

Bürgerschaftliches Engagement auf kommunaler Ebene

Öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission am 12.5.01, 9.10 Uhr

Joachim Braun, Institut für sozialwissenschaftliche Analysen und Beratung

Umfang und Formen der Förderung des freiwilligen Engagements und der Selbsthilfe durch die Kommunen

Im Rahmen des vom BMFSFJ geförderten zweijährigen Projektes zur Förderung des freiwilligen Engagements und der Selbsthilfe in Kommunen wurden vom ISAB-Institut zwei Befragungen durchgeführt, aus denen die Sie interessierenden Fragen beantwortet werden können.

- zum einen eine kommunale Umfrage in 730 Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern. Die hohe Beteiligung an der Befragung erlaubt es, ein differenziertes Bild der Engagementförderung und der Förderpraxis in den Kommunen zu zeichnen. 61 % aller Städte über 50.000 Einwohner haben sich beteiligt, sowie 35 % aller Städte und Gemeinden zwischen 10 und 50.000 Einwohnern.
- zum anderen eine Befragung der in 380 Kommunen bestehenden 583 Anlaufstellen für freiwilliges Engagement und Selbsthilfe, also von Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros und Freiwilligenagenturen.

Über erste Ergebnisse hat ISAB in dem Gutachten "Zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements auf Länderebene" für die Enquete-Kommission berichtet. Wichtige Erkenntnisse zur zukünftigen Gestaltung einer Engagement unterstützenden Infrastruktur in Kommunen wurden in dem Leitfaden für Kommunen zur Information und Beratung über freiwilliges Engagement und Selbsthilfe veröffentlicht. Er wurde anlässlich des IJF 2001 erstellt.

Die ausführliche Berichterstattung über die Befragungsergebnisse zur Engagementförderung der Kommunen erfolgt im Sommer 2001.

1. Welche Instrumente setzen die Kommunen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements ein, und welche Rolle spielen dabei Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros und Freiwilligenagenturen?

Hierzu sind folgende Aspekte relevant:

Freiwilliges Engagement, Ehrenamt und Selbsthilfe findet überwiegend auf kommunaler

ler Ebene statt. Der lokale Raum ist daher der wichtigste Ort zur Gewinnung und Organisation des bürgerschaftlichen Engagements. Die Entfaltungschancen des freiwilligen Engagements sowohl in den im Freiwilligensurvey identifizierten 14 Engagementbereichen sowie in den verschiedenen Organisationsformen des freiwilligen Engagements sind deshalb in hohem Maße abhängig von den institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen, von fördernden und hemmenden Strukturen, die auf kommunaler Ebene wirksam werden.

Nach den von den Bürgern und Bürgerinnen im Freiwilligensurvey 1999 artikulierten Unterstützungsinteressen sind **Strategien und Maßnahmen, die sich auf institutionelle und organisatorische Rahmenbedingungen** sowie auf die Gestaltung des Verhältnisses von Verwaltung, Einrichtungen, Verbänden und Bürgern **beziehen, wichtiger als individuelle Anreize**, wie finanzielle Vergünstigungen und Steuervorteile für freiwillig Engagierte.

Eine unterstützende Anerkennungskultur und gesellschaftliche Strukturen, die bürgerschaftliches Engagement ermöglichen und nicht reglementieren, sind für die Aufrechterhaltung des bisherigen Engagements ebenso wichtig, wie für die Aktivierung der vorhandenen Engagementbereitschaften in dem durch ständige Ein- und Austritte gekennzeichneten Freiwilligenbereich.

Daher ist es auf den ersten Blick ermutigend, wenn über 90 % der Kommunen angeben, dass **die Förderung des freiwilligen Engagements, des Ehrenamtes und der Selbsthilfe als eine wichtige kommunale Aufgabe** gesehen wird.

Nach vier wichtigen **Zielen zur Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements** befragt, halten

- 56 % Bürgerbeteiligung und Verantwortungsbeteiligung an Planungen und Gestaltungsentscheidungen für sehr wichtig.
- 45 % halten die eigen- und mitverantwortliche Aufgabenübernahme der Bürger für wichtig.
- Die Bereitstellung von Ressourcen für freiwilliges Engagement wird nur von 41 %, die Einrichtung von Anlaufstellen für freiwilliges Engagement von 28 % für sehr wichtig gehalten.

Anzumerken ist allerdings, dass es hier erhebliche Unterschiede nach Gemeindegrößenklassen gibt.

Aus dem Zustimmungsgrad zu den Hauptzielen der Engagementförderung konnten die **Kommunen nach ihrem Förderverständnis** typisiert werden.

Demnach haben

- 41 % der Kommunen ein fortgeschrittenes Förderverständnis und können als Engagement freundlich bezeichnet werden.
- 35 % verhalten sich eher abwartend.
- 24 % der Kommunen bewerten alle Förderziele nur gering.

Kommunen mit Anlaufstellen für freiwilliges Engagement und Selbsthilfe sind zu 55 % nicht nur besonders Engagement freundlich, sie heben sich auch in ihrer Bereitschaft, Ressourcen für Projekte, Initiativen und Vereine bereitzustellen, sowie beim Ausbau der Anlaufstellen Prioritäten zu setzen, außerordentlich aus den anderen Kommunen heraus.

1.1 Trotz der hohen Akzeptanz, die Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements als wichtige Aufgabe zu sehen, wird die **bisherige Förderpraxis** selbstkritischer beurteilt.

- Nur knapp die Hälfte der Kommunen gibt an, dass die Förderung des freiwilligen Engagements bereits als Chance für ein neues Verhältnis von Verwaltung und Bürgern genutzt wird.
- 80 % der Kommunen sind der Meinung, dass bisher keine ausreichenden Mittel im Haushalt für freiwilliges Engagement und Selbsthilfe bereitgestellt werden.

1.2 Die Kommunen setzen zur Förderung des freiwilligen Engagements eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente und Verfahren ein.

- In 73 % der Kommunen werden Vereine, Projekte und Gruppen direkt gefördert.
- 45 % fördern freiwilliges Engagement indirekt über Verbände.
- Netzwerke werden von 43 % der Kommunen gefördert.
- In 33 % der Kommunen gibt es bereits Ansprechpartner für freiwilliges Engagement in der Verwaltung.
- Viele Kommunen führen regelmäßige Ehrungen von Freiwilligen durch und fördern besondere Veranstaltungen, wie Selbsthilfetage und Projektbörsen.
- Bürgerbefragungen, Zukunftswerkstätten, Qualifizierungsmaßnahmen werden bisher erst von wenigen Kommunen als Instrumente der Engagementunterstützung eingesetzt.

Bei allen Maßnahmen der Engagementförderung heben sich die Kommunen mit einem fortgeschrittenen Förderverständnis deutlich von den anderen Kommunen ab.

1.3 Nach Angaben der Kommunen sind nahezu alle Ämter bzw. Fachabteilungen der Verwaltung - wenn auch in unterschiedlichem Umfang - mit Fragen der Förderung des freiwilligen Engagements in ihrer Kommune befaßt. An der Spitze der unterstützten Engagementbereiche steht der Sportbereich, Rettungsdienst und Freiwillige Feuerwehr sowie der Bereich Kultur und Musik.

1.4 Möglichkeiten zur Information über freiwilliges Engagement und zur Selbstdarstellung von Vereinen, Initiativen und Selbsthilfegruppen im Internet gibt es in weniger als 15 % der Kommunen. Gleichwohl befürworten fast zwei Drittel der Kommunen die Einschätzung, dass durch ansprechende Informationen auf der Gemeindeforum das freiwillige Engagement der Bürger und der Vereine gefördert werden könnte.

1.5 Wie bereits gesagt, gibt es in 383 Kommunen von 1.525 Kommunen über 10.000 Einwohner bisher Anlaufstellen für freiwilliges Engagement und Selbsthilfe in der bisherigen Form von Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros und Freiwilligenagenturen.

1.6 Nach dem Freiwilligenurvey hatten im Bundesdurchschnitt 5% aller Bürger/innen bereits Kontakt zu einer Anlaufstelle. Umgerechnet auf die Kommunen mit einer Anlaufstelle liegt der Prozentsatz über 15%. Danach ist der Anstoß zum freiwilligen Engagement durch Anlaufstellen, trotz ihrer geringen Verbreitung, bereits so groß wie die Anstoßwirkung der Medien. Insg. 30%, also 18 Mio. Bürgerinnen und Bürger sind daran interessiert, die Leistungen von Anlaufstellen für freiwilliges Engagement in

Anspruch zu nehmen.

Kommunen, die Erfahrungen mit Anlaufstellen haben, beurteilen diese positiv. Bezogen auf alle Kommunen halten sich nur 35 % gut über die Aufgaben und Ziele der Anlaufstellen informiert. Im Hinblick auf die weitere Einrichtung von Anlaufstellen für freiwilliges Engagement und Selbsthilfe besteht also ein erheblicher Bedarf an Information, Aufklärung und Erfahrungsaustausch.

1.7 Mehr als die Hälfte der Anlaufstellen werden bisher von Wohlfahrtsverbänden getragen, die meisten vom Paritätischen. 24 % befinden sich in kommunaler Trägerschaft, 7 % bei Trägerverbänden, 12 % bei eingetragenen Vereinen.

1.8 Den Nutzen der Anlaufstellen für die Kommunen kann in 5 Punkten zusammengefaßt werden:

- Anlaufstellen übernehmen in den Kommunen wichtige Clearingfunktionen zwischen Verwaltung, Bürgern und Verbänden. Insbesondere durch ihre Öffentlichkeitsarbeit fördern sie ein Engagement freundliches Klima und schaffen wichtige Voraussetzungen für die Übernahme von Aufgaben durch die Bürger.
- Durch ihre Mitwirkung an kommunalen Planungen unterstützen sie die Kommune bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement.
- Anlaufstellen gelingt es in hohem Maße Engagementpotenzial zu aktivieren und Bürger zum Engagement zu gewinnen, die Verbände und Vereine nicht erreichen. Es gelingt ihnen sowohl Freiwillige für Verbände und Einrichtungen zu gewinnen, aber auch diejenigen, die sich außerhalb von traditionellen Strukturen engagieren wollen.
- Mit ihren Aktivitäten unterstützen die Anlaufstellen die Kommunen bei ihrer Leitbilddiskussion zur bürgerorientierten Kommune.

Diese Funktionen und Leistungen von Anlaufstellen können vor allem in den Kommunen am besten umgesetzt werden, die sie voll unterstützen und als zentrales Element ihrer Engagementförderpolitik verstehen.

2. Wo liegen Hauptprobleme bei der Engagementförderung?

Die historisch gewachsenen Strukturen der bisherigen Engagementunterstützung, die unterschiedlichen Zuständigkeiten in den einzelnen Ämtern, erschweren sowohl den Überblick über die Engagementförderung, als auch die Entwicklung einer Gesamtstrategie zur Engagementförderpolitik. Nicht verwunderlich ist es daher, dass die meisten Kommunen Schwierigkeiten hatten, konkrete Angaben zum bisherigen Umfang ihrer Engagementförderung zu machen.

Bestrebungen zu einer ressortübergreifende Bündelung der Unterstützungsmaßnahmen zur Entwicklung einer Leitbilddiskussion und einer übergreifenden Strategie der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements gibt es in zunehmenden Maßen in Kommunen mit fortschrittlichem Förderverständnis.

Da sich Engagementförderpolitik erst in jüngster Zeit zu einem neuen Politik- und Gestaltungsbereich der Kommunen entwickelt, ist es verständlich, wenn viele Kommunen die Zahl der engagierten Bürger sowie die Zahl der Vereine, Selbsthilfegruppen, Initiativen und Freiwilligenorganisationen nur teilweise kennen. Eine Voraussetzung für zukunftsorientierte Engagementförderung wird daher auch eine kontinuierliche Bestands-

aufnahme zum Umfang des freiwilligen Engagements und zu den Erwartungen der Bürger sein.

Die in den letzten 20 Jahren entstandenen Anlaufstellen wie Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros und seit neuestem auch Freiwilligenagenturen/-zentren sind aus unterschiedlichen politischen Kontexten und Programmen entstanden. Trotz ihrer unterschiedlichen Entstehungsbedingungen haben die verschiedenen Anlaufstellen ähnliche Aufgaben- und Leistungsprofile entwickelt. Auch hinsichtlich der von ihnen erreichten Nutzer/innen bestehen Überschneidungen.

Die Informiertheit über ihre Leistungen sowie über die hierfür erforderlichen Ressourcen ist insbesondere in den Kommunen gering, in denen es bisher keine Anlaufstellen gibt. Daher ist es nicht verwunderlich, dass gelegentlich die Meinung vertreten wird, dass ihre Aufgaben auch von Ehrenamtlichen erbracht werden könnten.

In den letzten Jahren zeichnet sich eine Entwicklung ab, nach der in einigen Kommunen Parallelstrukturen von Minianlaufstellen entstehen. In manchen Kommunen wird dagegen - z.B. ausgehend von der bestehenden Selbsthilfekontaktstelle eine Aufgabenprofilerweiterung zur Unterstützung des freiwilligen Engagements insgesamt vorgenommen.

Parallelstrukturen sind weder aus Sicht der Bürger noch aus der Sicht der Kommunen eine optimale Antwort auf den Informations- und Beratungsbedarf, den Bürger aller Altersgruppen in den verschiedenen Engagementbereichen haben. Zudem führen Parallelstrukturen in einem insgesamt erst gering entwickelten Bereich zu unproduktiver Ressourcenkonkurrenz.

3. Wie sollte aufgrund der vorliegenden Ergebnisse eine zukunftsweisende Konzeption der Engagementförderung aussehen und inwieweit sollen Bund und Länder unterstützend tätig werden? Welche innovativen Vorhaben und Entwicklungen sollte der Bund, z.B. in Form von Modellvorhaben fördern?

3.1 Eine zukunftsweisende Konzeption der Engagementförderung in Kommunen muß zweierlei einlösen:

- verbesserte Beteiligungs- und Mitwirkungschancen an Gestaltungsentscheidungen im lokalen Gemeinwesen (**neue Beteiligungsverfahren**)
- unmittelbar auf das freiwillige Engagement der Bürger und Bürgerinnen in Vereinen, Gruppen, Projekten und Initiativen bezogene Unterstützung. (**Engagementförderpolitik**)

Stichwortartig aufgelistet umfassen die Kernelemente der Engagementförderpolitik:

- die bessere finanzielle Unterstützung und Sachausstattung von Gruppen, Vereinen und Projekten
- bessere Informations- und Beratungsmöglichkeiten über Gelegenheiten zum freiwilligen Engagement durch geeignete Anlaufstellen
- bedarfsgerechte Qualifizierungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Freiwillige
- die Förderung von Gelegenheiten zum Engagement und Erschließung neuer Tätigkeitsfelder in Einrichtungen und Verbänden
- die Benennung von Ansprechpartnern in der Verwaltung für freiwilliges Engagement

ment und eine ressortübergreifende Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements

3.2 Aus Zeitgründen konzentriere ich mich hier auf einen Punkt der Engagementförderung: den Ausbau der Informations- und Beratungsinfrastruktur für freiwilliges Engagement.

Da die bisherigen Anlaufstellen weder alle Bevölkerungsgruppen erreichen, noch über das freiwillige Engagement in allen Engagementbereichen informieren können, stellt sich **die Frage nach der Konzeption**, die diesen Anforderungen gerecht wird.

60% der Kommunen befürworten Informations- und Beratungsmöglichkeiten über freiwilliges Engagement für alle Ziel- und Altersgruppen sowie für alle Engagementbereiche durch eine integrierte Anlaufstelle.

Mehrheitlich sprechen sich die Kommunen gegen das beliebige Nebeneinander von Selbsthilfekontaktstellen, Freiwilligenagenturen und Seniorenbüros aus. Wenn alle BürgerInnen erreicht werden sollen, müssen die zielgruppenorientierten Informations- und Kontaktstellen durch eine zentrale Anlaufstelle in den Kommunen ergänzt oder ersetzt werden.

Da die derzeitigen Bezeichnungen der Anlaufstellen das Verständnis einer erweiterten Ziel- und Aufgabenstellung zu sehr einengen, und weil nur 29 % der Kommunen die bisherige Bezeichnung für zutreffend halten, wird im bereits erwähnten Leitfaden als einheitlicher Fachbegriff für eine Engagement unterstützende Infrastruktur die Bezeichnung **Büro für freiwilliges Engagement und Selbsthilfe** empfohlen.

Lokale Anlaufstellen im Sinne eines Büros für freiwilliges Engagement und Selbsthilfe sollen die Erfahrungen der Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros und Freiwilligenagenturen aufgreifen und deren zielgruppen- und bereichsspezifische Begrenzung überwinden. Insgesamt sollen sie das bewährte Aufgabenprofil der bisherigen Anlaufstellen auf alle Zielgruppen erweitern.

Damit die Büros für freiwilliges Engagement und Selbsthilfe von interessierten Bürgerinnen und Bürgern als verlässliche Anlauf-, Informations- und Beratungsstelle genutzt werden können, müssen Verantwortlichkeiten und die Kontinuität der Leistungen gesichert werden. Diese Verlässlichkeit kann nur durch **hauptamtliche Fachkräfte** garantiert werden. Die im Leitfaden enthaltenen Ausstattungsempfehlungen für Anlaufstellen sind erfahrungsbasierte Qualitätsanforderungen. Ohne eine angemessene Personal- und Sachausstattung kann keine Qualitätssicherung der Engagementförderung erreicht werden.

3.3 Die bisher überwiegende Finanzierung der Anlaufstellen durch die Kommunen übersteigt oft deren Möglichkeiten zur Finanzierung freiwilliger Aufgaben. Der notwendige Ausbau einer Engagement unterstützenden Informations- und Beratungsinfrastruktur in Kommunen sollte durch vier Maßnahmen der Länder und des Bundes unterstützt werden:

1. durch die Beteiligung der Länder an den Kosten der Anlaufstellen, die über Anstoßfinanzierung hinausgehen;
2. die Anerkennung der Anlaufstellen als gemeinnützige Einrichtungen, um ihnen die

- Chance zu öffnen, Sponsoren aus Einrichtungen und der Wirtschaft zu gewinnen;
3. die Mitfinanzierung einer Stelle durch die Krankenkassen für die auf Selbsthilfe bezogenen Unterstützungsleistungen der Anlaufstellen.
 4. Angesichts der Tatsache, dass erst 20 % der Kommunen über Anlaufstellen verfügen und damit einer insgesamt unterentwickelten Engagement unterstützenden Beratungsinfrastruktur sollte der Bund zwei Initiativen ergreifen:
 - ein fünfjähriges Förderprogramm zum Aufbau integrierter Anlaufstellen in Kommunen finanzieren, mit einem besonderen Schwerpunkt in den neuen Bundesländern
 - Die bisherigen Möglichkeiten, sich im Internet über freiwilliges Engagement zu informieren, sollten durch ein Programm zur angemessenen Präsentation des Freiwilligenbereichs jeder Kommune im Internet gefördert werden. Auch hierzu hat die kommunale Umfrage konkrete Erwartungen ergeben.

Durch diese vier Maßnahmen könnte die Nachhaltigkeit der in 2001 entstandenen Impulse zur Entwicklung der Freiwilligenkultur in Deutschland und zur Förderung der Zivilgesellschaft eindrucksvoll unter Beweis gestellt werden.

4. Ziele der zweiten Phase des Projektes „Förderung des freiwilligen Engagements und der Selbsthilfe in Kommunen“

Gespräche mit Fachleuten aus den Verwaltungen zeigen, dass in vielen Kommunen Entwicklungen in Gang gekommen sind. Dabei sind die Entwicklungsfortschritte kommunal sehr unterschiedlich, während in manchen Kommunen die Diskussion um neue Formen der Engagementförderung gerade erst begonnen hat, sind in anderen Kommunen Vernetzungsprozesse im Gang, wurden Ehrenamtsbeauftragte bestellt, wurden Stabsstellen eingerichtet. Die eingeschlagenen Entwicklungswege sind unterschiedlich, teilweise sehr heterogen. Es zeigen sich aber auch viele Parallelen und Gemeinsamkeiten zwischen Kommunen, und ein daran anknüpfendes hohes Interesse der Kommunen am Erfahrungsaustausch.

4.1 Leitfaden

Vor diesem Hintergrund werden wir, aufbauend auf dem Leitfaden für Kommunen zur Förderung des freiwilligen Engagements und der Selbsthilfe, die kommunale Diskussion über den Auf- und Ausbau einer Engagement unterstützenden Infrastruktur durch intensive Öffentlichkeitsarbeit und durch Information und Beratung unterstützen.

4.2 Wettbewerb " Engagement unterstützende Infrastruktur in Kommunen – Information und Beratung für freiwilliges Engagement und Selbsthilfe für alle Generationen"

Weiterhin führt ISAB in 2001 zur intensiveren Auseinandersetzung mit Engagementförderpolitik in Kommunen und zur Verbesserung der Ausbauchancen einer Engagement unterstützenden Infrastruktur einen vom BMFSFJ geförderten bundesweiten **Wettbewerb für Kommunen** durch. Der Wettbewerb soll, innovative Konzeptionen für Engagement unterstützende Anlaufstellen, deren Vernetzung sowie neue Politikansätze in Städten und Kreisen ermitteln und bekannt machen. 5 beispielhafte Modelle einer Engagement unterstützenden Infrastruktur werden mit Preisen ausgezeichnet.

4.3 Expertentagung

Zur Präsentation, Diskussion und Bewertung der Gesamtergebnisse wird im Oktober 2001 zusammen mit dem Paritätischen Wohlfahrtsverband eine **Fachtagung** für Experten aus Kommunen und Verbänden durchgeführt.