

# Bürgerschaftliches Engagement unter Druck? Eine Einleitung

*Annette Zimmer/Thomas Rauschenbach*

## **1. Zur Rahmung des heutigen Engagements**

Zweifellos ist Bürgerschaftliches Engagement ein Phänomen von zentraler gesellschaftlicher, politischer, sozialer und wirtschaftlicher Bedeutung. Es ist der „Kitt“, der moderne Gesellschaften zusammenhält, dem politischen Gemeinwesen ein solides Unterpfand gibt und in seiner ökonomischen Bedeutung gar nicht groß genug eingeschätzt werden kann. Lange Zeit eher verkannt und von Wissenschaft, Politik und allgemeiner Öffentlichkeit kaum beachtet, wusste man zu Beginn der Debatte noch sehr wenig über Kontexte, Traditionen, Schwerpunkte und Konjunkturen des Bürgerschaftlichen Engagements (zum sozialen Ehrenamt vgl. Müller/Rauschenbach 1988).

Inzwischen sind wir dank des Freiwilligensurveys und seinen drei Wellen (vgl. BMFSFJ 2010; Gensicke/Picot/Geiss 2006), der Enquete-Kommission „Zur Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (vgl. Enquete-Kommission 2002), intensiver und sichtbar gewordener Forschungsaktivitäten (vgl. Behr/Liebig/Rauschenbach 2002) und durch einen vom zuständigen Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegebenen Engagementbericht (vgl. BMFSFJ 2009) ungleich besser darüber informiert, in welchen Bereichen, mit welcher Intensität, mit welchen Folgen und warum sich Bürgerinnen und Bürger in Deutschland engagieren. Dabei wurde der Blick zunehmend auch auf die Rahmenbedingungen des Engagements gerichtet.

Wie die Ergebnisse des aktuellen Freiwilligensurveys 2009 deutlich machen, handelt es sich meist – zu mehr als 80% – um ein „gebundenes Engagement“, das in Organisationen stattfindet (vgl. BMFSFJ 2010: 174). Überwiegend sind dies gemeinnützige bzw. Nonprofit-Organisationen des sogenannten Dritten Sektors, die weder dem Bereich des Marktes noch des Staates zuzuordnen sind (vgl. BMFSFJ 2009: 12). Aber insbesondere diese organisationale Rahmung des Engagements steht bereits seit einigen Jahren unter Veränderungsdruck (vgl. Rauschenbach/Sachße/Olk 1995). Aufgrund der Veränderung der Kontextbedingungen gerät Bürgerschaftliches Engagement zunehmend unter Druck und Stress.

Infolge des Wandels der gesellschaftlichen, politischen wie vor allem der ökonomischen Rahmenbedingungen steht sowohl die klassisch-traditionelle Bindung der Engagierten an die betreffende gemeinnützige Organisation zur Disposition, also die Beteiligung und Mitgliedschaft in Vereinen, Initiativen und Verbänden, als auch die Leitungs- und Führungsstrukturen der Organisationen bzw. ihre Governance, die herkömmlich ehrenamtlich geprägt war.

Schließlich wird auch ihr bisheriges Verhältnis zu staatlichen Instanzen, die „embeddedness“ der Organisationen, ihre Einbindung und Einbettung in den staatlich-administrativen Kontext und damit ihre Kooperation mit staatlichen Instanzen, also etwa die historisch gewachsenen Formen der Public-Private-Partnership und der Governance zwischen dem öffentlich-staatlichen und dem gemeinnützigen Bereich zunehmend infrage gestellt. Was diese Veränderungen für das Bürgerschaftliche Engagement bedeuten, welche Folgen sich hieraus für Mitgliedschaft, Leitung und Zusammenarbeit mit Staat und Verwaltung auf der Ebene der Individuen, der Organisationen und der Sektoren bedeuten, ist das Thema dieses Bandes.

Die gemeinnützigen Organisationen, die Bürgerschaftliches Engagement im Wesentlichen bündeln, sind aus soziologischer Sicht Teil gesellschaftlicher Sub-Systeme. Aus der Perspektive der Politikwissenschaft sind sie eingebettet in bestimmte Politikfelder und aus ökonomischer Sicht sind sie schlicht Teilnehmer einer jeweils spezifischen Drei-Sektoren-Ökonomie. Ganz gleich, aus welcher Perspektive betrachtet, hat sich das „Umfeld“, Subsystem oder Politikfeld in der jüngsten Vergangenheit in beachtlichem Umfang verändert.

## Bürgerschaftliches Engagement unter Druck? Eine Einleitung

Die Folgen für das Bürgerschaftliche Engagement werden, abhängig von der betreffenden Perspektive, jeweils unterschiedlich akzentuiert. Gibt es das „klassische Vereinsmitglied“ eigentlich noch, das gemäß Kurt Tucholsky vor allem für „seinen Verein“ lebt? Sind aus treuen und zufriedenen Vereinsmitgliedern in einer von Individualisierung geprägten Gesellschaft nicht längst anspruchsvolle „Kunden“ und Empfänger von Leistungen und Diensten geworden? Mit Fragen dieser Art nähert sich die aktuelle soziologische Forschung dem Bürgerschaftlichen Engagement. Im Zentrum des sozialwissenschaftlichen Interesses am Bürgerschaftlichen Engagement stehen infolgedessen Fragen wie: Kann Bürgerschaftliches Engagement noch zur Integration moderner Gesellschaften beitragen? Oder ist Mitgliedschaft als ein spezifisches Bindungsmuster an Organisationen und Vereine sowie Engagement und Verantwortungsübernahme ohne monetäre Gegenleistung längst ein „alter Hut“ und nicht mehr zeitgemäß?

Ganz anderes rückt eine vorrangig an Effizienz und Effektivität orientierte Betriebswirtschaftslehre in das Blickfeld der Aufmerksamkeit: Lassen Konkurrenz und Marktorientierung, mit denen sich die gemeinnützigen Organisationen zunehmend konfrontiert sehen, noch Raum für Bürgerschaftliches Engagement vor allem auf der Leitungsebene? Sollten „Ehrenamtliche“ aus Führungspositionen gemeinnütziger Organisationen nicht besser „wegprofessionalisiert“ werden? Sind Ehrenamtliche überhaupt noch in der Lage, unter den neuen, von Konkurrenz und Leistungsvereinbarungen geprägten Bedingungen eine effektive und effiziente Leitung und Führung gemeinnütziger Organisationen zu gewährleisten? Dies wiederum sind die Fragen, die sich stellen, wenn aus einer vorrangig ökonomisch-geprägten Perspektive die aktuellen Veränderungen der Umwelt und des Umfeldes von Bürgerschaftlichem Engagement in gemeinnützigen Organisationen zum Thema werden.

Eine wiederum andere Perspektive ist die der Politikwissenschaft: Hier geht es um Fragen der Steuerung und Regulierung. In der Regel wird hierbei nicht von einer Antinomie zwischen „Staat“, „Markt“ und „gemeinnützigen Organisationen“ bzw. „Drittem Sektor“ ausgegangen, sondern vielmehr von einer Beziehung auf Gegenseitigkeit zwischen diesen drei Sektoren, wobei gemeinnützige Organisationen und das darin gebundene Bürgerschaftliche Engagement als „Koppelungsinstanz“ betrachtet werden.

In den unterschiedlichen Politikfeldern haben sich, historisch bedingt, „Muster“ der Zusammenarbeit insbesondere zwischen den gemeinnützigen Organisationen und den staatlichen Instanzen entwickelt. Der Staat übernimmt dabei in der Regel Regulierungs- und Gewährleistungsfunktionen, während den gemeinnützigen Organisationen, die in einem beachtlichen Umfang auf Bürgerschaftliches Engagement rekurren, die Erstellung von bürgernahen und kostensparenden Leistungen und Diensten zukommt. Es sind traditionell gewachsene Muster der Kooperation, die dem „Markt“ mit seinen Unternehmen ebenso einen spezifischen Platz und eine Rolle zuweisen wie den staatlichen Instanzen und Behörden sowie den gemeinnützigen Organisationen und dem hier gebundenen Bürgerschaftlichen Engagement.

Die „Muster“ der Kooperation und insofern auch die „embeddedness“ der gemeinnützigen Organisationen unterscheiden sich deutlich, je nach Rollen- und Funktionsverständnis, von „Markt“ und insbesondere „Staat“, wie die international vergleichende Dritte-Sektor- bzw. Nonprofit-Forschung gezeigt hat (vgl. Salamon/Anheier 1999; Zimmer/Priller 2004). Gleichzeitig werden infolge maßgeblicher Veränderungen, die unter den Stichworten Globalisierung und Veränderung von Staatlichkeit gefasst werden können, diese gewachsenen institutionellen Arrangements und Kooperationsmuster zwischen „Markt“, „Staat“ und gemeinnützigen Organisationen zunehmend infrage gestellt: Welche neuen Arrangements lassen sich erkennen? Welcher Stellenwert kommt in Zukunft in den unterschiedlichen Politikfeldern dem „Staat“ und dem „Markt“ zu? Haben gemeinnützige Organisationen und somit das Bürgerschaftliche Engagement unter den infolge von Globalisierung, Neo-Liberalismus und Individualisierung veränderten politischen Kontextbedingungen überhaupt noch eine Chance?

Alle diese Themen und Fragen deuten an, dass das Bürgerschaftliche Engagement und die darauf basierenden Organisationen zunehmend unter Druck geraten.

## 2. Kontextbedingungen des Engagements in Sozialem, Kultur und Sport

Die Beiträge dieses Bandes betrachten Bürgerschaftliches Engagement dezidiert aus diesen institutionellen Kontextperspektiven. Es wird nicht wie im Freiwilligenurvey das Engagement an sich auf der Ebene von Personen in den Blick genommen, sondern es werden einzelne Bereiche bzw. Politikfelder oder gesellschaftliche Sub-Systeme, es werden institutionelle Settings ins Blickfeld gerückt. Dieser bereichsspezifische Fokus ist mit Bedacht gewählt worden.

Bei den drei im Folgenden behandelten Bereichen – Soziales, Kultur und Sport – handelt es sich um Politikfelder mit einer hohen Attraktivität für Bürgerschaftliches Engagement. Zusammen genommen findet hier zumindest knapp 40% des Freiwilligenengagements statt, wobei erwartungsgemäß den Ergebnissen des Freiwilligenurveys folgend der Sport für das Freiwilligenengagement am attraktivsten ist und Sportvereine etwa 20% des Gesamtengagements bündeln, während auf die Bereiche Soziales sowie Kultur und Musik in etwa jeweils 10% entfallen (vgl. BMFSFJ 2009: 31; BMFSFJ 2010).

Zugleich verkörpern Soziales, Kultur und Sport ausgesprochen traditionsreiche Felder des ehrenamtlichen Engagements. Oft wird vergessen, dass die Anfänge der modernen bürgerlichen Gesellschaft gegen Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts geprägt und in wesentlichen Aspekten vorangetrieben wurden durch Bürgerschaftliches Engagement, das seinen Rahmen in den sich damals entfaltenden Kulturvereinen und Kulturstiftungen fand. Es war Jürgen Habermas, der auf die Relevanz des Bürgerschaftlichen Engagements im Kulturbereich bzw. in den Salons, Logen, Clubs und Lesegesellschaften des frühen 19. Jahrhunderts für die Entwicklung von Öffentlichkeit als Sphäre des intellektuellen Austausches, der Interessenorganisation und -aggregation sowie der gesellschaftlich-öffentlichen und damit genuin auch der politischen Meinungsbildung hingewiesen hat (vgl. Habermas 1990). Zu den drei Bereichen:

*Kultur:* Es wurde wiederholt dokumentiert, dass das Bürgerschaftliche Engagement im Bereich der Kultur immer schon der Identitätsbildung und der sozialen Integration, aber auch der Distinktion und damit

der Produktion und Reproduktion der „feinen Unterschiede“ diene (vgl. DiMaggio 2006). In einer sich stark wandelnden Gesellschaft hat daher das Bürgerschaftliche Engagement im Kulturbereich nichts von seiner Attraktivität eingebüßt. Im Gegenteil: In den vergangenen Dekaden ließ sich ein zunehmendes Interesse an Kultur und am Engagement im Kulturbereich feststellen, das u.a. in einer erhöhten Medienaufmerksamkeit sowie in der Zunahme an Kulturvereinen zum Ausdruck kam (vgl. Zimmer 2001). Gleichzeitig waren Kultur und Kulturproduktion einerseits immer schon stark individualistisch geprägt sowie andererseits in hohem Maße an Käufer- und Besuchermärkten orientiert. Unter den veränderten Bedingungen eines zunehmend am „Markt“ orientierten Kulturkonsums stellt sich daher die Frage, ob gemeinnützige Organisationen im Kulturbereich noch eine Zukunft haben? Eröffnet die Kultur zu Beginn des 21. Jahrhunderts noch genügend Raum zur Entfaltung des Bürgerschaftlichen Engagements?

*Sport:* Sport und Freizeit werden heutzutage meist in einem Atemzug genannt. Vergessen wird dabei, dass Sport in Form der gemeinschaftlich ausgeübten Leibesübung – d.h. in Form des Turnens – zunächst eine brisante politische Aktivität war (vgl. Evers/Zimmer 2010). Lange Zeit bestand ein enger Nexus zwischen sportlicher Betätigung und einer spezifisch politischen wie ideologisch-normativen Orientierung. Sporttreiben war in Deutschland wie in vielen europäischen Ländern bis nach dem Zweiten Weltkrieg immer auch eine politische Aktivität.

Anders als das Engagement im Bereich Kultur wurde der Sport frühzeitig zu einer breiten sozialen Bewegung, die alle Bevölkerungsgruppen und -schichten erfasste. War es zunächst eine jeweils spezifisch politisch-normative Orientierung, die das Engagement und den Zusammenhalt im Sportverein garantierte, so wurde diese bald durch eine wettbewerbsbasierte Solidarität im Sport abgelöst. Im Zuge der Breitensportbewegung wurden Mitgliedschaft und Mitwirkung im Sportverein zu einem ubiquitären Phänomen, das im Laufe der Zeit im Hinblick auf die Mitgliederzahlen der Organisationen sowohl Gewerkschaften als auch Parteien oder Kirchen in den Schatten stellen sollte. Noch immer ist der Sport mit seiner bemerkenswert hohen Vereinsdichte jener Bereich, der Bürgerschaftliches Engagement am intensivsten zu bündeln scheint. Gleichzeitig ist jedoch zu fragen, ob der „Kitt“, der den organi-

## Bürgerschaftliches Engagement unter Druck? Eine Einleitung

sierten Sport zusammenhält – die Solidarität im Verein – angesichts zunehmender gesellschaftlicher Individualisierungs- und Pluralisierungstendenzen auf die Dauer zukunftsfähig sein wird. Hat Bürgerschaftliches Engagement im Sport eigentlich noch einen Platz?

*Soziales:* Im Gegensatz zu Kultur und Sport steht das Bürgerschaftliche Engagement im sozialen Bereich traditionell im Zentrum der Aufmerksamkeit von Wissenschaft und Politik. Dies ist vor allem eine Folge der organisationalen Rahmung des Bürgerschaftlichen Engagements in diesem Bereich. Es sind die Wohlfahrtsverbände, die ihre Ursprünge – wie die Kultur- und Sportvereine – ebenfalls weit ins 19. Jahrhundert zurückführen, die traditionell die Infrastruktur für Engagement im sozialen Bereich bilden. Sie sind – in Verbindung mit den Kirchen und den dort angelagerten Assoziationen (vgl. Kaiser 2008) – ein wesentlicher Motor für eine auch politisch verstärkte Beachtung des Bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland.

Im internationalen Vergleich ist diese für Deutschland typische sogenannte „Verbändewohlfahrt“ ein hochinteressantes und viel beachtetes Phänomen (vgl. Beiträge in Evers/Laville 2004; Evers/Zimmer 2010; Kendall 2010). Wie vielfach beschrieben, kam es bereits in den 1920er-Jahren in Deutschland zu einer engen Zusammenarbeit zwischen dem sich ausbildenden Sozialstaat und den damals schon zu Dachverbänden zusammengeschlossenen lokalen Wohltätigkeitsvereinen und karitativen Einrichtungen im Sozial- und Gesundheitswesen (vgl. Sachße 1995; Sachße/Tennstedt 1988).

So lassen sich die Anfänge der heutigen großen Wohlfahrtsverbände in Deutschland – Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Diakonie, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Rotes Kreuz und Zentralwohlfahrtsstelle für Juden – bis in das frühe 20. Jahrhundert zurückverfolgen (vgl. Merchel 1989). Die Zusammenarbeit mit dem Staat erstreckte sich dabei sowohl auf sozialpolitische Planungsprozesse (Policy-Formulierung) als auch auf die faktische Erbringung sozialer Dienstleistungen (Policy-Implementation). Schon in dieser frühen Zeit waren die Dachorganisationen – die Verbände – national wie regional an der Politikgestaltung beteiligt, während ihre angeschlossenen Mitgliedsorganisationen auf der lokalen Ebene in die Erbringung sozialer Dienstleistungen immer stärker eingebunden wurden.

Die vor Ort tätigen Mitgliedsorganisationen der Wohlfahrtsverbände – die lokalen Dienstleister – waren vor diesem Hintergrund lange Zeit durch Bürgerschaftliches Engagement geprägt und zeichneten sich in ihrer Frühphase durch einen geringen Grad der Verberuflichung ihrer Mitarbeiterschaft aus (vgl. Rauschenbach/Schilling 1995).

In der Folge entwickelte sich in Deutschland dieser Kooperationsmodus – das „duale System“ der Wohlfahrtspflege – zum Referenzrahmen für die Charakterisierung der Einbindung Bürgerschaftlichen Engagements in den öffentlich-staatlichen Kontext. Auch im internationalen Vergleich sind unter Bezugnahme auf die Verbändewohlfahrt diese Beziehungsmuster zwischen dem staatlich-öffentlichen und dem in den gemeinnützigen Organisationen des Dritten Sektors gebundenen Bürgerschaftlichen Engagements als „korporatistisch“ (vgl. Salamon/Anheier 1999) oder „subsidiär“ (vgl. Strachwitz/Zimmer 2010) charakterisiert worden. Dies beschreibt ein Einbettungsmuster, demzufolge der Staat im Wesentlichen die Verantwortung für die Finanzierung und Regulierung der Leistungserstellung übernimmt, während Bürgerschaftliches Engagement – jeweils vermittelt über gemeinnützige Organisationen – zu gleichen Teilen der Interessenvertretung sowie der Erstellung von im Wesentlichen personenbezogenen Dienstleistungen dient.

Diese Form der Einbindung des Bürgerschaftlichen Engagements kann in Deutschland – vermittelt über Sport- und Kulturvereine sowie Wohlfahrtsverbände mit ihren angeschlossenen Mitgliederorganisationen vor Ort (dem vielfältigen Spektrum von Krankenhäusern, Reha-Zentren, Behinderteneinrichtungen, Jugendhilfeangeboten, Kindertageseinrichtungen und Beratungszentren; vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft 2008) – nicht nur auf eine lange Tradition, sondern auch auf eine sehr erfolgreiche Entwicklung zurückblicken, deren wesentliche Motoren auf der einen Seite die sich entwickelnde Sozialgesetzgebung in der Weimarer Republik (vgl. Sachße 1995) sowie auf der anderen Seite der sich ab Ende der 1950er-Jahre entwickelnde Ausbau der Wohlfahrtsstaatlichkeit war.

Das Wachstum des Wohlfahrtsstaats und seine zunehmende rechtliche Kodifizierung hatten weltweit – wie auch in Deutschland – einen kontinuierlichen Anstieg der Sozialausgaben sowie eine deutliche Erweiterung staatlicher Verantwortung und Tätigkeiten zur Folge. Neben den Kernbereichen sozialversicherungsförmiger Aktivität, der Siche-

## Bürgerschaftliches Engagement unter Druck? Eine Einleitung

zung vor Arbeits-, Krankheits-, Unfall- und Altersrisiken, erweiterte sich das Spektrum wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten bis hin zu einem „Growth to Limits“ (vgl. Flora 1986) auf alle Lebensbereiche, einschließlich der personenbezogenen Dienste und der individuellen Freizeitgestaltung. Dabei führte der Ausbau des Wohlfahrtsstaats und seine Ausdehnung auf ein breites Spektrum von Politikfeldern in Deutschland eben nicht nur zu einer Ausdehnung der staatlichen Anbieter, sondern zugleich auch zu einer Intensivierung und Verstetigung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und gemeinnützigen bzw. selbstverwalteten Akteuren sowie deren weiterer Expansion.

Unter diesen Kontextbedingungen wurde die Public-Private-Partnership (PPP) mit Blick auf die Erstellung wohlfahrtsrelevanter Leistungen lange Zeit eben nicht mit der Zusammenarbeit zwischen privat-kommerziellen Akteuren und dem öffentlichen Sektor gleichgesetzt, wie dies heute verstärkt der Fall ist. Im Zentrum der Kooperation stand vielmehr die subsidiäre Partnerschaft mit gemeinnützigen Organisationen, die in erheblichem Umfang durch Bürgerschaftliches Engagement bis zur Leitungsebene, aber auch im Alltagsgeschäft der Einrichtungen und Vereine getragen wurden.

Die Bezugnahme auf „Subsidiarität“ zur Charakterisierung der Zusammenarbeit zwischen Staat und dem damals fast ausschließlich, jedenfalls maßgeblich von Bürgerschaftlichem Engagement getragenen gemeinnützigen Bereich war daher naheliegend. Subsidiarität wurde in der sozialstaatlichen Realität der Bundesrepublik bis in die 1990er-Jahre übersetzt in die Förder- und Unterstützungsverpflichtung des Staates bzw. der öffentlichen Hand bei gleichzeitiger Garantie der Selbstverwaltung und Autonomie der geförderten gemeinnützigen Organisationen.

Allerdings wurde das „Subsidiaritätsprinzip“, je nach Politikfeld und Bereich, unterschiedlich ausgestaltet. Lediglich im Sozialwesen wurde es in die bundesstaatliche Gesetzgebung inkorporiert, und zwar im Kontext der Bundessozialhilfe- sowie der Jugendwohlfahrtsgesetzgebung (vgl. Sachße 2003). Aufgrund dessen besteht bis heute nur im sozialen Bereich eine gesetzliche Förderverpflichtung der öffentlichen Hand zur Unterstützung der betreffenden sozialen Akteure bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen, während die subsidiäre Förderung in den Bereichen Sport und Kultur unter die Hoheit der Länder und in das Aufga-

benspektrum der kommunalen Selbstverwaltung fällt. Danach können die Kommunen in die betreffenden Bereiche investieren und die hier tätigen Organisationen unterstützen, sie sind aber weder gesetzlich dazu verpflichtet, noch sind sie im Falle der Unterstützung mit Blick auf die Art und Weise der Förderung oder des Volumens an spezifische Regeln oder Richtlinien gebunden.

Dank der bundesgesetzlichen Vorgaben werden das Sozialwesen und das dort gebundene Bürgerschaftliche Engagement zweifelsfrei am stärksten gefördert, aber auch dementsprechend stark reguliert. Folge der zunehmenden Regulierung des sozialen Bereichs war ein sukzessives Zurückdrängen des Bürgerschaftlichen Engagements aus der direkten Dienstleistungserstellung, etwa in Krankenhäusern, Kindertageseinrichtungen oder Behinderteneinrichtungen. Positiv ausgedrückt hat die wachsende Verantwortungsübernahme und die Gewährleistungspflicht des Staates, also die wohlfahrtsstaatliche Erwartbarkeit der Leistungen (vgl. Luhmann 1973), im Sozialwesen die Einführung von Qualitätsstandards in der Sozialen Arbeit und im Gesundheitsbereich sowie eine zunehmende Verberuflichung und Professionalisierung der sozialen Dienstleistungserstellung befördert.

Der Umfang der Förderung, ebenso wie der regulierende und kontrollierende Zugriff des Staates, ist bis heute in den Bereichen Kultur und Sport deutlich weniger ausgeprägt als im Sozialwesen. Beide Politikfelder sind weitgehend in der Hoheit der Länder, wobei die De-facto-Verantwortung im Kontext der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland den Gemeinden und den Kreisen zukommt. Obgleich gesetzlich keine Förderverpflichtung besteht, haben Länder und Kommunen seit den 1950er-Jahren in wachsendem Maße Förderverantwortung im Sport wie in der Kultur übernommen. Die Gründe hierfür sind vielfältig und sicherlich der wachsenden Popularität dieser beiden Bereiche bei der lokalen Bevölkerung geschuldet. Unstrittig sind Sport und Kultur zwei Bereiche, die bürgernah sind, und mit denen sich unter der Zielsetzung von Wählergewinnung und positiver Imagepflege gut „Politik machen“ lässt.

### **3. Times are changing!**

Trotz der genannten Unterschiede im Verpflichtungsgrad für die Politik aufgrund der Gesetzgebung lässt sich über die drei Bereiche hinweg ein Grundmuster der Politikentwicklung festhalten: Vom Ausbau des Wohlfahrtsstaates haben die in diesen Bereichen tätigen gemeinnützigen Organisationen und das hier gebundene Bürgerschaftliche Engagement über lange Zeit insofern profitiert, als die öffentliche Hand in beachtlichem Umfang in den Ausbau der dafür notwendigen Infrastruktur investiert, zu großen Teilen das finanzielle Risiko der Organisationen getragen und zudem die Fördervolumina über die Jahre hinweg kontinuierlich gesteigert hat.

Im Sozialwesen hatte dies eine deutliche Zunahme der gemeinnützigen Einrichtungen, die Verbesserung der Qualität sowie beachtliche Zuwachsraten beim hauptberuflich tätigen Personal zu Folge (vgl. Rauschenbach/Schilling 1995). Der organisierte Sport, d.h. die Sportvereine, konnten dank der Intensivierung der öffentlichen Förderung zum einen auf eine hochwertige Infrastruktur von Sportstätten rekurrieren und zum anderen ihre Sportangebote diversifizieren und attraktiver für breite Bevölkerungsgruppen gestalten. Dank verbesserter Förderung und gesteigerter politischer Aufmerksamkeit konnte sich „Kultur für Alle“ Ende der 1970er-Jahre zu einem Leitbild entwickeln, das nicht nur die sogenannten Besserverdienenden und das Bildungsbürgertum ansprach. Vielmehr zeichnet sich die „Kulturlandschaft“ in Deutschland dank des staatlichen Engagements und insbesondere infolge der Förderung der Kommunen durch eine im internationalen Vergleich herausragende Vielfaltigkeit und Solidität kultureller Infrastruktur aus.

Dieses „Muster“ einer kontinuierlichen und stabilen Kooperation zwischen öffentlicher Hand und den gemeinnützigen Organisationen im Sozialwesen sowie im Sport und der Kultur wird jedoch seit Beginn der sogenannten Krise des Wohlfahrtsstaates verstärkt infrage gestellt. Aus den „sicheren Partnern“ der öffentlichen Hand sind in der Zwischenzeit „unsichere Kandidaten“ geworden. Die Gründe für die Veränderung der Terms of Trade, der Modi der Kooperation und Zusammenarbeit zwischen dem gemeinnützigen, von Bürgerschaftlichem Engagement getragenen Bereich und dem öffentlichen Sektor sind sicherlich vielfältig

und differieren je nach Politikbereich. Generell sind die Veränderungen jedoch in engem Bezug zum Wandel von Staatlichkeit zu sehen.

Während die Nachkriegszeit und die Jahre des bundesdeutschen Wirtschaftswunders geprägt waren von einer positiven Konnotation alles Staatlichen und insofern ein Größenwachstum des öffentlichen Bereichs von Wissenschaft, Politik und allgemeiner Öffentlichkeit nicht nur sanktioniert, sondern sogar nachhaltig begrüßt wurde, hat sich diese Grundhaltung spätestens ab Ende der 1970er-, Anfang der 1980er-Jahre nachhaltig verändert. Seitdem hat ein Trend Einzug gehalten, der national wie international mit dem Duo „Neo-Liberalismus“ und „Globalisierung“ charakterisiert worden ist. Es handelt sich dabei zum einen um die globale Öffnung der Märkte, vor allem der Finanzmärkte für weltweite Transaktionen. Und zum anderen wird der Staat in diesem Selbstverständnis nicht mehr als Problemlöser, sondern als maßgeblicher Problemverursacher insbesondere wirtschaftlicher, aber auch gesellschaftlicher Krisenphänomene gebrandmarkt.

Seit diesem Perspektivenwandel der Grand Theories wird ein Rückzug des Staates und der Einzug von Marktmechanismen in Gestalt wohlfahrtsrelevanter Dienstleistungserstellung unter marktähnlichen Konkurrenzbedingungen als Problemlösung antizipiert und verstärkt propagiert (vgl. für die Wohlfahrtsverbände Meyer 1999). Diese Trendwende des weltweiten Ideenhorizontes ist nicht ohne Folgen auf die Gestaltung von Sozialpolitik, Wohlfahrtsstaatlichkeit und die Ausdifferenzierung der Beziehungen zwischen Staat und gemeinnützigem Sektor geblieben. Auch in Deutschland genießt die Zusammenarbeit mit dem Dritten Sektor längst nicht mehr eine mehr oder minder exklusive Priorität. Vielmehr werden in allen Politikfeldern frei-gemeinnützige Organisationen als Erbringer von Dienstleistungen zunehmend mit privat-gewerblichen Anbietern gleichgestellt.

Was bedeutet diese grundlegende „Trendwende“ für das in den gemeinnützigen Organisationen nach wie vor in hohem Umfang gebundene Bürgerschaftliche Engagement in Form der Übernahme von Verantwortung auf der Leitungsebene der Organisationen, aber auch in den Formen der Mitwirkung und des Mitgestaltens im täglichen Geschäftsbetrieb sowie für die Mitgliedschaft als Ausdruck der kontinuierlichen Bindung an die Organisation? Auch diesen Fragen gilt es inzwischen verstärkt nachzugehen.

#### **4. Fokus und Aufbau des Bandes**

Diese Fragestellung wird in den folgenden Beiträgen zu den Bereichen Sozialwesen, Kultur und Sport kontextspezifisch behandelt. Der Band gliedert sich daher in drei umfangreiche Kapitel, die jeweils identisch aufgebaut sind. Im Teil A der Beiträge wird in den Bereich bzw. in das Politikfeld sowohl aus einer historischen als auch einer verwaltungswissenschaftlichen Perspektive umfassend eingeführt. Es werden die Entwicklungen des Feldes behandelt und die zentralen gesetzlichen Rahmenbedingungen dargelegt, es wird mit dem Fokus auf gemeinnützige Organisationen die Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Sektor thematisiert sowie auf zentrale Trends und Veränderungen eingegangen, die in enger Verbindung mit der Umgestaltung von Wohlfahrtsstaatlichkeit einerseits sowie im Kontext gesellschaftlicher Veränderungsprozesse andererseits zu sehen sind. Im Teil B der Beiträge werden dann ausgewählte empirische Ergebnisse des Projektes „Bürgerschaftliches Engagement und Management“ vorgestellt.

Bei dem hier zugrundeliegenden Forschungsprojekt handelt es sich um eine Kooperation des Forschungsverbundes Deutsches Jugendinstitut/TU Dortmund mit der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, die durch die Förderung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ermöglicht und von Prof. Dr. Thomas Rauschenbach (Dortmund/München) und Prof. Dr. Annette Zimmer (Münster) geleitet wurde.

Im Kontext des Projektverbundes wurde in einem Vorläuferprojekt erstmals eine groß angelegte Befragung unter Leitungskräften zu einem breiten Spektrum gemeinnütziger Organisationen durchgeführt (vgl. Behr u.a. 2008). Hierbei wurde der Weg in „Amt“ und „Beruf“ bei gemeinnützigen Organisationen untersucht und die individuellen Motive, Belastungen sowie Wünsche und Wertkontexte der ehrenamtlichen und hauptberuflichen Führungskräfte im Dritten Sektor ermittelt. Daneben wurden im Projektverbund in einer zweiten Projektphase dezidiert große gemeinnützige Organisationen im Sinne der Leistungserstellung, des hier gebundenen Bürgerschaftlichen Engagements sowie der Mitarbeiterschaft in den Blick genommen. Der Fokus auf „große gemeinnützige Organisationen“ wurde bewusst gewählt, da davon auszugehen ist, dass

diese von den Folgen der Veränderung der Rahmenbedingungen in besonderem Maße betroffen sind.

Im Sozialwesen bedeutet dies, dass die sozialen Dienstleister sich zunehmend der Konkurrenz mit privat-gewerblichen Anbietern stellen müssen. Die Nachfrage und die Bedarfe nach sozialen Dienstleistungen wachsen in den meisten Bereichen infolge der gesellschaftlichen Veränderungen und insbesondere aufgrund der demografischen Entwicklung kontinuierlich, doch die für die Leistungen zur Verfügung stehenden Mittel sind inzwischen „gedeckelt“ und werden zudem unter Konkurrenzbedingungen vergeben. Das heißt, die im sozialen Bereich tätigen gemeinnützigen Organisationen, wie die Wohlfahrtsverbände, stehen zunehmend unter Druck im Hinblick auf ihre Ressourcensicherung, die Einhaltung ihrer Qualitätsstandards sowie insgesamt ihres Managements und ihrer Governance als Führungs- und Leitungsaufgabe unter schwierigen Bedingungen.

Aus der konkreten Dienstleistungserbringung ist das Bürgerschaftliche Engagement bei diesen Organisationen in weiten Teilen schon verschwunden. Es handelt sich bei den Mitgliederorganisationen der Wohlfahrtsverbände inzwischen – und das mit gutem Grund – um hochprofessionalisierte Einrichtungen. Doch auf der Leitungs- und Führungsebene wird das Bürgerschaftliche Engagement in Form des Ehrenamtes bzw. der unentgeltlichen Leitungs- und Führungstätigkeit – von einer wachsenden Zahl an Ausnahmen abgesehen – immer noch hochgehalten (für die Kinder- und Jugendhilfe vgl. Rauschenbach/Schilling 2011). Dies ist ein Element ihrer Tradition, aber auch der Einbindung der Organisationen in das lokale Umfeld. Doch unter veränderten Rahmenbedingungen ist zu Recht zu fragen „Was bleibt für das Ehrenamt?“

Reinhard Liebig wendet sich im ersten Großkapitel dieser Fragestellung zu, indem er in seinem Teil A einen umfassenden Überblick über den Politikbereich *Soziales* und dessen Veränderungsrichtungen gibt. Zu diesem Zweck werden nicht nur die Trägerstrukturen in spezifischen Segmenten (Krankenhäuser, Rehabilitation, Pflege sowie Kinder- und Jugendhilfe) und im Zeitverlauf analysiert, sondern auch Grundlinien der Entwicklungsgeschichte der Sozialen Dienste dargestellt. Als Beispiel für aktuelle Debatten innerhalb der Wohlfahrtsverbände, den Hauptakteuren des Sozialwesens, und als Grundlegung für die anschlie-

ßenden Analysen in der Nachfolge der eigenen Erhebung wird am Ende das Thema Governance ausführlich behandelt.

In dem Teil B werden die Befunde der Befragung von 115 beruflich und ehrenamtlich tätigen Führungspersonen aus großen Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege (der Caritas, der Arbeiterwohlfahrt, der Diakonie und des Paritätischen) präsentiert. Dabei wird nicht nur die Zusammenarbeit zwischen Geschäftsführung und ehrenamtlich besetzten Aufsichts- und Kontrollgremien thematisiert, sondern auch Aspekte der strategischen Ausrichtung und der Governance behandelt. Außerdem wird auf die Multifunktionalität der Nonprofit-Organisationen sowie auf die Rolle der Ehrenamtlichen eingegangen. Diese empirischen Befunde für die großen Organisationen des Sozialwesens stützen letztlich die Analyse, nach der aktuell sowohl Neuausrichtungen als auch das Festhalten an traditionellen Mustern zu beobachten ist. Aber deutlich wird auch, dass die Dienstleistungsorientierung und die Ausrichtung an wirtschaftlichen Kriterien zu festen Bestandteilen des Denkens und Handelns der Führungskräfte geworden sind.

Lilian Schwalb thematisiert in ihrem Beitrag Stellenwert und aktuelle Veränderungen des Bürgerschaftlichen Engagements im Politikfeld *Kultur*. Ihr Beitrag „Gemeinnützige Kulturorganisationen unter Anpassungsdruck“ führt im Teil A in das Politikfeld Kultur ein, wobei insbesondere auf die historische Entwicklung des „Musters“ oder Modells der Einbindung gemeinnütziger Kulturorganisationen als wichtige Infrastruktur des Bürgerschaftlichen Engagements im Kulturbereich eingegangen wird. Behandelt werden außerdem gesetzliche, organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen der Kulturproduktion in gemeinnützigen Organisationen. Dabei wird auch erläutert, wie die öffentliche Hand den Kulturbetrieb steuert und ebenfalls zunehmend unter Markt- und Konkurrenzbedingungen setzt.

Im Zentrum des Teils B stehen zwei „Fallbeispiele“: Entwicklung, organisatorische Ausgestaltung, Zielsetzung und kulturelles Profil zweier großer Kultureinrichtungen werden analysiert. Im Fokus steht dabei die Frage nach den Veränderungstendenzen der Einbettung der Organisationen. Es zeigt sich, dass die untersuchten Kulturorganisationen vor dem Hintergrund von Veränderungen in ihrer Umwelt in – für den Kulturbereich – typischen Governance-Strukturen agieren, die durch Kooperationen zwischen öffentlichem und privat-gemeinnüt-

zigen Bereich ausgestaltet sind. Betrachtet werden ein traditionsreiches soziokulturelles Zentrum in Nordhessen sowie eine hochkulturelle Einrichtung in Düsseldorf. Trotz der Unterschiedlichkeit der kulturellen Zielsetzung der Einrichtungen lassen sich Gemeinsamkeiten im Hinblick auf Umgang und Management mit den sich infolge der Kontextveränderungen ergebenden Herausforderungen an die gemeinnützigen Organisationen und das hier gebundene Bürgerschaftliche Engagement feststellen.

„Ist Sport im Verein am schönsten?“. Diese Vermutung hinterfragen Annette Zimmer, Anton Basic und Thorsten Hallmann im letzten Beitrag des Bandes. Der im Sportverein organisierte *Sport* kann auf eine bemerkenswerte Erfolgsgeschichte zurückblicken. Im Teil A wird die Entwicklung des Sports als Politikfeld behandelt, wobei insbesondere auf die enge Verflechtung zwischen öffentlicher Sportförderung und Sportselbstverwaltung eingegangen wird. Ferner wird vor dem Hintergrund zunehmender sportlicher Aktivität außerhalb des organisierten Sports der Verein als spezifische Form und Rahmung Bürgerschaftlichen Engagements behandelt.

Im Teil B werden die Folgen der aktuellen Veränderungen der Kontextbedingungen des organisierten Sports auf der Leitungs- sowie Mitgliederebene thematisiert. Auf Grundlage der Ergebnisse der Führungskräftebefragung des Projektverbundes „Bürgerschaftliches Engagement und Management“ einerseits sowie der Mitgliederbefragung von zwei großen Sportvereinen andererseits werden sowohl Funktionärinnen und Funktionäre als auch Mitglieder des organisierten Sports näher in den Blick genommen und im Hinblick auf soziodemografische Kennzahlen, ihre Motivation, im Sport mitzumachen und dabeizubleiben, ihr Engagementvolumen sowie ihre Werthaltungen analysiert. Es ist ein interessantes und facettenreiches Bild des organisierten Sports, das sich aus der individuellen Sicht von Funktionärinnen und Funktionären bzw. Verbandsvertretern und Mitgliedern von Vereinen ergibt.

Insgesamt legen die empirischen Analysen der drei Bereiche Sozialwesen, Kultur und Sport neue und interessante Einblicke in die veränderten Bedingungen des Bürgerschaftlichen Engagements frei, die deutlich machen, dass das Freiwilligenengagement in all diesen Bereichen, jenseits der politischen Rhetorik, aufgrund vielfältiger Entwicklungen unter Druck geraten ist.

## Literatur

- Beher, K./Liebig, R./Rauschenbach, T. (2002): Das Ehrenamt in empirischen Studien. Ein sekundäranalytischer Vergleich. Herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 3. Auflage. Stuttgart.
- Beher, K./Krimmer, H./Rauschenbach, T./Zimmer A. (2008): Die vergessene Elite. Führungskräfte in gemeinnützigen Organisationen. Weinheim u. München.
- [BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2009): Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. Berlin.
- [BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2010): Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009. München.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2008): Gesamtstatistik der Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege. Berlin ([www.bagfw.de/veroeffentlichungen/publikationen/gesamtstatistik](http://www.bagfw.de/veroeffentlichungen/publikationen/gesamtstatistik) [Zugriff: 19.04.2011]).
- DiMaggio, P. (2006): Nonprofit Organizations and the Intersectoral Division of Labor in the Arts. In: Powell, W. W./Steinberg, R. (Hrsg.): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, 2. Edition. New Haven, S. 432-462.
- Enquete-Kommission ‚Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements‘ des Deutschen Bundestages (2002): Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen.
- Evers, A./Laville, J.-L. (Hrsg.) (2004): *The Third Sector in Europe*. Cheltenham.
- Evers, A./Zimmer, A. (Hrsg.) (2010): *Third Sector Organizations Facing Turbulent Environments. Sports, Culture and Social Services in Germany, Italy, the U.K., Poland and Sweden*. Baden-Baden.
- Flora, P. (Hrsg.) (1986): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II. Volume 2 Germany, United Kingdom, Ireland, Italy*. Berlin.
- Gensicke, T./Picot, S./Geiss, S. (Hrsg.) (2006): *Freiwilliges Engagement in Deutschland: 1999-2004*. Wiesbaden.
- Habermas, J. (1990): *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt a.M.
- Kaiser, J.-C. (2008): *Evangelische Kirche und sozialer Staat: Diakonie im 19. und 20. Jahrhundert*. Stuttgart.
- Kendall, J. (Hrsg.) (2010): *Handbook on Third Sector Policy in Europe: Multi-Level Processes and Organized Civil Society*. Aldershot.
- Luhmann, N. (1973): *Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen*. In: Otto, H.-U./Schneider, S. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit*. Neuwied u. Berlin, S. 21-43.
- Merchel, J. (1989): *Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband: Seine Funktion im korporatistisch gefügten System sozialer Arbeit*. Weinheim.
- Meyer, D. (1999): *Wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege*. Berlin.
- Müller, S./Rauschenbach, T. (Hrsg.) (1988): *Das soziale Ehrenamt. Nützliche Arbeit zum Nulltarif*. Weinheim u. München.
- Rauschenbach, T./Schilling, M. (1995): *Die Dienstleistenden. Wachstum, Wandel und wirtschaftliche Bedeutung des Personals in Wohlfahrts- und Jugendverbänden*. In: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): *Von der Wertgemeinschaft zum*

Annette Zimmer/Thomas Rauschenbach

- Dienstleistungsunternehmen. Wohlfahrts- und Jugendverbände im Umbruch. Frankfurt a.M., S. 321-355.
- Rauschenbach, T./Schilling, M. (2011): Auf dem Weg in die Einheit – Annäherungen zwischen Ost und West. Ein Blick auf die veränderte Infrastruktur. In: Rauschenbach, T./Schilling, M. (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilfereport 3. Weinheim u. München, S. 25-44.
- Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.) (1995): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Wohlfahrts- und Jugendverbände im Umbruch. Frankfurt a.M.
- Sachße, C. (1995): Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat. In: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Wohlfahrts- und Jugendverbände im Umbruch. Frankfurt a.M., S. 123-149.
- Sachße, C. (2003): Subsidiarität – Leitidee des Sozialen. In: Hammerschmidt, P./Uhlendorff, U. (Hrsg.): Wohlfahrtsverbände zwischen Subsidiaritätsprinzip und EU-Wettbewerbsrecht (Veröffentlichungen aus dem Forschungsschwerpunkt Historische Sozialpolitik). Kassel, S. 15-35.
- Sachße, C./Tennstedt, F. (1988): Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871-1929, Band 2. Stuttgart.
- Salamon, L. M./Anheier, H. K. (Hrsg.) (1999): Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector. Baltimore.
- Strachwitz, R. G./Zimmer, A. (2010): The third sector and political ideologies: unpacking relations between organized civil society and the state, Traditions of Civic Embeddedness in Germany. In: Journal of Political Ideologies, Issue 3, S. 273-287.
- Zimmer, A. (2001): Bürgerschaftliches Engagement im Kulturbereich und im Dritten Sektor. In: Institut für Kulturpolitik (Hrsg.): Kulturpolitik in der Bürgergesellschaft, Jahrbuch für Kulturpolitik 1. Essen, S. 75-96.
- Zimmer, A./Priller, E. (Hrsg.) (2004): Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit-Organizations Work. Wiesbaden.