Zu berücksichtigen sind mögliche Zufallsschwankungen.

<sup>6</sup> Der Freiwilligensurvey 2014 weist Beteiligungsquoten für Frauen und Männer von 42 Prozent bzw. 46 Prozent aus. Die meisten jüngeren Untersuchungen zeigen entsprechende Unterschiede der Quoten. Der Zeitverwendungsstudie 2012/2013 des Statistischen Bundesamtes zufolge sind Frauen eher bei der Unterstützung im Nahbereich außerhalb der Familie aktiv (44 gegenüber 38 Prozent der Männer). Die Engagementquoten haben sich langfristig stark angenähert. So hatten 1954 zum Beispiel erst 2 Prozent der Frauen ein Ehrenamt inne (gegenüber 14 Prozent der Männer) und 2013 bereits 15 Prozent (gegenüber 20 Prozent der Männer). Frauen haben sich in den zurückliegenden Jahrzehnten die Beteiligung am gesellschaftlichen Engagement außerhalb der Familie gewissermaßen erarbeitet.

**Tabelle 3: Bereiche, in denen Männer und Frauen aktiv sind**

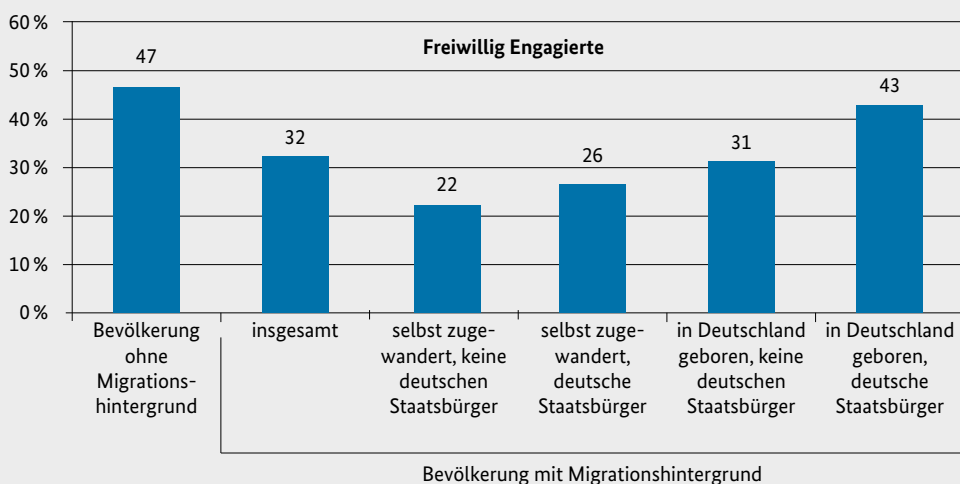
Es engagieren sich im Bereich:	Bevölkerung insgesamt	
	Männer %	Frauen %
Sport	23	10
Unfall- oder Rettungsdienst (z. B. freiwillige Feuerwehr oder DLRG)	11	3
Bürgerschaftliche Aktivitäten am Wohnort	10	6
Politik	9	3
Gewerkschaften, Berufsverbände, Arbeitsloseninitiativen	5	2
Kirche oder Religion	7	9
Gesundheit oder Soziales	5	9
Schule oder Kindergarten	4	12

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD Allensbach 2013: 18. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Tabelle 3 zeigt, dass das Erscheinungsbild des Engagements durch die unterschiedlichen Präferenzen der Geschlechter geprägt wird: Männer werden deutlich eher im Sport aktiv als Frauen. Weitere Männerdomänen sind der Unfall- und Rettungsdienst, die Politik und die Gewerkschaften sowie Berufsverbände. Frauen engagieren sich dagegen weitaus eher als Männer im Gesundheits- und Sozialbereich, in Schulen und Kindergärten sowie auch in den Kirchengemeinden und Religionsgemeinschaften.

**Abbildung 3: Engagement von Personen mit Migrationshintergrund**

Es haben freiwillig und/oder ehrenamtlich Aufgaben im Bereich ihrer gesellschaftlichen Aktivitäten übernommen:



Quelle: Eigene Darstellung nach Simonson et al. 2016: 593. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 14 Jahren.

Im Freiwilligensurvey 2014 werden nach der persönlichen Migrationserfahrung sowie der deutschen Staatsbürgerschaft vier Migrationsgruppen unterschieden (Abbildung 3): Von den Migrantinnen und Migranten, die noch im Ausland geboren wurden und die nicht die deutsche Staats-

bürgerschaft besitzen, engagieren sich nur 22 Prozent; zudem sind nur wenige von ihnen gesellschaftlich auf eine andere Weise aktiv. Von jenen selbst Zugewanderten, die inzwischen die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, engagieren sich 26 Prozent. In Deutschland geborene Angehörige der zweiten oder dritten Generation sind dann bereits weitaus häufiger beteiligt: Von jenen, die nicht auch schon Staatsangehörige sind, 31 Prozent, von jenen, die zudem über die deutsche Staatsbürgerschaft verfügen, bereits 43 Prozent, also kaum weniger als im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung (44 Prozent).

**Tabelle 4: Mehr Engagierte im ländlichen Umfeld**

Anteil der Engagierten	Bevölkerung insgesamt	Wohnregion		
		Großstädte	Mittel- und Kleinstädte	Ländliche Regionen
	%	%	%	%
Es sind bürgerschaftlich engagiert (weitester Kreis, einschließlich gelegentlicher Helferinnen und Helfer)	45	<b>44</b>	<b>43</b>	<b>54</b>
darunter:				
mit Amt oder fester Aufgabe	22	23	20	28
übrige Engagierte	23	21	23	26

Quelle: IfD Allensbach 2013: 9. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Analysen für unterschiedliche Siedlungsstrukturen zeigen deutliche Unterschiede der Engagementquoten in ländlichen und städtischen Wohnregionen. Der Freiwilligensurvey 2014 weist für ländliche Regionen mit Verdichtungsansätzen eine Engagementquote von 46 Prozent, für Großstädte dagegen nur von 39 Prozent aus. Noch etwas stärker unterscheiden sich die Quoten in der hier ausgewiesenen Umfrage, die nicht nach der Einwohnerzahl unterteilt, sondern nach Beschreibungen des Siedlungscharakters am Wohnort. Danach beträgt die Differenz der Engagementquoten zwischen ländlichen (54 Prozent) und städtischen Regionen (43 bzw. 44 Prozent) 10 bzw. 11 Prozentpunkte. In Landregionen sind danach sowohl der engere Kreis der Aktiven mit Amt und fester Aufgabe (28 Prozent) als auch der weitere Kreis der gelegentlich Helfenden bzw. Unterstützenden (26 Prozent) größer als im städtischen Umfeld (Tabelle 4).

## 2. Freiwilliges Engagement – Zentrale Themen

### 2.1 Flüchtlinge und Engagement

Beim Thema Zuwanderung und geflüchtete Menschen wird die große Bedeutung freiwilligen Engagements und einer lebendigen Zivilgesellschaft in Deutschland offensichtlich: Ohne das vielfältige, spontane Engagement der Bürgerinnen und Bürger für die geflüchteten Menschen konnte und kann der Staat die großen Aufgaben der humanitären Hilfe und der Bemühungen um Integration nicht meistern. Kontinuierlich begleitet werden die Flüchtlingsfrage und das politische Handeln von kontroversen Formen der Auseinandersetzung mit dem Thema. Neben großem Engagement werden auch Formen des Protests und von (gewalttätiger) Abwehr mit teilweise deutlich fremdenfeindlicher Motivation sichtbar.

Die Ankunft der vielen geflüchteten Menschen scheint das Land zu polarisieren.

Studien zeigen, dass das Engagement der Bürgerinnen und Bürger keineswegs rückläufig ist: Aufgrund unterschiedlicher Motivlagen signalisieren sie vielmehr ihre Bereitschaft, sich (neu) zu engagieren, ihr Engagement weiterzuführen oder sogar auszuweiten – und dies trotz zum Teil großer Belastungen und bürokratischer Hürden. Die Unterstützungsleistungen sind vielfältig und umfassen unter anderem Sprachkurse, Geld- und Sachspenden (Kleider, Möbel etc.), Begleitung zu und Übersetzung bei Behördengängen, Übernahme von Patenschaften, Lotsen- und Mentorenrollen sowie psychologischen und medizinischen Beistand.

In der Dynamik des Engagements der Bürgerinnen und Bürger für geflüchtete Menschen sieht die Kommission ein großes Innovationspotenzial mit der Möglichkeit einer langfristigen Veränderung der Engagementlandschaft, die sich mit neuen Herausforderungen konfrontiert sieht. So müssen etwa überkommene Formen und Verständnisse von Kooperation und Arbeitsteilung zwischen hauptamtlichen Akteurinnen und Akteuren und freiwillig Engagierten aufgrund veränderter Erwartungshaltungen, Kompetenzen und Rollenverteilungen vielfach neu verhandelt werden. Notwendig ist die Kooperation von zivilgesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Akteurinnen und Akteuren. Vor allem bedarf es nach Ansicht der Kommission einer transparenten und verlässlichen staatlichen Flüchtlingspolitik, die mit klaren Konzepten und der Gewährleistung von Sicherheit und Schutz förderliche Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Handlungsformen der Bürgerinnen und Bürger schafft und diese mit Maßnahmenpaketen absichert.

## 2.2 Migration und Engagement

Von den insgesamt 80,9 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern in Deutschland hatten im Jahr 2014 circa 16,4 Millionen Personen einen Migrationshintergrund, 9,2 Millionen besaßen die deutsche Staatsangehörigkeit, 7,2 Millionen waren Ausländerinnen und Ausländer. Jede fünfte in Deutschland lebende Person hat somit einen Migrationshintergrund. Bisherige Untersuchungen zeigen, dass Personen mit Zuwanderungsgeschichte im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund im Durchschnitt (gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung) weniger engagiert und in den klassischen zivilgesellschaftlichen Bereichen und Institutionen der Mehrheitsgesellschaft, zum Beispiel der freiwilligen Feuerwehr, unterrepräsentiert sind. Die Ursachen dafür werden in sozioökonomischen, migrationspezifischen und kulturellen Faktoren, aber auch in Diskriminierungserfahrungen, einer ungenügenden Bereitschaft für interkulturelle Öffnungsprozesse sowie mangelhaften Informationsangeboten und Zielgruppenorientierungen gesehen. Dabei unterscheidet sich der Anteil Engagierter stark nach der Art des Migrationshintergrunds. Bei in Deutschland geborenen Menschen mit Migrationshintergrund der „zweiten Generation“, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, fällt die Engagementquote am höchsten aus (Abbildung 3). Die deutsche Staatsangehörigkeit, die Sozialisation oder ein bereits lange währender Aufenthalt in Deutschland wirken sich positiv auf die Engagement- und Beteiligungsbereitschaft aus, und im Generationenverlauf scheinen Angleichungsprozesse stattzufinden. Da bei allen Gruppen eine große Engagementbereitschaft festzustellen ist, bestehen hier hohe Engagementpotenziale. Bestehende Zugangsbarrieren zu zivilgesellschaftlichen Bereichen und Institutionen müssen daher erkannt und abgebaut werden.

Die Diskussion darüber, inwieweit das in Migrantenorganisationen und -netzwerken vorzufindende Engagement eher auf eine Abschottung gegenüber der deutschen Gesellschaft zielt (bonding) oder sich primär integrationsfördernd realisiert (bridging), ist nicht pauschal, sondern nur fallspezifisch zu entscheiden. Die Politik sollte mit klaren Regeln und Grenzsetzungen ausschließlich solche Engagementformen fördern, die sich durch integrationsförderliche, zivile und gemeinwohlorientierte Merkmale und Unterstützungsleistungen auszeichnen. Zudem sollten unterschiedliche kulturspezifische Verständnisse von Engagement, diverse Motivlagen sowie die große Bedeutung von umfassenden interkulturellen Öffnungsprozessen und Kooperationen berücksichtigt werden. Notwendig wird die Verzahnung der Engagementförderung mit der Integrationspolitik.

### 2.3 Exkurs: Rechtsextremismus – Die dunkle Seite der Zivilgesellschaft

Alle Fragen des Engagements und der Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern, der Unterbringung und der Betreuung von geflüchteten Menschen sind unmittelbar verknüpft mit vorhandenen Vorurteilen, Diskriminierungen und schlimmstenfalls rassistisch motivierten Gewaltanwendungen gegenüber Migrantinnen und Migranten.

In der wissenschaftlichen und praktischen Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus ist der normative Gebrauch des Begriffs Zivilgesellschaft weit verbreitet. Es gilt, ein verbindlich an den Menschenrechten orientiertes Engagementverständnis in deutlicher Abgrenzung zu einem unzivilen, nicht förderwürdigen Engagement von Rechts zu profilieren (die „dunkle“ oder „braune“ Zivilgesellschaft). Es geht um zivilisierte Interaktionen zwischen Individuen und Gruppen, die sich bestimmten Werten verpflichtet wissen: Rechtsstaatlichkeit, Respekt der Menschenwürde, Partizipation, Gerechtigkeit, Gewaltfreiheit, Toleranz.

Fremdenfeindliche und rassistische Einstellungsmuster sind kein gesellschaftliches Randphänomen, sondern reichen bis in die Mitte der Gesellschaft hinein. Vonseiten der Wissenschaft wird vor einer zunehmenden Radikalisierung, Militanz und Brutalisierung einzelner Aktivitäten in den fremdenfeindlichen Bevölkerungsgruppen und einem erhöhten Gefährdungspotenzial für die Demokratie gewarnt. Auch im Zuge der Aufmärsche von Pegida<sup>7</sup> wurde eine auffällige Zunahme von rechter Gewalt registriert. Problematische Entwicklungen sind zudem in einer wachsenden Abneigung und Feindschaft gegenüber Sinti und Roma (Antiziganismus), der Islamfeindlichkeit sowie einer Abwertung von Asylsuchenden festzustellen.

In Wissenschaft und Praxis konnten Erfolgsfaktoren bei der Bekämpfung von Rechtsextremismus identifiziert werden.

---

<sup>7</sup> Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes.

### **Wie sich die Arbeit gegen Rechtsextremismus stärken lässt:**

- Entwicklung eines umfassenden Handlungskonzepts, das die Ursachen der rechtsextremen und rechtspopulistischen Erfolge sowie alle Formen von Diskriminierung untersucht.
- Hilfe zur Selbsthilfe: Unterstützung der Selbstorganisation von Betroffenen und potenziellen Opfergruppen sowie Ausbau der Kooperation mit Migrantinnen- und Migrantenverbänden und Flüchtlingsinitiativen.
- Nachhaltige (finanzielle) Sicherung einer zivilgesellschaftlichen regionalen Infrastruktur, die Kompetenzzentren, Vernetzungseinrichtungen, Beratungsnetzwerke und Opferberatungsstellen umfasst.
- Entbürokratisierung der Förderlandschaft, damit auch kleine zivilgesellschaftliche Initiativen profitieren können.
- Lokale Kooperationen und breite Bündnisse gegen rechtsextreme Aktivitäten von demokratischen Parteien, Behörden und Verwaltung, Polizei, zivilgesellschaftlichen Initiativen, religiösen Institutionen, Migrantinnen- und Migrantenorganisationen und Gewerkschaften.
- Eindeutige Positionierung demokratischer Parteien und lokalpolitisch Verantwortlicher zum Umgang mit extremen Rechten.
- Frühzeitige Thematisierung und vorausschauende Bearbeitung lokaler Problemlagen und vorhandener Sorgen von Bürgerinnen und Bürgern.

## 2.4 Monetarisierung von Engagement

Engagement ist ganz überwiegend gekennzeichnet durch Unentgeltlichkeit. Die Kommission sieht in ihr ein Wesensmerkmal freiwilligen Engagements. Dennoch gewinnen Formen der Monetarisierung – im Wesentlichen Geldzahlungen für Leistungen, die bislang ohne Gegenleistung erbracht wurden – an Bedeutung. Wenngleich in der politischen Debatte nach wie vor die Unentgeltlichkeit als Merkmal von Engagement betont wird, wurden zugleich die rechtlichen Rahmenbedingungen zugunsten von Monetarisierung verbessert. Auch im Dritten Sektor, bei Verbänden und Kirchen, wird zunehmend über den richtigen Umgang mit dem Geld im „Ehrenamt“ diskutiert.

Wünschenswert sind Handlungssicherheit und eine tragfähige Ordnung zum Umgang mit Geldzahlungen für Engagement. Darüber hinaus ist es notwendig, Erscheinungsformen von Monetarisierung empirisch zu erfassen, wie beispielsweise den quantitativen Umfang der Nutzung der Übungsleiterpauschale.

Aus Sicht der Kommission sind vier zentrale Fragen zu beantworten:

1. Wie lassen sich Engagement und Erwerbsarbeit voneinander abgrenzen?
2. Wie wirken sich wirtschaftliche Erwägungen auf ehrenamtliches/freiwilliges Engagement aus?
3. Wie wird die Gewährleistungspflicht für verschiedene Aufgaben der Daseinsvorsorge eingelöst?
4. Wie ist mit der zunehmenden Einbeziehung freiwilligen – auch bezahlten – Engagements durch den steigenden Kostendruck in Wohlfahrtsverbänden umzugehen?



Die Kommission erachtet es als wichtig, die mit der Monetarisierung einhergehenden Chancen und Risiken zu benennen, um die Möglichkeiten staatlicher und verbandlicher Steuerung identifizieren zu können. Trends der Monetarisierung sollten unter Berücksichtigung der verschiedenen ausgeprägten regionalen Strukturmerkmale bewertet und die Kalküle jeweiliger Akteurinnen und Akteure in Betracht gezogen werden. Gegenüber Bund, Ländern und Wohlfahrtsverbänden formuliert die Kommission Forderungen und Empfehlungen, die Fragen der Prioritätensetzung in der Engagementförderung aufwerfen.

## 2.5 Engagement und Bildung

Engagement und Bildung beeinflussen sich im hohen Maße. Zugänge zum Engagement werden vor allem im frühen Lebensalter, aber auch bis in das hohe Alter, durch Bildung vermittelt. Bildung kann sowohl als eine Voraussetzung von freiwilligem Engagement als auch als eine mögliche Folge von diesem verstanden werden. In den Blick rücken hier vor allem die frühkindliche Bildung und die Schule. Dabei werden neben *formalem Lernen* auch *non-formales Lernen* (organisierte Bildung und Erziehung, die freiwillig ist, jedoch in einem formalen Rahmen stattfindet) und *informelles Lernen* (unbewusstes und bewusstes Lernen im Alltag) einbezogen.

In den vergangenen Jahren haben sich **Freiwilligendienste** immer stärker verbreitet und sind von staatlicher Seite zunehmend gefördert worden. In diesen Lerndiensten nehmen die Teilnehmenden selbst starken Einfluss auf ihre Lernziele. Neben den Bildungs- und Seminartagen (non-formale Lerngelegenheiten) trägt das Engagement in einer gemeinnützigen Einrichtung zur informellen Bildung bei.

In der freiwilligen Übernahme von Verantwortung wird erhebliches Bildungspotenzial gesehen. Ein wichtiger Aspekt ist in diesem Zusammenhang **Civic Education**, die die Ausbildung von Haltungen, Bereitschaften und Fähigkeiten zur gesellschaftlichen Mitgestaltung und Mitbestimmung zum Ziel hat. Dieses Demokratie-Lernen findet zunehmend Eingang in die frühkindliche Pädagogik, ist häufig Bestandteil verbandlicher Kinder- und Jugendarbeit und gewinnt auch im schulischen Lernen an Bedeutung, wenn es um die Vermittlung von sozialen Kompetenzen und demokratischem Handeln geht.

Ein weiterer zentraler Gesichtspunkt ist **Service Learning**, bei dem sich Schülerinnen und Schüler – im Rahmen einer Unterrichtseinheit – für Projekte im Gemeinwesen engagieren. In verschiedenen Studien wird belegt, dass Service Learning geeignet ist, bei Schülerinnen und Schülern Interesse an Engagement zu wecken, persönliche und berufsbezogene Kompetenzen zu fördern sowie die Motivation für den Schulbesuch zu stärken. Die Fortbildung der pädagogischen Fachkräfte, die Öffnung von Einrichtungen und die Vernetzung mit externen Partnern im Gemeinwesen werden daher als wichtig erachtet.

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

## 2.6 Politische Partizipation und freiwilliges Engagement

Engagement und politische Beteiligung gehören in einer demokratischen Gesellschaft zusammen. Debatten um politische Mitbeteiligung (Partizipation) und Engagement werden bislang jedoch oft zweigleisig geführt. Die Engagementpolitik von Bund, Ländern und Kommunen ist gut beraten, politische Partizipation und freiwilliges Engagement stärker zusammenzudenken.

Die Engagementforschung betont die Möglichkeit, dass sich politische Partizipation und freiwilliges Engagement gegenseitig bereichern, und verweist auf die Existenz von Mischformen oder Grauzonen, bei welchen sich Mitreden, Mitentscheiden und freiwilliges Engagement vermengen. Die beiden Aktivitätsformen sollten in ihren Wechselwirkungen und jeweiligen Voraussetzungen zukünftig intensiver untersucht werden. Denn Erkenntnisse zu möglichen Zusammenhängen zwischen politischer Partizipation bzw. Partizipationsangeboten und freiwilligem Engagement sind nur sehr lückenhaft vorhanden. Geltende Zusammenhänge und Abhängigkeiten zu ermitteln ist schwierig, auch aufgrund der europaweit sehr unterschiedlichen Messbarkeit von nicht-politisch motiviertem, freiwilligem Engagement und politischer Partizipation sowie unbefriedigenden Kennzahlen. Längsschnittstudien, die Erkenntnisse über die Abfolge („erst freiwilliges, dann politisches Engagement“ oder „erst politische Beteiligung, dann Engagement“) aufzeigen, liegen nicht vor. Die verfügbaren Daten zeigen, dass umfangreiche politische Partizipation(smöglichkeiten) zu einem höheren Maß an freiwilligem Engagement führen, und vieles weist darauf hin, dass sich politische Partizipation und Engagement im Bereich der Freiwilligenarbeit – im Sinne praktischer Hilfeleistungen für andere – gegenseitig stimulieren: Mit der Entscheidung für eine Engagementform geht eher auch eine Beteiligung in anderen Formen einher.

Seit einigen Jahren werden verschiedene internetgestützte Formen von E(lektronischer)-Kommunikation, E-Informationsvermittlung sowie E-Partizipation unter dem Oberbegriff E-Demokratie diskutiert. Viele Kommunen setzen gerade aufgrund des kostengünstigen Zugangs auf Online-Verfahren. Die Grenzen dieser Verfahren sind ebenfalls seit Langem bekannt. Die „digitale Spaltung“ zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen ist hier zentral: Jüngere nutzen das Internet häufiger als ältere Menschen und mit einem höheren Einkommen erhöht sich auch der Zugang zu den entsprechenden Technologien. Hoffnungen, dass diese neuen Online-Verfahren zu einem gesteigerten Interesse an Demokratie und Partizipation führen würden, haben sich bislang jedoch nicht erfüllt. Es gibt keine eindeutigen Hinweise darauf, dass politisches Interesse oder gar politisches Engagement durch Online-Verfahren gesteigert werden.

## 2.7 Daseinsvorsorge und Engagement

In der lokalen Politik spielt die Daseinsvorsorge als Aufgabe der Kommunen eine zentrale Rolle. Unter Daseinsvorsorge werden ganz allgemein die öffentlichen Güter und Dienstleistungen verstanden, die dem Gemeinwohl und der Lebensentfaltung der Menschen dienen, also einem **guten Leben vor Ort**.

Da die Raumentwicklung von einer anhaltenden Spaltung in wenige demografisch und wirtschaftlich wachsende Regionen und viele schrumpfende oder stagnierende Regionen geprägt ist, gewinnen Fragen einer ausreichenden Daseinsvorsorge an Aktualität. **Gleichwertige Lebensbedingungen** bzw. einheitliche Lebensverhältnisse in den unterschiedlichen Regionen Deutschlands zu gewährleisten, gestaltet sich zunehmend schwierig. Dies wird vor allem deutlich, wenn man benachbarte Stadtteile oder Dörfer betrachtet. Der Daseinsvorsorge kommt in diesem Zusammenhang eine doppelte Bedeutung zu: Sie bestimmt für den einzelnen Menschen wesentlich die Rahmenbedingungen zum Leben, die Chancen zur Selbstverwirklichung und die Lebensqualität. Zum anderen ist Daseinsvorsorge ein Standortfaktor: Ihre Qualität beeinflusst maßgeblich die Zukunftschancen eines Ortes oder einer Region. Für die Kommission war in diesem Zusammenhang der **Befähigungsansatz** leitend: Es sollte für den Staat darum gehen, jedes Mitglied und jede soziale Gruppe der Gesellschaft zum guten Leben und Handeln zu befähigen und ihnen gleiche Chancen zu bieten, am Leben der Gemeinschaft teilzunehmen.

In der Praxis wirken Staat, Kommunen, Bürgerinnen und Bürger sowie Wirtschaftsunternehmen in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge nebeneinander und im Idealfall miteinander, zum Beispiel in der Gesundheitsversorgung, Pflege oder Mobilität. Öffentlicher Daseinsvorsorge kommt daher die Aufgabe zu, Handlungsfelder in öffentlicher bzw. kommunaler Verantwortung zu koordinieren und zu managen. Damit einhergehend sollten die Möglichkeiten und Grenzen selbstorganisierter, freiwilliger Daseinsvorsorge erörtert und das Verhältnis von Bürgerschaft, Wirtschaft, Staat und Verwaltung neu geordnet werden. Letzlich stellt sich die Frage nach einer **Revision des Subsidiaritätsprinzips**.

Die Bedeutung des Engagements für die kommunale Daseinsvorsorge ist in einer nach Größe der Kommunen und finanzieller Leistungsfähigkeit differenzierten Weise zu beleuchten und in unterschiedlicher Weise zu bewerten. Zudem sollte die Rolle freiwilligen Engagements für die Sicherung der Daseinsvorsorge künftig verstärkt in kommunalpolitische Aushandlungs- und Beteiligungsprozesse einbezogen und dabei sollten sowohl die Chancen als auch die Risiken und Grenzen in den Blick genommen werden.

## 2.8 Soziale Unternehmen, Genossenschaften und Engagement

Vierorts finden sich neue Formen sozialwirtschaftlicher Initiativen und Konzepte, die unter den Stichworten „Soziale Unternehmen“ und „Genossenschaften“ diskutiert werden.

Der Begriff des **Sozialunternehmertums** wird dabei zum sprachlichen Sammelbecken für rechtlich und organisatorisch sehr verschieden gestaltete, häufig gemischte Strukturen von Organisationen und Unternehmungen. Sozialunternehmertum widmet sich höchst unterschiedlichen Themen wie Armutsbekämpfung, Gesundheit oder Klimawandel. Dabei pendeln die unternehmerischen Ansätze im Dritten Sektor zwischen dem Versuch, Wirtschaft sozialer zu denken und zugleich die Logik der Marktwirtschaft auf den Dritten Sektor anzuwenden. Häufig steht der soziale Mehrwert und nicht die eigene Gewinnabsicht im Mittelpunkt.

Sozialunternehmen können als Versuch verstanden werden, eine gesellschaftliche oder technische Idee voranzubringen. Daher kann man sie auch als soziales Lernfeld bzw. Teil des Bildungswesens betrachten. Hier ergeben sich durch den großen Einsatz der dort Tätigen, die Selbstbestimmung und die Möglichkeit, Themen sichtbar zu machen, starke Parallelen zum Engagement.

**Genossenschaften** liegen mitunter mit staatlichen und marktlichen Angeboten im Wettstreit oder dienen als Ergänzung zu diesen Sektoren, wenn mit ihnen Markt- oder Staatsversagen ausgeglichen werden soll. Genossenschaften zeichnen sich durch ihre spezielle Form der Verklammerung von Eigentum und Mitbestimmung aus und werden im Zweiten Engagementbericht mit Blick auf Wohnungs- und Seniorengenossenschaften thematisiert. Ein besonderes Merkmal von Genossenschaften liegt im Verbund von Personen, die idealtypisch zugleich Mitarbeitende, Miteigentümer und Mitbestimmende dieser Rechtsform sind. Bezüge zum Engagement entstehen dadurch, dass sich genossenschaftliche Zusammenarbeit häufig nicht als reine Geschäftsbeziehung, sondern unter den Vorzeichen von Solidarität und Gemeinsinn entwickelt. Dies zeigt sich beispielsweise, wenn Hilfen, Dienste oder Produkte nicht nur den unmittelbaren Mitgliedern, sondern auch einem weiteren gesellschaftlichen Umfeld dienen. Individuelles Engagement und unentgeltliche Mitarbeit können, müssen aber nicht Merkmale einer Genossenschaft sein. Mit ihren häufig sozialen, solidarischen und demokratischen Ansätzen verkörpern Genossenschaften Ansätze, die zu einem Verständnis von Engagement(-politik) passen, das sich nicht nur auf eine bestimmte individuelle Tätigkeitsform beschränkt.

Die Weiterentwicklung von sozialen Unternehmen und Genossenschaften ist eng verschränkt mit einer zivilgesellschaftlichen Kultur des Engagements und bedarf geeigneter rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen.

# III.

## Schwerpunktteil: Lokale Politik und Engagement

### 1. Bestandsaufnahme und Diskussionsstand

Der Zweite Engagementbericht richtet den Blick vor allem auf die lokale Engagementpolitik. Die für sie maßgeblichen Rahmenbedingungen unterscheiden sich ebenso erheblich wie die jeweiligen kommunalen Herausforderungen des demografischen Wandels. Die Unmittelbarkeit, mit der die Kommunen von Entwicklungen auf nationaler Ebene betroffen und zugleich mit den je eigenen Gegebenheiten vor Ort konfrontiert sind, liegt auf der Hand. Die Aufnahme von geflüchteten Menschen ist ein Paradebeispiel dafür, wie Kommunen durch Entscheidungen auf Bundesebene aufgefordert sind, „vor ihrer Haustür“ verwaltungstechnisch, lokalpolitisch und organisatorisch neue, bedarfsorientierte Lösungen zu finden. Dazu gehören Kooperationen, Netzwerke, Bürgerbeteiligung, die Verlagerung von Ressourcen etc. Die Kommunen stellen damit immer wieder ein Experimentierfeld dar. Im besten Fall entstehen innovative oder sogar wegweisende Lösungen, indem es gelingt, bereits erprobte Maßnahmen anzupassen. Die so gewonnenen Beispiele guter Praxis bieten anderen Kommunen eher Anregungen als „Rezepte“, da die örtlichen Bedingungen meist lokaleigene Anpassungen erfordern.

In der Kommune bzw. im lokalen Raum finden rund 80 Prozent des Engagements statt. Die Förderung freiwilligen Engagements hat sich auf lokaler Ebene als eigenständiges kommunales Handlungsfeld durchgesetzt. Die Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement werden in vielen Engagementfeldern, auch jenseits der unmittelbaren Infrastrukturförderung, durch Bund und Länder (mit) verantwortet.

Das Handlungsfeld lokaler Engagementförderung ist komplex: Es beschränkt sich nicht allein auf die unmittelbar kommunalpolitischen Aufgaben, sondern muss die unterschiedlichen föderalen Ebenen und feldspezifischen Bereiche (Schlüsselbereiche des Engagements) berücksichtigen.

### 2. Herausforderungen für die kommunale Ebene

Als Folge der Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen sind auf kommunaler Ebene unterschiedliche, teilweise konkurrierende Infrastrukturen der Engagementförderung auf- bzw. ausgebaut worden. Es fallen vor allem zwei Herausforderungen auf, die mit dem Angebot der lokalen Infrastruktur für Engagement und den Förderlogiken von Bund und Ländern einhergehen: der mangelnde Zusammenhang (Kohärenz) der Angebote innerhalb der lokalen Engagementlandschaft und ihre fehlende Nachhaltigkeit bzw. Fortdauer (Kontinuität).

**Mangelnde Kohärenz:** In vielen Kommunen ist mittlerweile ein ausdifferenziertes System aus engagementfördernden Einrichtungen entstanden. Die Aktivitäten der unterschiedlichen Akteure sind dabei selten untereinander abgestimmt und oftmals fehlt es an einer die unterschiedlichen Ansätze zusammenführenden kommunalen Gesamtstrategie.

**Fehlende Kontinuität:** Eine zentrale Herausforderung für die Integration bundespolitischer Initiativen im Bereich der Engagementförderung ist die schwierige finanzielle Lage vieler Kommunen. Die Logik der Modellförderung und die ihr innewohnende zeitliche Befristung bei der Finanzierung von Angeboten und Einrichtungen birgt die Gefahr, dass diese finanziell nicht nachhaltig über den Förderzeitraum hinaus abgesichert sind bzw. die Arbeit nach deren Beendigung wieder eingestellt wird. Wenn soeben noch als „Leuchttürme“ geförderte Projekte nach Auslaufen der Förderung zu „Ruinen“ werden, stellt das den Sinn der Modellprogramme prinzipiell infrage.

Die jüngere Literatur zur Engagementförderung auf lokaler Ebene betont, dass eine abgestimmte Engagementpolitik aller föderalen Ebenen bzw. neue **prozess- und dialogorientierte Förderverfahren** es den Kommunen ermöglichen sollten, ihre eigenen engagementpolitischen Vorhaben umzusetzen. Adressaten von Bund und Ländern sollten demnach zunächst die Kommunalpolitik und -verwaltung sein. Die Maßnahmen des Bundes und der Länder sollen sich sinnvoll in die kommunale Engagementpolitik integrieren lassen, die allerdings in vielen Fällen erst einmal von den unterschiedlichen lokalen Akteurinnen und Akteuren entwickelt werden muss. Die auf diesem Wege formulierten Ziele und Maßnahmen sollen dann in einem weiteren Schritt mit der finanziellen Förderung von Bund und Ländern zusammengebracht werden.

## 2.1 Anforderungen an eine koordinierte Engagementförderung in der Kommune

Das Handlungsfeld der kommunalen Engagementförderung hat erheblich an Komplexität gewonnen. Der Kreis der beteiligten Akteure und Angebote hat sich erweitert und beschränkt sich längst nicht mehr auf Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros, traditionell ehrenamtlich geprägte Organisationen wie Vereine, Kirchen, Wohlfahrts- und Jugendverbände. Konzepte wie Corporate Citizenship (gesellschaftliches Engagement von Unternehmen) oder Service Learning haben Engagementförderung auch zum Handlungsfeld von Unternehmen und Schulen sowie Universitäten werden lassen. Entsprechend besteht das Bedürfnis nach einer strategischen Orientierung und Koordination, um Konkurrenzen abzubauen, Ressourcen zu bündeln, Brücken zwischen Engagementkulturen zu schlagen und inhaltliche Schwerpunkte zu setzen. Die Entwicklung integrierter Strategien bzw. Ansätze einer koordinierten kommunalen Engagementförderung gewinnen somit an Bedeutung. Dabei geht es im Kern darum, in der Engagementförderung einen Verständigungsprozess zwischen den verschiedenen zivilgesellschaftlichen, staatlichen und der Wirtschaft zugehörigen Akteuren und Gruppen zu organisieren.

### 2.1.1 Koordination innerhalb der Verwaltung

Eine integrierte bzw. koordinierte kommunale Förderstrategie ist nur mit einem aufeinander abgestimmten Handeln der Kommunalverwaltung sinnvoll. Empfohlen wird in diesem Zusam-

menhang, einheitliche Zuständigkeiten in der Verwaltung zu schaffen, ggf. als kommunale Anlaufstellen der Engagementförderung. Bei der Organisation freiwilligen Engagements als Querschnittsaufgabe sollte der Aufbau verwaltungsinterner Strukturen mit dem Aufbau verwaltungsexterner Strukturen gekoppelt werden (zum Beispiel über Netzwerke). Dies ist Ausdruck neuer Formen korporativer Verflechtung zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren der Engagementförderung auf dem Feld der Engagementpolitik.

### **2.1.2 Vernetzung und Bündelung**

Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass eine engere Vernetzung bestehender Angebote eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, Engagement kommunal koordiniert zu fördern. Sinnvoll ist auch die Bündelung von Angeboten, sofern sie inhaltlich und hinsichtlich ihrer Zielgruppen übereinstimmen. Dazu gehören etwa Mehrgenerationenhäuser, deren Förderrichtlinien die Vernetzung mit anderen Einrichtungen wie Kindergärten, Seniorenbüros oder Mütterzentren vorgeben. Auch eine aufgabenzentrierte Verbundlösung oder eine Zusammenlegung bestimmter Angebote bieten sich an, um sie längerfristig finanziell absichern zu können. Dem Vernetzungs- und Koordinierungsbedarf in unterschiedlichen Kommunen wurde durch den Aufbau kommunaler Netzwerke bereits Rechnung getragen.

### **2.1.3 Partizipative kommunale Förderstrategien**

Die aktuelle Praxis der finanziellen Förderung freiwilligen Engagements durch die Kommunen wird von der Kommission kritisch bewertet. Unter anderem deshalb, weil die in vielen Kommunen vorherrschende Förderlogik des *Inkrementalismus* – das heißt der Vergabe der Finanzmittel ohne Richtlinien, nach dem Haushaltsansatz des Vorjahres, nach Maßgabe politischer Beziehungen oder neuer Trends an einzelne Organisationen – vor allem neue Initiativen benachteiligt. Die kommunale Förderlogik ist oft nicht nachvollziehbar und bevorzugt vor allem große Organisationen, wie Wohlfahrts- oder Sportverbände, aufgrund ihrer engen korporatistischen Verflechtung mit dem Staat. Vorgeschlagen wird deshalb, bei der Vergabe neuer Fördermittel vermehrt zu politikfeldübergreifenden und stärker mitbestimmenden Förderformen zu gelangen und Fonds für die Engagementförderung zu schaffen. Im Zusammenhang mit der Stadtteilentwicklung werden Stadtteilbudgets und -fonds als weitere Beispiele für eine partizipative Förderung für geeignet gehalten.

### **2.1.4 Vereinsförderung als Engagementförderung**

Vereine können als organisatorisches Rückgrat der Zivilgesellschaft bezeichnet werden. Sie bilden den häufigsten Rahmen für freiwilliges Engagement: 97 Prozent des im Dritten Sektor geleisteten Engagements der Deutschen werden in Vereinen unterschiedlicher Ausrichtung organisiert. Mit Bezug auf Engagementpolitik bedeutet Vereinsförderung vor allem die Förderung von spezifischen organisatorischen Rahmenbedingungen, in denen sich Engagement entfalten kann. Zu erwägen ist die Integration „klassischer“ Vereinsförderung und „moderner“ Infrastrukturförderung im Rahmen einer kommunalen Engagementstrategie, da die beteiligten institutionellen Akteure zum Teil recht unterschiedliche Bezüge zur Förderung freiwilligen Engagements aufweisen.

## 2.2 Engagementförderung in unterschiedlichen ländlichen und städtischen Räumen und in Ostdeutschland

### 2.2.1 Engagementförderung im ländlichen Raum

Seit Ende der 1990er-Jahre wird die lokale Engagementförderung verstärkt mit dem demografischen Wandel und seinen Herausforderungen für die Gewährleistung kommunaler Daseinsvorsorge in Verbindung gebracht. Bei der Bereitstellung kommunaler Infrastrukturen wird zunehmend auch die Rolle der Zivilgesellschaft diskutiert. Die den Bürgerinnen und Bürgern zugedachte Rolle schwankt dabei zwischen der der Ausfallbürgen für wegbrechende kommunale Leistungen und der von Planerinnen bzw. Planern von Gemeindeentwicklungsprozessen. Es geht vor allem um die Fragen, wie eine dörfliche Engagementkultur auf gesellschaftliche bzw. strukturelle Wandlungsprozesse reagieren und wie die Kreativität der Bürgerschaft für eine Weiterentwicklung der Kommune mit geeigneten Mitteln aktiviert werden kann. Unter anderem werden Zukunftswerkstätten und partizipatorische Dorf- und Stadtentwicklungskonzepte als Erfolg versprechende Instrumente betrachtet. Beispiele für intensives freiwilliges Engagement in stark schrumpfenden Räumen sind die sogenannten „Bürgerbusse“ und das Dorfladen-Netzwerk.

Vorgeschlagene Maßnahmen zur Förderung freiwilligen Engagements im ländlichen Raum unterscheiden sich in weiten Teilen grundsätzlich nicht von denen, die auch für andere kommunale Zusammenhänge formuliert werden:

- eine Anerkennungskultur fördern;
- Institutionen der Engagementförderung einrichten und unterstützen;
- Informationsangebote zu Ehrenamt und freiwilligem Engagement verbessern;
- Fachkräfte schulen;
- lokale Wirtschaftsunternehmen einbinden;
- Bürgerinnen und Bürger an kommunalen Entscheidungsprozessen beteiligen.

### 2.2.2 Engagementförderung in städtischen Räumen

Spezifische Herausforderungen für die Engagementförderung in Großstädten sind vor allem mit den stärker fachlich differenzierten Großverwaltungen und den größeren sozialräumlichen Unterschieden verbunden. Großstädte beherbergen mehr unterschiedliche Bevölkerungsgruppen mit eigenen Kulturen, Sprachen und Religionen und sind zudem größer an Fläche und Einwohnerzahl. Infolgedessen sind dezentrale, raumorientierte Organisationsmuster in Verbindung mit zielgruppenspezifischen, sozialräumlichen bzw. quartiersbezogenen Konzepten und Strategien (der Engagementförderung) notwendig. Hier ergeben sich Handlungsansätze für eine verstärkte Beteiligung von einkommensschwachen, formal weniger gebildeten Personen und Menschen mit Migrationshintergrund.

### 2.2.3 Engagementförderung in Ostdeutschland

Freiwilliges Engagement bzw. zivilgesellschaftliche Organisationen können eine wichtige Ressource für die Bewältigung verschiedener Probleme in den ostdeutschen Bundesländern sein, etwa um öffentliche Infrastrukturen in ländlichen Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang aufrechtzuerhalten oder um Rechtsextremismus zu bekämpfen.



Trotz steigender Engagementquoten zeigt sich in Ostdeutschland ein erhebliches Engagementpotenzial. Wesentliche Hemmfaktoren sind die im Vergleich höhere Arbeitslosigkeit und eine Vielzahl prekärer Erwerbsverhältnisse. Vor dem Hintergrund des noch nicht vollständig abgeschlossenen gesellschaftlichen Transformationsprozesses fehlt es engagementbereiten Personen zudem an Informationen und Wissen zum Beispiel darüber, wie amtliche Abläufe organisiert sind oder wie Förder- bzw. Finanzmittel verteilt werden. Verbesserte Zugänge zum Engagement können sich aus der Entwicklung leicht zugänglicher Angebote ergeben und vor allem durch persönliche Ansprache. Auch die Finanzierung und damit der Fortbestand von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Einrichtungen der Engagementförderung sollten in den Blick genommen werden.

### 3. Lokale Politik und die Rolle der Kommunen in der Daseinsvorsorge

Um die Herausforderungen für die „lokale Politik“ im demografischen Wandel zu bewältigen, sind die unterschiedlichen kommunalen Ebenen (Städte/Kreise, Gemeinden, sublokale Einheiten wie Quartiere und Ortsteile) zu berücksichtigen. Es gilt, ein differenziertes Verständnis von lokaler Politik mit den unterschiedlichen Handlungsformen und Rollen der Kommunen zu entfalten. Diese weite Definition umfasst jenseits der Parteipolitik auch gesellschaftliche Netzwerke, Assoziationen und Interessenverbände.

Regionale und örtliche Politik lebt dabei von ihren **Verflechtungsbeziehungen**. Die unterschiedlichen Tätigkeiten und Angebote in Orten und Regionen – Arbeit, (Selbst-)Versorgung, wechselseitige Sorge, Bildung, Erholung, Mobilität, Wohnen – führen nicht einzeln, sondern miteinander verwoben zu einer reizvollen Region oder zu einem attraktiven Ort. Daher müssen die Initiierung, die Pflege und der Erhalt solcher produktiver Netzwerke zur Sicherung der Daseinsvorsorge Gegenstand lokaler Politik sein. Es ist gut, wenn außerdem Wert darauf gelegt wird, die demokratische Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger am Ort zu stärken, um die Qualität der lokalen Politik zu verbessern und der verbreiteten Politikverdrossenheit entgegenzuwirken.

Die Verwaltungspraxis und Stadt- sowie Dorfentwicklung kennen (Planungs-)Einheiten wie Sozialräume, Quartiere, Stadtregionen, Stadtteile. Sie haben unter dem Stichwort der **Sozialraumorientierung** in vielen Feldern Konjunktur. Dabei stimmen die Identifikationsräume von Bürgerinnen und Bürgern nicht unbedingt mit den sublokalen Planungs- und Verwaltungseinheiten der Städte und Gemeinden überein. Gerade dann, wenn es um soziale Nachbarschaften, um „sorgende Gemeinschaften“, um örtlichen Gemeinsinn geht, werden – so vorhanden – die Identifikationsräume der Bürgerinnen und Bürger unter dem Aspekt des sozialen Zusammenhalts relevant.

Den gesetzlichen **Pflichtaufgaben** (zum Beispiel in der Sozialhilfe, Abwasserversorgung, Verkehrssicherheit) werden sogenannte **freiwillige Aufgaben** gegenübergestellt. Diese zeigen sich etwa in der Infrastrukturförderung für Mehrgenerationenhäuser und kulturelle Einrichtungen oder in der Engagementpolitik. Hier kommen die Autonomie und Selbstverwaltung von Kommunen zum Ausdruck. Durch eine erfolgreiche Umsetzung freiwilliger Aufgaben, wie die Verwirklichung vorbeugender kommunaler Gesundheitsprojekte oder stadtteilbezogener Jugendar-

beit, können soziale Problemlagen verringert und damit Kosten im Bereich der Pflichtaufgaben reduziert werden. Bei angespannter Haushaltslage werden häufig die sogenannten freiwilligen Aufgaben gestrichen oder infrage gestellt.

Lokale Daseinsvorsorge soll jeder Person ermöglichen, ihre Fähigkeiten und Möglichkeiten so zu nutzen, dass sie eigenverantwortlich und in die soziale Gemeinschaft eingebunden ein gutes Leben führen kann. Zunehmend werden Maßnahmen zur Aufrechterhaltung von Infrastruktur und zur Gewährleistung von Daseinsvorsorge gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren umgesetzt. Bürgerinnen und Bürger engagieren sich häufiger als noch vor einigen Jahrzehnten für ihren Wohnort, zum Beispiel für die Verbesserung des nachbarschaftlichen Miteinanders oder auch durch Planung, Gestaltung und Betrieb kommunaler Strukturen wie Schwimmbädern. Dadurch erfolgt eine Neubestimmung des Verhältnisses von Staat, Kommune, Wohlfahrtsverbänden, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern. Es stellt erhöhte Anforderungen an die Zusammenarbeit, Kommunikation, Koordination sowie das Management. Bislang ist eine solche integrierte Stadt-, Gemeinde- oder Ortsentwicklungsplanung, die fachübergreifend, integrativ und diskursiv angelegt ist, noch nicht selbstverständlich.

## 4. Strukturelle Unterschiede und Herausforderungen auf regionaler und lokaler Ebene

### 4.1 Strukturmerkmale von Regionen

Im Zweiten Engagementbericht werden regionale Unterschiede in Deutschland anhand der Merkmale von Regionen auf Länderebene sowie der Raumordnungsregionen und siedlungsstrukturellen Merkmale aufbereitet. Dies ermöglicht eine genauere Beleuchtung der für den demografischen Wandel charakteristischen regionalen Ungleichheiten, die die Kommunen in sehr unterschiedlicher Weise betreffen. Die Dynamik des demografischen Wandels wird die unterschiedlichen Lebensbedingungen im kommenden Jahrzehnt verstärken und die lebenspraktischen Konsequenzen von regionaler Alterung und Schrumpfung für jeden greifbar werden lassen.

Zu den wesentlichen Ressourcen und Bedingungen in den Regionen, die für die Entwicklung und Wirksamkeit von Engagement bedeutsam sind, zählen die

- **Einkommenssituation und Armutsgefährdung,**
- **Wirtschaftsstruktur und Beschäftigung,**
- **Dynamik der demografischen Entwicklung,**
- **Wahlbeteiligung und politische Partizipation** sowie
- **Ausstattung mit engagementfördernder Infrastruktur.**

Gerade an den Außengrenzen Deutschlands gelegene Regionen mit starken strukturellen Defiziten haben mit einer Bündelung von Herausforderungen zu kämpfen. Hiervon sind mehrheitlich ostdeutsche Regionen, aber auch einige strukturschwächere Gegenden Westdeutschlands betroffen, in denen die Wirtschaftskraft niedriger sowie die sozioökonomische Lage der Bevölkerung schlechter ist.

**Regionale Einflussfaktoren** können für das jeweilige Engagementniveau verantwortlich sein. Dazu gehören politisch-institutionelle Rahmenbedingungen, Traditionen der politischen Mitwirkung und Vereinskultur sowie vor allem demografische, ökonomische, soziale und kulturelle Indikatoren. Neben immer auch bedeutsamen **individuellen Personenmerkmalen** (Alter, Geschlecht, Bildung, Einkommen, Arbeitsverhältnis, Erwerbsstatus, Haushaltskonstellation, kirchliche Bindung etc.) und weiteren personenbezogenen Faktoren (Milieuzugehörigkeit, soziale Einbettung, Werte und Einstellungen) sind es regionale Kennziffern, die (nicht) vorhandene Engagementbereitschaften mit erklären. Engagementpolitik ist insofern immer eingebunden in strukturpolitische Maßnahmen.

Der **gesellschaftliche Zusammenhalt** ist eine weitere bedeutsame Ressource für gemeinwohlorientiertes Engagement. Er ist dort am stärksten, wo es gute soziale Beziehungen, Vertrauen in Mitmenschen und Institutionen, eine Gemeinwohlorientierung in der Bevölkerung und Wohlstand gibt. Diese Aspekte sind vor allem in Süddeutschland vorzufinden und tragen zu einer höheren Engagementbeteiligung bei.

Aus den dargelegten Unterschieden und ihren Bestimmungsfaktoren kann allerdings nicht geschlossen werden, dass damit das Engagementprofil der Regionen endgültig feststeht und unveränderlich ist. Auch in Regionen mit derzeit unterdurchschnittlichen Engagementquoten gibt es einen beachtlichen Anteil an Landkreisen, die sehr gute Ansätze für mehr freiwilliges Engagement aufweisen.

#### 4.1.1 Einkommenssituation und Armutsgefährdung

Eine wichtige Voraussetzung für eine hohe Engagementrate in der Bevölkerung ist Wohlstand, der einerseits mit der **Einkommenslage** zu tun hat, andererseits mit der **Armutsgefährdung**. Mit Ausnahme des Bundeslandes Bremen als Schlusslicht ist die am durchschnittlichen Einkommen gemessene **Armutsquote** in den fünf neuen Bundesländern deutlich höher als in den westdeutschen Ländern. Dies erklärt sich durch das niedrigere Einkommensniveau in den neuen Ländern. Berücksichtigt man zusätzlich das unterschiedliche **Preisniveau** in einzelnen Regionen, ergibt sich ein anderes Bild der Armutsverteilung in Deutschland. Dann liegen in Ostdeutschland das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern sowie die Großstädte Berlin und Leipzig vorne und auch einige westdeutsche Regionen sind betroffen (zum Beispiel das Ruhrgebiet und Ruhrgebietsstädte). Dies liegt daran, dass in Großstädten neben einkommensstarken Gruppen häufig auch Menschen mit einem erhöhten Risiko für **Einkommensarmut** leben und die Kaufkraft dann oft schwach ist.

Ein zentrales Risiko, in Einkommensarmut zu geraten, ist die **Arbeitslosigkeit**. Sie ist vor allem im Ruhrgebiet, in einigen kleineren Regionen und an der ostdeutschen Küste ein größeres Problem. Der Anteil von Menschen in **Langzeitarbeitslosigkeit** ist im Ruhrgebiet und in Bremen sowie in ländlichen Regionen Ostdeutschlands besonders hoch.

Da sich Wohlstand positiv und eine hohe Arbeitslosigkeit negativ auf Engagementquoten in den Regionen auswirkt, sind diese Aspekte im Rahmen einer strategischen Engagementpolitik ernst zu nehmen.

#### 4.1.2 Wirtschaftsstruktur und Beschäftigung

Die Frage nach den **ökonomischen Entwicklungspotenzialen** verbindet sich in besonderer Weise mit der **Arbeitsmarktlage**, denn die Dynamik der Beschäftigungsentwicklung ist an einen günstigen Mix von Standortfaktoren gebunden: Wirtschaftsstruktur, Infrastruktur, Kaufkraft etc.

In weiten Teilen der ostdeutschen Bundesländer, im Ruhrgebiet und am westlichen Rand des Rheinlands, im Saarland sowie in Küstenregionen sind häufig strukturelle Defizite anzutreffen. Verschärft wird dieser Befund durch periphere Lagen. Ganz anders sieht es hingegen in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und auch Rheinland-Pfalz aus, aber auch in weiten Teilen von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Dort finden sich flächendeckend oder sehr weitgehend Regionen mit bedeutsamen Produktions- und Dienstleistungsunternehmen, einer sehr guten Arbeitsmarktlage und einer überdurchschnittlichen Einkommenssituation.

Es zeigt sich, dass die ostdeutschen Regionen vom demografischen Wandel besonders betroffen sind.

#### 4.1.3 Demografische Dynamiken

Die demografische Entwicklung in den Regionen Deutschlands zeigt ebenfalls deutliche Ungleichverteilungen. Wenigen wachsenden Regionen stehen viele stagnierende bzw. schrumpfende Gebiete gegenüber. Gleichzeitig existieren vielfältige Entwicklungen und ein Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung. Die demografische Entwicklung der Regionen resultiert im Wesentlichen aus dem regional differenzierten Geburten- und Sterblichkeitsniveau, den Wanderungsverflechtungen der Regionen mit dem In- und Ausland sowie der regionalen Altersstruktur der Bevölkerung. Die Veränderung der Gesellschaftsstruktur hat zusammen mit sozialstrukturellen Faktoren (wie Alter, Geschlecht, sozialer Status) einen erheblichen Einfluss auf Engagementquoten bzw. auf die für die Bewältigung von gesellschaftlichen Aufgaben zur Verfügung stehenden Ressourcen.

#### 4.1.4 Demografische Strukturen und Trends

Bis 2030 wird sich die **Bevölkerung** in Deutschland weiter leicht verringern. Während die demografische Entwicklung in den westdeutschen Bundesländern relativ stabil verläuft, werden die ostdeutschen Regionen fast zehn Prozent der Bevölkerung verlieren.

Der demografische Wandel wird sich auch in den kommenden Jahren regional sehr unterschiedlich gestalten. In den ostdeutschen Ländern haben alle Regionen außerhalb der Großstädte Bevölkerungsverluste von zum Teil weit über zehn Prozent zu erwarten. Die Bevölkerungsverluste in den westdeutschen Ländern konzentrieren sich stärker auf die dünn besiedelten ländlichen Kreise und befinden sich mit etwa drei Prozent auf einem deutlich niedrigeren Niveau. Die günstigste Entwicklung mit nur geringen Veränderungen in der Bevölkerungszahl haben in den westdeutschen Ländern die städtischen Kreise zu erwarten und in den ostdeutschen Ländern die kreisfreien Städte.

Der **Alterungsprozess** wird sich nach 2025 beschleunigen und erst in den 2040er-Jahren seinen Höhepunkt erreichen. Die Zahl der Hochbetagten wird um über 60 Prozent zunehmen. Gleichzeitig sinkt die Zahl jüngerer Menschen rapide. Aktuell kommen im Zahlenvergleich auf 100 Kinder 25 Hochbetagte, 2035 werden es statistisch gesehen 47 Hochbetagte sein. Damit dünnen

sich auch soziale Netze aus. Vor allem in den neuen Ländern wird sich das zahlenmäßige Verhältnis zwischen den Generationen stark verändern. Dort steigt die Zahl der zu pflegenden Menschen zwar unterdurchschnittlich an, aber die Zahl der potenziell Pflege leistenden Personen nimmt um fast ein Viertel ab. Wie in der Vergangenheit auch, werden die größten Bevölkerungsrückgänge in den kleineren und peripheren Gemeinden auftreten und es wird Unterschiede zwischen den Regionen geben.

Auch die wesentlichen Trends des gesamten **Arbeitskräfteangebots** sind durch die aktuelle und zukünftige Altersstruktur festgelegt. Geburtenstarke Jahrgänge werden in den nächsten 20 Jahren den Arbeitsmarkt verlassen, geburtenschwache Jahrgänge ihn betreten. Das Arbeitskräfteangebot wird bundesweit um circa zehn Prozent schrumpfen, bis etwa zur Mitte der 2020er-Jahre beschleunigt, danach etwas abgeschwächt. Die Schrumpfung betrifft die ostdeutschen Länder wiederum stärker als die westdeutschen Länder. Ende 2035 werden circa 83 Prozent aller Erwerbstätigen in den westdeutschen Ländern wohnen. Allerdings darf fast keine Region mehr einen Zuwachs bei der Zahl jüngerer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter 45 Jahren erwarten.

Großstädte und ihr engeres Umland werden immer mehr zu Wachstumsmotoren. Dagegen müssen sich viele andere Städte und Gemeinden – auch in Westdeutschland – darauf einstellen, dass sie (weiter) schrumpfen werden. Mit der Konzentration von Wachstum schwinden die Entwicklungschancen vieler Gemeinden außerhalb des Einflussbereichs der großen Zentren.

#### **4.1.5 Wahlbeteiligung und politische Partizipation**

Eine demokratische Gesellschaft ermöglicht freiwilliges Engagement und sichert politische Beteiligungsangebote. Während in den 1970er-Jahren noch über 90 Prozent der Wahlberechtigten gewählt haben, ist der Anteil mittlerweile auf etwa 70 Prozent gesunken. Die Beteiligung bei Landtagswahlen liegt zwischen 50 und 70 Prozent und sie erreicht bei manchen Kommunalwahlen nicht einmal mehr 30 Prozent. Und auch bei den Wahlen zum Europäischen Parlament konnten bei der ersten Wahl 1979 noch 65 Prozent der Wählerschaft mobilisiert werden, während die Beteiligung seit Jahren unter 50 Prozent bleibt.

Nicht die gesamte Bevölkerung hat sich jedoch in gleicher Weise zurückgezogen. Vor allem Bürgerinnen und Bürger mit niedrigem Bildungsniveau und geringem Einkommen nehmen nicht mehr an Wahlen teil. Es sind eher die reicheren Bundesländer, in denen die Bevölkerung wählen geht, während in den ärmeren Bundesländern immer seltener gewählt wird.

Die Wahlbeteiligung auf Wahlkreisebene verweist gleichermaßen auf eine deutliche soziale Ungleichgewichtung: Je ärmer ein Wahlbezirk und je höher die Erwerbslosenquote, desto niedriger ist die Wahlbeteiligung. Bei vielen nicht-institutionalisierten Beteiligungsformen jenseits von Wahlen und Gewählt-Werden (zum Beispiel Petitionen, Demonstrationen) sieht die Situation sehr ähnlich aus. Unterschiede hinsichtlich Bildung und Einkommen haben sich immer mehr vergrößert. Personen mit höheren Bildungsabschlüssen und Einkommen sind auch hier besser vertreten. Besonders stark ausgeprägt ist der Unterschied zwischen Langzeiterwerbslosen bzw. dauerhaft einkommensschwachen Menschen und jenen, die kontinuierlich im Erwerbsleben stehen. Menschen mit geringer Bildung bringen ihre Interessen immer seltener in das politische Geschehen ein. Daher sind Bundesländer und Regionen mit einem hohen Anteil einkommensschwacher Menschen politisch am wenigsten engagiert.

Seit den 1990er-Jahren bestehen in allen Bundesländern Optionen für Referenden auf lokaler und regionaler Ebene (Bürger-/Volksbegehren und Bürger-/Volksentscheide). Die Beteiligung bei Bürgerentscheiden ist meist abhängig vom jeweiligen Thema sowie der Gemeindegröße. Die Beteiligung an Abstimmungen ist in jenen Gegenden am größten, die von kleineren Kommunen geprägt sind, und fällt in Großstädten am geringsten aus.

#### **4.1.6 Engagementniveaus in den Bundesländern und Stadt-Land-Regionen**

Studien belegen für Deutschland eine prinzipielle Zunahme der Engagementquoten mit deutlich unterschiedlichen Anteilen freiwillig Engagierter zwischen einzelnen Bundesländern und Regionen. Die Betrachtung der Engagementquoten zeigt insgesamt ein Nord-Süd-Gefälle mit niedrigeren Raten in den nördlichen (Ausnahme: Niedersachsen) und höheren in den südlichen Bundesländern. Zudem gibt es eine Ost-West-Differenz mit niedrigeren Engagementquoten in den ostdeutschen Ländern. Dabei ist das Engagement in den Stadtstaaten geringer als in den meisten westdeutschen Flächenländern. Die Ursachen für die Unterschiede werden allgemein auf gesellschaftliche Trends (unter anderem die höhere Anzahl an Vereinen), ungleiche strukturelle Rahmenbedingungen, Ressourcen- und Infrastrukturausstattungen zurückgeführt, die in der Kombination verschiedene Anreiz- und Gelegenheitsstrukturen für Engagement vorhalten.

Personen im ländlichen Raum engagieren sich stärker als Menschen, die im städtischen Raum leben. Der Stadt-Land-Gegensatz in den Engagementquoten wird unter anderem mit einer stärkeren Bedeutung des Engagements für die soziale Integration sowie einem höheren Bedarf in ländlichen Räumen erklärt und auf die Konkurrenz mit (kommerziellen) freizeitkulturellen Angeboten in Städten zurückgeführt.

Die geringere Engagementbeteiligung in Ostdeutschland ist mit den deutlich höheren Arbeitslosenquoten, dem geringeren durchschnittlichen Einkommen sowie der schlechteren sozioökonomischen Lage der Bevölkerung zu begründen. Ebenso wirken sich spezifische Faktoren wie eine geringere Bindung an Kirche und Religion, eine mangelnde Engagementinfrastruktur mit entsprechend schlechteren Angebotsstrukturen sowie der anhaltende Bevölkerungsrückgang in ländlich geprägten Regionen in Ostdeutschland negativ aus.

#### **4.1.7 Institutionen der Engagementförderung**

Freiwilligenagenturen, Bürgerstiftungen, kommunale Stabsstellen, Mehrgenerationenhäuser und andere Organisationen der Engagementförderung verteilen sich laut Generali Engagementatlas 2015 regional und in den Ländern sehr unterschiedlich. Ein direkter Zusammenhang zwischen der vorhandenen Infrastruktur zur Förderung freiwilligen Engagements und der Engagementquote lässt sich allerdings weder auf Bundes- oder Landes- noch auf kommunaler Ebene nachweisen.

Auffällig sind das Nebeneinander unterschiedlicher Förderstrukturen, die örtliche und regionale Ballung sowie eine geringe Anzahl von Einrichtungen zur Engagementförderung in dünn besiedelten ländlichen Regionen. Insgesamt kann keineswegs davon gesprochen werden, dass es auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene ein Konzept für eine gemeinsame strategische Infrastrukturförderung gäbe.

Die weit verbreiteten sozialraumorientierten Ansätze, die auch der Förderung von Engagement und des sozialen Miteinanders dienen, wurden nicht in die Erhebung des Engagementatlas einbezogen. Genau diese aber sind in der Lage, auf lokale und vor allem kleinräumige Besonderheiten einzugehen: Gerade sie können vielfältige Engagementformen berücksichtigen und vor allem Personengruppen ausmachen, die bislang keinen Zugang zum Engagement gefunden haben.

Insgesamt gilt – von wenigen Ausnahmen abgesehen: Strategien zur Engagementförderung werden meist nicht miteinander abgestimmt. Sie werden häufig nach Ressortzuständigkeiten vorgenommen und ohne Gesamtregie verfolgt.

## 4.2 „Räumliche Gesichter“ des demografischen Wandels

Die Auswirkungen der sozialen, ökonomischen, technologischen und demografischen Veränderungen führen zu gegensätzlichen Raumentwicklungen. Diese zeigen sich in kleinräumigen Strukturen in Städten und im ländlichen Raum. Dabei können sich negative Entwicklungen verstärken, zu einer Abwärtsspirale führen und durch Zu- und Wegzüge räumliche Spaltungen bedingen.

Welche Themen vorrangig sind, unterscheidet sich zwischen Stadt und Land. Dennoch ist beiden Raumtypen gemein, dass Engagement und zivilgesellschaftliche Aktivitäten nur dort vorhanden sind, wo Einzelpersonen oder Gruppen ein Problem oder Handlungsbedarf wahrnehmen und es Spielraum zur Entwicklung von Lösungen gibt. Dabei kann Engagement zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts, einer stärkeren Identifikation mit dem Ort und zu mehr Eigeninitiative beitragen. Vorhandene Strukturen wiederum können die persönliche Engagementbereitschaft positiv beeinflussen.

Engagement ist ein geeignetes Mittel, um sich in einer neuen Umgebung zu vernetzen und heimisch zu werden. Örtliche Vereine und Initiativen, Kindergärten, Schulen, Freizeitheime etc. bieten zum Beispiel für junge zugezogene Familien zahlreiche Möglichkeiten, sich in die Gesellschaft einzubringen und neue soziale Kontakte aufzubauen. Dabei ist ein gutes Zusammenwirken von hauptamtlichen Kräften und Engagierten sowohl in der Quartiers- als auch in der Dorfentwicklung wichtig.

### 4.2.1 Engagement in sozialräumlich benachteiligten städtischen Quartieren

In städtischen Regionen – vor allem in Großstädten – ist der Zusammenhang zwischen Engagement und dem sozialen Miteinander weniger stark ausgeprägt und der Anteil freiwillig Engagierter deutlich niedriger als in ländlichen Kreisen. In der Stadtentwicklungspolitik gewinnt daher die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Quartier und Wohnumfeld durch sozialräumliche und lebensweltlich orientierte Konzepte und Strategien an Bedeutung. Denn Tendenzen zu sozialen und ethnischen Ausgrenzungen fordern Maßnahmen.

Die Konzepte der Quartiersentwicklung und des Quartiersmanagements orientieren sich an Stärken. Ziel ist es, die Bewohnerinnen und Bewohner zu befähigen, ihr Leben eigenständig zu gestalten und zu verbessern. Seit Ende der 1990er-Jahre wird dieser Ansatz der Selbstermächtigung und Befähigung im Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ über die Städtebauförderung in benachteiligten und strukturschwachen Stadt- und Ortsteilen umgesetzt. Dabei liegt die zentrale Herausforderung in der Frage, wie die programmgestützten Interventionen der Sozialen Stadt in dauerhafte Strukturen und eine nachhaltige Aktivierung von Eigeninitiative und Engagement in den Quartieren überführt werden können.

Empirische Studien bestätigen die Bedeutung des Engagements für die Entwicklung der sozial-räumlich benachteiligten Quartiere. Engagement im Quartier ist darauf ausgerichtet, für ein nachbarschaftliches Miteinander zu sorgen, bessere Bildungschancen zu schaffen sowie Migrantinnen und Migranten zu beteiligen und zu integrieren. Engagementförderung findet häufig in Form von individueller Begleitung und Unterstützung statt. Insgesamt spielen für die Stärkung des Engagements und der Identifikation mit dem Quartier die Vernetzung und Kooperation mit bildungs- und engagementfördernden Einrichtungen und die Einbindung in die gesamtstädtische Politik eine zentrale Rolle.

#### **4.2.2 Engagement in peripheren ländlichen Räumen**

In peripheren ländlichen Räumen verschärfen sich demografische und wirtschaftliche Probleme durch selektive Abwanderung. Hinzu kommt eine zunehmend zu beobachtende Demokratieskepsis und Anfälligkeit für extreme Positionen und Gruppierungen. Dort, wo es keine Angebote mehr gibt, gewinnen naturgemäß Engagement und Eigenorganisation an Bedeutung. Je kleiner der Ort und je dünner besiedelt die Region ist, desto weniger Versorgung und kommerzielle Unterhaltungs-, Kultur-, Freizeit- und Sportangebote gibt es und desto wichtiger werden Geselligkeit, Gemeinschaft und selbstorganisierte Angebote. Wichtig sind Treffpunkte und Orte der Begegnung für gemeinsame Aktivitäten wie Dorfgemeinschaftshäuser, Generationenhäuser oder Vereinsräume.

Engagement ist in den betroffenen Regionen kein „Luxus“, es wird vielmehr existenziell und zu einem harten Standortfaktor für das Überleben der Ortschaften. Dabei droht das wesentliche Element von Engagement – die Freiwilligkeit – verloren zu gehen. Studien zeigen, dass die demografische Stabilität der Dörfer in strukturschwachen Regionen mit der Existenz intakter Vereinsstrukturen einhergeht und ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der Vereinsdichte besteht. Je mehr Bewohnerinnen und Bewohner sich in Vereinen engagieren, desto stabiler sind die Ortschaften. Vor allem für die Jugend sind attraktive Freizeitangebote wichtig. Vereinsarbeit kann die Attraktivität als Wohnort und indirekt auch als Unternehmensstandort erhöhen und somit ein zentraler Faktor im Kampf gegen die Abwanderung sein.

Bürgerschaftlich getragene Aktivitäten können vor allem in kleinen Gemeinden den entscheidenden Unterschied zwischen Entwicklung und Stagnation machen. Es werden sich nur jene betroffenen Dörfer stabilisieren, in denen aktive Bewohnerinnen und Bewohner für attraktive Lebensbedingungen sorgen. Die entscheidende Frage für die Zukunft der peripheren Dörfer ist jedoch, ob es gelingt, mit den strukturellen Veränderungen umzugehen und neue, tragfähige Lösungen für die Gestaltung der eigenen Lebensqualität zu finden.



## 5. Engagementförderung und zivilgesellschaftliche Entwicklungen in Schlüsselbereichen/Politikfeldern auf lokaler Ebene

Die Zweite Engagementberichtscommission macht auf kommunaler Ebene besonders auf bedeutsame **Schlüsselbereiche des Engagements** aufmerksam, die in engem Zusammenhang mit der Sicherung der Daseinsvorsorge stehen:

**Mobilität** wird als Standortfaktor zunehmend wichtiger. Vielfältige bürgerschaftlich organisierte Angebote wie Bürgerbusse und Mitfahrbörsen treten neben öffentliche Dienstleistungen. Ein integriertes Mobilitätsmanagement ist vor allem im ländlichen Raum gefragt und die Gestaltung entsprechender Governance-Prozesse wird vor allem dort zu einer großen Zukunftsaufgabe für die Sicherung der Daseinsvorsorge.

Der Bereich **Klima und Energie** hat auch im Zusammenhang mit politischer Beteiligung und mit Formen genossenschaftlicher Organisation an Bedeutung gewonnen. Das Themenfeld zeichnet sich durch Selbstorganisationen aus, zum Beispiel für alternative Konsummuster oder neue Wege der Energiegewinnung, durch öffentliche Auseinandersetzungen und Protest gegen geplante staatliche Baumaßnahmen sowie neue Formen der Bürgerbeteiligung – durchaus als Resultat öffentlichen Protests.

Die Herausforderung für lokale Engagementpolitik in diesem Bereich wird es sein, innovative Anstöße und Projekte zu fördern und gleichzeitig eine Dialogorientierung bei institutionalisierten Beteiligungsformen voranzubringen.

Der **Katastrophenschutz** wird traditionell ehrenamtlich wahrgenommen. Hier stehen vor allem die freiwilligen Feuerwehren unter Druck. Sie müssen neue Zielgruppen wie Frauen, ältere Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund gewinnen, um diese kommunale Pflichtaufgabe zu erfüllen. Gleichzeitig sind die einzelnen Hilfs- und Rettungsorganisationen gefordert, sich weiterzuentwickeln, neue Formen projektbezogenen, befristeten Engagements zu integrieren und ihre Aktivitäten auf kommunaler Ebene stärker zu vernetzen.

Die Handlungsfelder **Gesundheit** sowie **Pflege und Sorge** werden demografisch bedingt bedeutsamer und bedürfen verstärkter Aufmerksamkeit. In beiden Bereichen werden rein auf professionelle Versorgung setzende Strategien die Herausforderungen der Zukunft nicht meistern können. Neue Gesundheitsunternehmen könnten Selbsthilfe, Selbstorganisation und professionelle Anbieter koordinieren, im Idealfall gemeinsam mit Krankenkassen und Sozialversicherungsträgern. Auch in der Pflege bedarf es vielfältiger Bemühungen und Korrekturen in der Pflege- und Sorgepolitik, um tragfähige wohlfahrtspluralistische Arrangements auf der kommunalen Ebene zu schaffen.

**Kulturangebote** gehören zwar nicht zu den Pflichtfeldern der Daseinsvorsorge, sind aber dennoch unabweisbar bedeutsam für die Zukunftsfähigkeit und Attraktivität von Regionen und Orten. Kulturangebote bestehen seit Langem auf Basis des Engagements, einer aktiven kulturellen Performance der Bürgerinnen und Bürger, eines Mäzenatentums sowie öffentlicher Förderung. Potenziale von Kulturförderung für die Integration unterschiedlicher benachteiligter Zielgruppen könnten von kommunalen Akteuren noch stärker in der Breite genutzt werden.

**Sport** gewinnt aktuell an zusätzlicher Bedeutung: für die Integration engagementferner Bevölkerungsgruppen, für geflüchtete Menschen und als gesundheitsbezogene Prävention. Eine integrierte Sportentwicklungsplanung kann Sportvereine stärken, da Sport als Querschnittsthema viele Bereiche der Kommunalentwicklung tangiert. Das Potenzial von Sportvereinen als Akteure in intersektoralen kommunalen Netzwerken ist noch nicht ausgeschöpft. Hier bieten sich Chancen für die Zukunft der Sportvereine selbst und für die lokale Engagementförderung.

## 6. Lokale Governance, Engagement und Bürgerkommune

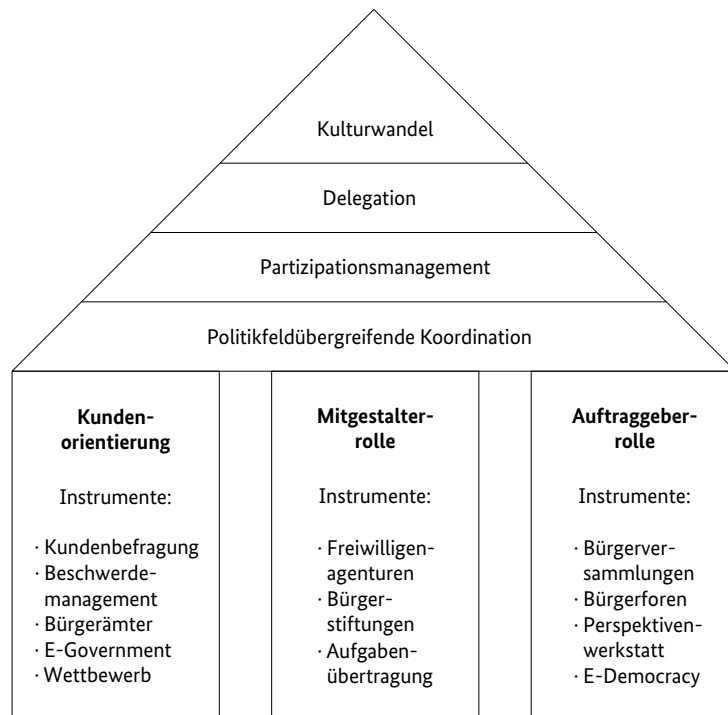
Unter dem Stichwort „lokale Governance“ wird politisches Entscheiden und Verwalten als ein Prozess verstanden, bei dem Akteure der Wirtschaft und (Zivil-)Gesellschaft eingebunden werden. **Kooperative Formen des Regierens und Verwaltens (Good Governance)** sind vor allem auf der städtischen und lokalen Ebene bedeutsam. Aufgrund komplexer wechselseitiger Abhängigkeiten werden Aushandlungsprozesse bei der Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen immer wichtiger. Damit gewinnen ein verstärkter öffentlicher Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft sowie der Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern bei der Mitgestaltung und Mitentscheidung an Bedeutung. Neue institutionelle Infrastrukturen und sie stützende Förderprogramme bringen dies zum Ausdruck. Vernetzung, Kooperation und Verständigung sind zunehmend gefragt und damit auch wesentliche Bestandteile von Engagementpolitik.

Das **Leitbild der Bürgerkommune** ist Ausdruck dieser neuen Kultur der Beteiligung und Zusammenarbeit. In der Bürgerkommune werden die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt gestellt. Sie können aktiv an der kommunalpolitischen Zielfindung mitwirken und sich daran beteiligen, Vorhaben zu verwirklichen. Engagement und Beteiligung haben einen wichtigen Stellenwert.

Das Leitbild der Bürgerkommune lässt sich kompakt als „Haus“ darstellen (Abbildung 4). Bürgerinnen und Bürgern kommen dort unterschiedliche Rollen zu: Im Rahmen der *Kundenorientierung* erhalten kommunale Akteure Feedback oder es können Dienstleistungen abgerufen werden. In der *Mitgestalterrolle* hat die Bevölkerung Möglichkeiten, sich auf unterschiedliche Art und Weise selbst einzubringen. In der *Auftraggeberrolle* können Bürgerinnen und Bürger mitentscheiden und so de facto Handlungsaufträge an kommunale Akteure erteilen. Um dies zu ermöglichen, bedarf es einer *politikfeldübergreifenden Koordination*, eines *Partizipationsmanagements*, der Übertragung von Aufgaben (*Delegation*) und eines *Kulturwandels* innerhalb kommunaler Verwaltungen.

In der Breite der deutschen Kommunen haben sich die Ansätze der lokalen Governance und der Bürgerkommune noch nicht durchgesetzt. In den kommenden Jahren sollten empirisch gehaltvollere und vergleichbare Forschungsergebnisse dazu beitragen, die Konzepte weiterzuentwickeln.

Abbildung 4: Das Leitbild der Bürgerkommune



Quelle: Bogumil et al. 2003: 26.

# IV.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Folgenden werden ausgewählte zentrale Ergebnisse und Empfehlungen des Zweiten Engagementberichts wiedergegeben.

### **Die Vielfalt von Engagement in einer zivilen Gesellschaft anerkennen**

Für die öffentliche Diskussion ist es wichtig, die Vielfalt von Engagement anzuerkennen. Die Kommission geht deshalb von einem weiten Engagementbegriff aus, mit dem die Ausblendung wesentlicher Engagementbereiche vermieden werden soll. Denn die starke Betonung von Engagementformen mit sichtbarem Öffentlichkeitsbezug birgt die Gefahr, dass die „stillen“ Formen des Engagements, zum Beispiel in Nachbarschaften und Migrantinnen- und Migranten-Communities, die von den „Engagierten“ selbst nicht unbedingt als Engagement im öffentlichen Raum gewertet werden, nicht wahrgenommen werden. Die Kommission empfiehlt, das bisher vorherrschende Verständnis von Engagement zu überprüfen und eine auf verschiedenen Ebenen agierende Engagementpolitik anzustoßen, die die unterschiedliche Ausgestaltung von Engagement „in Spannungsachsen“ – zwischen Freiwilligenarbeit *und* Mitsprache, informellem *und* organisiertem Engagement, Geselligkeit *und* Zweckorientierung etc. – stärker würdigt. Dabei soll es nicht primär um die gezielte Förderung einzelner Formen freiwilligen Engagements gehen, sondern vor allem um die Auseinandersetzung mit Fragen der Abgrenzung und Sicherung grundlegender Freiheitsräume und Voraussetzungen, zu denen auch die Strukturbedingungen auf regionaler Ebene gehören.

### **Anforderungen an eine Empirie eines vielfältigen Engagements**

- Empirische Ermittlungen des Engagements sowie Bewertungen entsprechender Studien sollten methodologischen Gesichtspunkten, den genutzten Indikatoren, den Erhebungsmethoden, aber auch der Repräsentativität der Befragung verstärkte Aufmerksamkeit widmen.
- Auch die regionalen und nationalen Ausprägungen und Traditionen des Engagements sollten erforscht werden. Für eine gezielte lokale Engagementpolitik werden planungsrelevante Daten und verlässliche Informationen auf regionaler und kommunaler Ebene benötigt.
- Über die finanziellen Dimensionen der Engagementförderung ist noch zu wenig bekannt. Ausmaß, Schwerpunkte und Wirkungen der Förderung sollten erforscht werden. Dies gilt vor allem für die Effekte der steuerlichen Vergünstigungen im Rahmen der Übungsleiter- und Ehrenamtszuschläge unter Einbezug der Daten der Finanzverwaltung.

### **Den demografischen Wandel als sozialen Wandel verstehen und gestalten**

- Vor allem Gemeinden im ländlich-peripheren Raum benötigen mit Blick auf Mentalitäten, Sozial- und Infrastrukturen bei der Förderung von Engagement eine familienfreundliche, generationenübergreifende Agenda, die der Unterstützung der Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Politik bedarf.

- Trotz und gerade wegen ihrer schwierigen Finanzlage sollten Kommunen die Engagementförderung vorantreiben und sich gegenüber neuen Ideen und Angebotsformen öffnen, um Infrastruktur- und Versorgungsempfässen entgegenzuwirken. Dafür notwendig ist eine intelligente bundes- und landespolitische Flankierung im Rahmen des kooperativen Föderalismus.
- In städtischen Gebieten mit komplexen sozialen Problemlagen sind quartiers- und sozialraumorientierte Ansätze sowie integrierte Stadtteilentwicklungskonzepte für die Engagementförderung und den sozialen Zusammenhalt von zentraler Bedeutung. Eine klassische institutionen- bzw. infrastrukturzentrierte Engagementförderung ohne Sozialraumbezug erreicht dagegen vornehmlich bildungsnahe Bevölkerungsgruppen.

### **Konflikt und Einvernehmen: Herausforderungen im Engagement für Flüchtlinge und Asylsuchende kooperativ bearbeiten**

Die Integration der langfristig in Deutschland bleibenden geflüchteten Menschen ist eine gesamtgesellschaftliche humanitäre Aufgabe, die nur von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam mit Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wohlfahrtsverbänden und dem vielfältigen Engagement der Bürgerinnen und Bürger bewältigt werden kann. Dabei sind angemessene Wege zu finden, auch mit Kontroversen in der Bürgerschaft umzugehen. Bereitschaft zum Gespräch und das Festhalten an humanitären, rechtsstaatlichen Prinzipien sind unerlässlich.

Sowohl für die Integration geflüchteter Menschen als auch für ihre Begegnung mit einheimischen Bürgerinnen und Bürgern ist es von größter Bedeutung, Flüchtlinge in Formen des freiwilligen Engagements einzubeziehen.

### **Engagement von Personen mit Migrationshintergrund: Differenziert wahrnehmen und würdigen**

Das vielfältige Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund muss mehr als bisher in seiner ganzen Breite wahrgenommen und respektiert werden. Die Politik sollte gezielt solche Engagementformen fördern, die sich durch Merkmale der Integration und Unterstützung auszeichnen und sich mit ihrem gesellschaftlichen Umfeld aktiv auseinandersetzen. Stärker gefördert werden sollte auch das gemeinsame Engagement von Personen mit und ohne Migrationshintergrund. Mehr Aufmerksamkeit braucht die Frage, wie sich bestehende statische Strukturen für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund wandeln und flexibilisieren lassen.

### **Monetarisierung freiwilligen Engagements: Notwendige Klärungen**

Traditionen und Trends von Formen der Monetarisierung freiwilligen Engagements erfordern die Aufstellung einer Ordnung, die einen transparenten Umgang mit Geld und geldwerten Vorteilen in der Förderung ermöglicht. Dies gilt nicht zuletzt mit Blick auf die Einführung des Mindestlohns und Fragen der Arbeitnehmerüberlassung.

Das Wissen über Formen der Monetarisierung ist keineswegs belastbar. Vor allem die Datenlage zum Umfang und zur Wirkung von Monetarisierung auf Lebenslagen, Regionen und Engagementfelder muss dringend verbessert werden. Das gilt auch für die Übungsleiterpauschale.

### **Bildung: Für und durch Engagement**

Bildung ist ein Schlüsselfaktor für Engagement. Um das Engagement im Bildungsbereich zu stärken, sollten Schulen zu kooperativen Einrichtungen werden. Sie sind vielerorts auf dem Weg, sich über ihre traditionelle Funktion als öffentliche Einrichtung hinaus zu gemeinschaftsbilden-

den Foren weiterzuentwickeln. Hierzu bedarf es größerer Spielräume bei der Selbstverwaltung der Schulen und einer Öffnung der Schule nach „innen“ – durch eine stärkere Mitgestaltung und -verantwortung der Schülerinnen und Schüler – und nach „außen“ – durch Partnerschaften mit Vereinen, sozialen Einrichtungen oder Stadtteilinitiativen.

Bildung *für* und *durch* Engagement sollte in der öffentlichen und fachlichen Bildungsdiskussion einen größeren Stellenwert bekommen.

### **Partizipation und Engagement: Zwei Bereiche mit vielen Berührungspunkten**

Politische Partizipation und freiwilliges Engagement haben viele Berührungspunkte. Werden effektive und transparente Beteiligungsangebote bereitgestellt, die zur politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung beitragen, wirkt sich dies positiv auf freiwilliges Engagement aus. Mit Verbindlichkeit ausgestattete Beteiligungsformen sollten deshalb gestärkt werden, um freiwilliges Engagement in weiten Teilen der Bevölkerung zu fördern und politische Beteiligung in der Bevölkerung (mehr) zu verankern.

Dialogorientierte Beteiligungsangebote mit brückenbauendem Charakter helfen überdies Polarisierungen zwischen Personen(-gruppen) sowie Ausgrenzungen im Gemeinwesen entgegenzuwirken und Sozialkapital aufzubauen.

### **Daseinsvorsorge und Engagement: Befähigung zur Selbstgestaltung**

Formen und Art staatlicher und kommunaler Daseinsvorsorge sollten das Ziel verfolgen, allen Mitgliedern der Gesellschaft ein gutes Leben, Selbstbestimmung und Teilhabe zu ermöglichen. Für die Bewerkstelligung ihrer Aufgaben in der Koproduktion von Daseinsvorsorge (Management, Vernetzung, Ermöglichung) benötigen die Kommunen mehr Kompetenzen, Begleitung, Beratung sowie adäquate rechtliche, finanzielle und institutionelle Rahmenbedingungen.

Die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen sollten durch ein gemeinschaftlich von Bund, Ländern und Gemeinden finanziertes Daseinsvorsorge-Programm in strukturschwachen Regionen erweitert werden. Dabei ist der wichtige Beitrag des Engagements für die kommunale Daseinsvorsorge zu berücksichtigen, ohne die Pflichtaufgaben in der Daseinsvorsorge infrage zu stellen. Vor allem quartiers- bzw. ortsteilbezogene sowie integrative Förderprogramme (Städtebauförderung, ländliche Entwicklung) sollten stärker auf die Sicherung und das Management der Daseinsvorsorge sowie die Förderung des Engagements für die Lebensqualität ausgerichtet werden.

### **Soziale Unternehmen und Genossenschaften: Mit Engagement wirtschaften**

Mit Blick auf die wirtschaftliche Bedeutung von Engagement sollten in der Engagementpolitik und -förderung traditionelle und neue Formen des gemeinnützigen Wirtschaftens berücksichtigt werden, bei denen sich soziale, ökologische und erwerbswirtschaftliche Ziele mit gemeinschaftlichem und solidarischem Engagement verbinden. Erforderlich ist eine stärkere Öffnung des institutionellen Umfelds und des rechtlichen Rahmens für innovative Ansätze. Bundes- und Landesgesetzgebern wird empfohlen, die Entwicklung, Begleitung und Förderung selbstorganisierter Strukturen gemeinnützigen Wirtschaftens und sozialunternehmerischer Initiativen als kommunale Aufgabe zu unterstützen und festzuschreiben.

### **Engagement und seine Förderung: Neue Formen des Regierens und Verwaltens**

- Lokale Engagementpolitik zur Förderung, Nutzung und Anerkennung von Engagement sollte sich mit einer neuen lokalen Kultur des Regierens und Verwaltens (Governance) verbinden. Nicht zuletzt aufgrund der Flüchtlingsdynamik steht die kommunale Politik vor der Aufgabe, neue Umgangsformen mit dem Engagement der Bürgerinnen und Bürger zu finden und das Engagement vom Rand in die Kernbereiche der politischen Abstimmungsprozesse und der lokalen Daseinsvorsorge zu rücken.
- Gefragt ist eine neue Verantwortungsteilung zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Politik und Verwaltung, aber auch mit Akteuren aus dem Unternehmensbereich. Es ist deshalb unerlässlich, die Fragen des Engagements mit Formen der Mitsprache und einer sich auch auf Engagement stützenden Gestaltung von Aufgaben der Daseinsvorsorge zu verknüpfen.

### **Engagement und Sicherung der Mobilität: Auf dem Weg zu intelligenten Systemen**

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

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

### **Klima- und Energiepolitik: Mit den Bürgerinnen und Bürgern**

Städte und Gemeinden sollten in der Klima- und Energiepolitik Rahmenpläne entwickeln, die neben der Mitwirkung etablierter Organisationen auch vorsehen, neue Akteure sowie Bürgerinnen und Bürgern vor Ort zu informieren und zu beteiligen. Nur so können Perspektiven für Schlüsselbereiche wie Verkehr, lokale Energieversorgung oder Gebäudesanierung ausgelotet und mittelfristige Ziele als „Meilensteine“ bestimmt werden. Gefragt ist dabei das Engagement der Bürgerinnen und Bürger – sowohl bei Planungen und Konzepten als auch in der Produktion und im Konsum, wie das etwa in Energiegenossenschaften der Fall ist.

### **Katastrophenschutz: Neue Kooperationen und Innovationspotenziale**

Die Organisationen im Katastrophen- und Brandschutz sowie in den Rettungsdiensten stehen unter Anpassungsdruck und müssen sich jeweils auf die veränderten, regional unterschiedlich ausgeprägten Rahmenbedingungen auf gesamtverbandlicher und lokaler Ebene einstellen. Die Dienste sollten sich für neue Zielgruppen öffnen, sich mit ihrer Verbandskultur auseinandersetzen, vermehrt mit anderen Hilfsorganisationen kooperieren und sich auf kommunaler und regionaler Ebene besser vernetzen.

Darüber hinaus wird es künftig notwendig sein, die Bevölkerung in Katastrophenschutzkonzepte stärker einzubeziehen, um Schadenslagen angemessen zu bewältigen sowie Menschen für Gefahrenlagen zu sensibilisieren und ihre Selbsthilfekompetenz zu stärken.

### **Engagement und Selbsthilfe: Unverzichtbar für das Gesundheitssystem**

Engagement, Beteiligung und Selbsthilfe gehören zu den Grundlagen regionaler und lokaler Gesundheitspolitik. Es gilt, sie stärker als bislang zu würdigen und in eine abgestimmte Präventionspolitik zu integrieren. Zudem müssen die Kommunen in der Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung und einer entsprechenden Infrastruktur stabilisiert werden. Dabei übernehmen Gesundheitskonferenzen unter kommunaler Regie eine wichtige Koordinationsaufgabe in Bezug auf gesundheitsbezogenes Engagement und bei der Gewährleistung einer bedarfsgerechten Infrastruktur, die in den bundesgesetzlichen Vorgaben vorgesehen und in den landesrechtlichen Gesundheitsdienstgesetzen (ÖGDG) verankert werden sollte.

### **Pflege und Sorgearbeit: Vor Ort verantworten**

Auch in der Pflege gilt es, die Rolle und Kompetenzen der Kommunen zu stärken. Nur die Städte und Gemeinden sind in der Lage, systematisch professionelle Hilfen mit nachbarschaftlichen und anderen Formen freiwilligen Engagements zu verbinden. Dabei spielt die Entwicklung lokaler Sorgeskulturen und -strukturen die zentrale Rolle.

Wohlfahrtspluralistische Formen eines modernen Verantwortungs- und Hilfemixes verlangen nach Kompetenzen und Ressourcen auf der kommunalen Ebene. Das Leistungsrecht der Pflegeversicherung und die Beurteilung der Qualität der Pflege müssen sich deshalb intensiver auf die Bedeutung familiärer, nachbarschaftlicher und bürgerschaftlicher Unterstützung beziehen.

### **Lokale Kulturpolitik: Kreative Ressourcen vor Ort nutzen**

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

### **Potenziale der Sportvereine: Erkennen, weiterentwickeln, nutzen**

Sportvereine spielen eine zentrale Rolle für die lokale Engagementlandschaft. Bund und Länder sollten überprüfen, inwieweit die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Engagement im Sportverein weiter vereinfacht und entbürokratisiert werden können. Kommunale Geschäfts- oder Koordinationsstellen können örtliche Sportvereine entlasten. Ferner sollte die kommunale Sportpolitik stärker zum Querschnittsthema kommunaler Verwaltung und Politik werden. Dies würde sich vorteilhaft auf die städtebauliche Entwicklung, auf Angebote der Gesundheitsförderung, auf Schulen und auf die lokale Integrationspolitik auswirken. Auch sollten die Kommunen die vielfältigen gesellschaftlichen und gemeinwohlorientierten Funktionen der lokalen Sportvereine fördern und sie mit anderen gesellschaftlichen Bereichen und Trägern verknüpfen.



## Die Mitglieder der Sachverständigenkommission des Zweiten Engagementberichts

*Prof. Dr. Daniela Birkenfeld*

Stadträtin und Dezernentin der Stadt Frankfurt a.M., Dezernat VIII – Soziales, Senioren, Jugend und Recht

*Prof. Dr. Peter Dehne*

Professor für Planungsrecht/Baurecht an der Hochschule Neubrandenburg

*Prof. em. Dr. Adalbert Evers*

Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI) an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

*Prof. Dr. Brigitte Geißel*

Professorin für Politikwissenschaften und politische Soziologie an der Goethe-Universität Frankfurt a.M.

*Prof. Dr. Michael Hüther (stellvertretender Vorsitzender der Kommission)*

Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln)

*Prof. Dr. Thomas Klie (Vorsitzender der Kommission)*

Professor für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Evangelischen Hochschule Freiburg und Leiter des Zentrums für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze)

*Prof. Dr. Renate Köcher*

Geschäftsführerin des Instituts für Demoskopie Allensbach (IfD Allensbach)

*Prof. Dr. Tilman Mayer*

Professor für Politische Theorie, Ideen- und Zeitgeschichte am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

*Prof. Dr. Doris Rosenkranz*

Professorin an der Fakultät Sozialwissenschaften der Technischen Hochschule Nürnberg

*Prof. Dr. Martina Wegner*

Professorin für die Organisation von Zukunftsdiskursen, Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften an der Hochschule München

# Abbildungs- und Tabellennachweise

## **Abbildung 1:**

Eigenberechnung der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht – Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung. Berlin 2016.

## **Abbildung 2:**

Eigenberechnung der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht – Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung. Berlin 2016.

## **Abbildung 3:**

Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.) (2016): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

## **Abbildung 4:**

Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars; Schwarz, Gudrun (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Berlin: Sigma.

## **Tabellen 1 bis 4:**

[IfD Allensbach] Institut für Demoskopie Allensbach (Hg.) (2013): Motive des bürgerschaftlichen Engagements. Ergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Allensbach.

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;  
sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

**Herausgeber:**

Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend  
Referat Öffentlichkeitsarbeit  
11018 Berlin  
[www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)



**Bezugsstelle:**

Publikationsversand der Bundesregierung  
Postfach 48 10 09  
18132 Rostock  
Tel.: 030 182722721  
Fax: 030 18102722721  
Gebärdentelefon: [gebaerdentelefon@sip.bundesregierung.de](mailto:gebaerdentelefon@sip.bundesregierung.de)  
E-Mail: [publikationen@bundesregierung.de](mailto:publikationen@bundesregierung.de)  
[www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)

Für weitere Fragen nutzen Sie unser

Servicetelefon: 030 20179130

Montag–Donnerstag 9–18 Uhr

Fax: 030 18555-4400

E-Mail: [info@bmfsfjservice.bund.de](mailto:info@bmfsfjservice.bund.de)

Einheitliche Behördennummer: 115\*

Zugang zum 115-Gebärdentelefon: [115@gebaerdentelefon.d115.de](mailto:115@gebaerdentelefon.d115.de)

**Artikelnummer:** 1BR51

**Stand:** November 2016, 1. Auflage

**Gestaltung:** [www.avitamin.de](http://www.avitamin.de)

**Druck:** Silber Druck oHG, Niestetal

\* Für allgemeine Fragen an alle Ämter und Behörden steht Ihnen auch die einheitliche Behördenrufnummer 115 von Montag bis Freitag zwischen 8.00 und 18.00 Uhr zur Verfügung. Diese erreichen Sie zurzeit in ausgesuchten Modellregionen wie Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen u. a. Weitere Informationen dazu finden Sie unter [www.115.de](http://www.115.de).