

Strukturen, Strategien und Empfehlungen zur Engagementförderung in Ostdeutschland

Befunde aus einer aktuellen Studie

Olaf Ebert, Holger Krimmer

Zwei gegenläufige Trends prägen die heutige Engagementlandschaft in Ostdeutschland: Auf der einen Seite klagen insbesondere die aus Westdeutschland übertragenen traditionellen Verbände und viele nach der Wiedervereinigung neu gegründeten Vereine über einen Rückgang des Ehrenamtes in ihren Organisationen. Auf der anderen Seite entstehen vielerorts neue Vereine, junge Initiativen und Einrichtungen zur Engagementförderung, die projekt-, themen- und anlassbezogen eine wachsende Zahl freiwillig Engagierter gewinnen. Während die Engagementbereitschaft besonders in Krisenzeiten sehr hoch ist, finden viele Menschen in Ostdeutschland noch zu wenig Möglichkeiten, die vielfältigen gesellschaftlichen Herausforderungen durch ihr Engagement aktiv anzugehen. Hier zeigt sich, wie notwendig eine funktionierende Infrastruktur zur Engagementförderung ist.

Die Stiftung Bürger für Bürger und die Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt haben diese Trends und Entwicklungen im Rahmen einer Studie analysiert. Sie haben dazu einen Forschungsverbund unter Federführung der ZiviZ gGmbH beauftragt, zu dem auch Gensicke Sozialforschung und BONUSNORM e. V. gehörten, eine Bestandsaufnahme der vielfältigen Infrastruktur zur Engagementförderung in Ostdeutschland zu erstellen und die unterschiedlichen Rahmenbedingungen von engagementfördernden Einrichtungen zu untersuchen. Schließlich haben die Beteiligten gemeinsam Handlungsempfehlungen zur Engagementförderung in Ostdeutschland entwickelt. Die zentralen Ergebnisse und Empfehlungen der Studie werden im Folgenden zusammengefasst vorgestellt.

Angleichende Entwicklung der Engagementquoten

Die Engagementquoten der Bundesländer in Ost und West unterscheiden sich nach wie vor voneinander. Hier liegen die Anteile für Westdeutschland mit 46 % signifikant über denen für Ostdeutschland (39,5 %).

Diese Gruppenbetrachtung verdeckt aber leicht, dass es sowohl innerhalb der westdeutschen als auch der ostdeutschen Bundesländer zu teils beträchtlichen Unterschieden kommt (1). Die Spanne reicht allein innerhalb der Gruppe der ostdeutschen Bundesländer von 37,1 % in Sachsen-Anhalt bis zu 42,9 % in Mecklenburg-Vorpommern. Außerdem lässt diese Momentbetrachtung unberücksichtigt, dass es in den vergangenen 15 Jahren, für die eine Messung durch den Freiwilligen survey vorliegt, zu einer Angleichung der Entwicklung in Ost und West gekommen ist (2).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Ländlichkeit – also eine geringe Einwohner/innendichte und ein geringerer Einwohner/innenanteil in Groß- und Mittelstädten – ein die ostdeutschen Bundesländer wesentlich stärker charakterisierendes Merkmal darstellt als die westdeutschen. Diese Ungleichverteilung bildet sich im

Freiwilligensurvey 2019 besonders deutlich ab: *Während 71,8 % aller Engagierten in Westdeutschland in eher urbanen Gebieten engagiert sind, trifft das nur auf 29,4 % der Engagierten in Ostdeutschland zu.* Dafür liegt der Anteil der Engagierten in ländlichen Räumen Ostdeutschlands mit 70,6 % auf einem vergleichbaren Wert wie jener der Engagierten in städtischen Gebieten in Westdeutschland. Einzig Sachsen hat mit 54,4 % der befragten Engagierten einen vergleichbar großen Anteil in den städtischen Gebieten wie etwa die westdeutschen Bundesländer Bayern (54,8 %) oder Niedersachsen (55,6 %).

Organisationaler Kontext

Auch auf der Ebene gemeinnütziger Organisationen ist es in den vergangenen Dekaden zwischen Ost- und Westdeutschland zu einer angleichenden Entwicklung gekommen. Das zeigt sich bereits an der Dichte des Teppichs, den gemeinnützige Vereine, Stiftungen, Genossenschaften und Gesellschaften auf lokaler Ebene in West wie in Ost bilden.

In Ostdeutschland hat der Strukturwandel der organisierten Zivilgesellschaft eine besondere Ausprägung, da nur ein geringer Teil der Organisationen vor 1989 existierte, die Organisationslandschaft verglichen mit Westdeutschland überwiegend jung ist und damit sowohl den Abdruck eines Systemwechsels als auch einer darauffolgenden Transformationsperiode trägt (3).

Aus diesen historisch unterschiedlichen Entwicklungspfaden in Ost- und Westdeutschland erklärt sich, dass der Bereich Freizeit und Geselligkeit in Ostdeutschland mit insgesamt 14,7 % aller Vereine deutlich größer ausgeprägt ist als in Westdeutschland. Hingegen ist der Bereich Bildung und Erziehung mit 14,2 % gegenüber 18,8 % deutlich kleiner als in den westdeutschen Bundesländern, da hier die Entwicklung eines zivilgesellschaftlichen Handlungsfeldes erst ab 1989 einsetzte. In den meisten anderen Bereichen ähnelt sich die thematische Zusammensetzung der organisierten Zivilgesellschaft in Ost und West.

Engagementfördernde Strukturen

Als eine gängige Maßnahme der organisationsinternen Engagementförderung hat sich seit mehreren Jahren etabliert, Ansprechpartner/innen für Engagierte in der Organisation zu benennen. In den gemeinnützigen Organisationen in den ostdeutschen Bundesländern hat sich die Einführung einer solchen Funktion in der Breite durchgesetzt. Zwei Drittel der Organisationen in Thüringen und drei Viertel der Organisationen in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern geben an, eine/n solche/n Ansprechpartner/in, in der Organisation zu haben. Sichtbar wird daran, dass es ein weitverbreitetes Bewusstsein dafür gibt, dass Engagierte in Vereinen und gemeinnützigen Organisationen Adressat/innen brauchen, an die sie sich mit ihren Anliegen und Fragen wenden können, die Verantwortung für eine gezielte Förderung und Unterstützung im Engagement übernehmen.

Zu den wichtigsten externen Strukturen der Engagementförderung zählen die verbandliche Selbstorganisation, die Unterstützung durch Kommunen und die Zusammenarbeit mit engagementfördernden Einrichtungen, insbesondere Freiwilligenagenturen.

Die Organisation in Verbänden ist in Ostdeutschland wie in Westdeutschland gleichermaßen weit verbreitet. 49,3 % der ost- und 51,5 % der westdeutschen gemeinnützigen Organisationen sind in einem Verband organisiert.

Auch die Zusammenarbeit mit der Kommune scheint sich in etwa auf einem vergleichbaren Niveau zu bewegen: 47,8 % der westdeutschen und 41,8 % der ostdeutschen gemeinnützigen Organisationen geben an, oft mit ihrer Kommune in einem konkreten Förderverhältnis zu stehen, immerhin ca. 39 % manchmal. Die Aussage, »wir handeln als gleichberechtigte Partner« charakterisiert nach Einschätzung vieler Vereine in Ostdeutschland nicht ihr Verhältnis zur Kommune: 18,4 % bewerten die Aussage mit »trifft nicht zu«, 29,6 % mit »trifft gar nicht zu«. Mehr Dialog mit ihrer Kommune und Zugang wünschen sich hingegen viele Vereine und gemeinnützige Organisationen: befragt nach Verbesserungswünschen nannten 34,7 % der Vereine und Organisationen das Anliegen, es brauche »mehr Ansprechpartner in Politik und Verwaltung«.

Insbesondere die Problemwahrnehmung hinsichtlich der bürokratischen Belastung von Vereinen durch unterschiedliche Verwaltungsvorschriften und rechtliche Rahmenbedingungen ist in den ostdeutschen Bundesländern noch stärker ausgeprägt. 73,4 % der ostdeutschen und 65,4 % der westdeutschen gemeinnützigen Organisationen wünschen sich einen Abbau von bürokratischem Aufwand.

Mit Blick auf Fragen der Engagementförderung gilt das Interesse insbesondere dem Anteil jener, die über eine Kontakt- oder Informationsstelle, also eine engagementfördernde Einrichtung wie eine Freiwilligenagentur oder ein Mehrgenerationenhaus, ins Engagement gekommen sind. Obwohl in Ostdeutschland solche engagementfördernden Einrichtungen nur in geringerem Maß vorhanden sind, liegt der Anteil über diese ins Engagement gekommenen Befragten (10,5 %) sogar leicht über dem in Westdeutschland (9,4 %).

Engagementförderung: Wo bestehen Unterstützungsbedarfe?

Hinsichtlich relevanter Formate der Engagementförderung zeichnen sich zwischen den Bundesländern in Ostdeutschland, aber auch zwischen Ost und West sichtbare Differenzen ab. So sehen ca. 30 % der westdeutschen befragten Engagierten, aber 37 % der ostdeutschen einen Verbesserungsbedarf bei der »öffentlichen Anerkennung (von Engagement) in Form von Ehrungen und Ähnlichem« (so die Formulierung im Fragebogen). In Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg liegt die Zustimmung zu diesem Anliegen sogar bei ca. 41 %.

Verbesserungsbedarfe bei »der besseren Information und Beratung über Gelegenheiten zum ehrenamtlichen oder freiwilligen Engagement« werden in Ost und West nahezu identisch gesehen. 58 % (Ostdeutschland) bzw. 59 % (Westdeutschland) sehen hier Handlungsbedarf. Die höchste Zustimmung erhält dieser Punkt bei den Engagierten in Mecklenburg-Vorpommern mit 62 %.

Engagementfördernde Infrastrukturen in Ostdeutschland

Im Fokus der Studie (Krimmer u.a. 2022) standen acht unterschiedliche engagementfördernde Einrichtungstypen, die das bürgerschaftliche Engagement über verschiedene Wege, Zielgruppen und Aufgaben fördern (4) Idealtypisch lassen sich eine Reihe von Aufgaben und Leistungen benennen, die von den Einrichtungen auf

jeweils unterschiedliche Weise wahrgenommen werden, um das bürgerschaftliche Engagement in der Bevölkerung zu fördern (5).

Die Ergebnisse der Bestandserhebung im Überblick

Rund 3.400 engagementfördernde Einrichtungen wurden im Generali Engagementatlas 2015 bundesweit gezählt, darunter 663 Einrichtungen in den ostdeutschen Bundesländern. Bis 2020 ist die Zahl engagementfördernder Einrichtungen in Ostdeutschland auf 711 angewachsen. Dies ist eine Zunahme um über 7% (vgl. Tabelle). *711 engagementfördernde Einrichtungen verteilen sich auf 268 Städte und Gemeinden in Ostdeutschland. 58% der Bevölkerung Ostdeutschlands lebt in diesen 268 Städten mit engagementfördernden Einrichtungen.*

Bundesländer	Jahr	Anzahl Einrichtungen	FA ¹⁾	SB ¹⁾	SHK ¹⁾	BS ¹⁾	MGH ¹⁾	MZ ¹⁾	SKZ ¹⁾	KS ¹⁾
Brandenburg	2015	132	30	10	26	5	30	5	25	1
	2020	155	24	10	24	15	40	6	29	6
Mecklenburg-Vorpommern	2015	84	3	9	9	4	26	2	30	1
	2020	106	9	9	12	5	25	2	43	1
Sachsen	2015	171	16	23	16	4	40	16	53	3
	2020	174	11	24	16	8	39	16	60	0
Sachsen-Anhalt	2015	90	20	4	14	5	28	1	18	0
	2020	96	15	3	16	8	23	1	28	2
Thüringen	2015	186	15	23	23	8	33	2	58	24
	2020	178	12	10	23	7	24	2	78	23
Gesamt	2015	663	84	69	88	26	157	26	184	29
	2020	711	71	56	91	43	151	27	238	30

Legende: 1) Engagement fördernde Einrichtungen

- FA Freiwilligenagenturen
- SB Seniorenbüros
- SHK Selbsthilfekontaktstellen
- BS Bürgerstiftungen
- MGH Mehrgenerationenhäuser
- MZ Mütter-/Familienzentren
- SKZ Soziokulturelle Zentren
- KS Ansprechpartner/innen und Stabsstellen für Bürgerengagement in Städten, Gemeinden, Kreisen

Quelle: BONUSNORM e.V., Strukturserhebung engagementfördernder Einrichtungen in Ostdeutschland 2021

Tabelle: Engagementfördernde Einrichtungen in Ostdeutschland nach Einrichtungstypen (2015 und 2020 im Vergleich)

Auffällig ist bis heute die regional sehr unterschiedliche Verteilung der Einrichtungstypen über die Bundesländer, Landkreise und kreisfreien Städte hinweg. Ob Mehrgenerationenhaus, Selbsthilfekontaktstelle, Seniorenbüro oder Freiwilligenagentur, Kommunale Stabsstelle oder Bürgerstiftung – kein Typus konnte sich

flächendeckend durchsetzen. Damals wie heute gab und gibt es in Ost- und Westdeutschland Ballungsgebiete und blinde Flecken.

Die Zahl der Selbsthilfekontaktstellen ist weitgehend unverändert geblieben. Bei den Seniorenbüros und den Freiwilligenagenturen ging die Zahl der Einrichtungen in Ostdeutschland zurück. Bürgerstiftungen und Mehrgenerationenhäuser konnten zulegen. Eine besonders starke Zunahme wurde hier bei den Soziokulturellen Zentren festgestellt (vgl. Tabelle 5).

Im Ost-West-Vergleich wird ferner sichtbar, dass im Westen Freiwilligenagenturen mit 21% Anteil an sämtlichen Einrichtungstypen deutlich etabliert sind als im Osten. Dort treten sehr viel stärker Soziokulturelle Zentren (28%) und Mehrgenerationenhäuser (24%) hervor.

Betrachtet man die Verbreitung der Einrichtungen in kreisfreien Städten und Landkreisen wird erkennbar, dass Mehrgenerationenhäuser in Ostdeutschland in fast allen Kreisen und kreisfreien Städten vertreten sind (91%), vor Selbsthilfekontaktstellen (89%) und soziokulturellen Zentren (86%). Mit deutlichem Abstand hinsichtlich ihrer Verbreitung in der Fläche, folgen Freiwilligenagenturen, die in fast allen kreisfreien Städten und in deutlich über der Hälfte der Landkreise anzutreffen sind. Ebenfalls mit einigem Abstand reihen sich danach fast gleichauf Bürgerstiftungen (51%), kommunale Stabsstellen (47%) und Seniorenbüros (45%) ein. Mütter- und Familienzentren sind lediglich in jeder vierten ostdeutschen Gebietskörperschaft beheimatet.

Über 80% der engagementfördernden Einrichtungen befinden sich in Städten mit über 10.000 Einwohner/innen. In Gemeinden mit weniger als 1.500 Einwohner/innen sind solche Einrichtungen die Ausnahme. 42% der Bevölkerung in Ostdeutschland lebt in diesen kleinen Orten ohne engagementfördernde Einrichtung.

Hinzu kommt, dass über Wirkungsgrad, Reichweite und Leistungsfähigkeit der Einrichtungen noch viel zu wenig bekannt ist. Dies trifft auch auf die Frage zu, welche Ausstrahlung und Inanspruchnahme die Einrichtungen über ihre Stadtgrenzen hinaus im umgebenden Kreisgebiet besitzen.

Strategien und Empfehlungen zur Engagementförderung in Ostdeutschland

Die Engagementpolitik in den ostdeutschen Bundesländern hat zu je eigenen landesspezifischen Ausprägungen geführt, da sie an unterschiedliche Kontexte anknüpft und teilweise verschiedene Zielsetzungen verfolgt.

Einzelne Bundesländer haben eigene, landesweit tätige Einrichtungen der Engagementförderung aufgebaut. Andere fördern an gleicher Stelle mit bislang zu wenig Ressourcen ausgestattete zivilgesellschaftliche Landesarbeitsgemeinschaften o.ä. und setzen auf die Stärkung dezentraler Netzwerkstrukturen. Das synergetische Zusammenspiel einer starken intermediären Landesstruktur mit einer vernetzten lokalen Infrastruktur ist aber in allen ostdeutschen Bundesländern ausbaufähig.

a) Synergien zwischen Landesebene und lokalen Akteuren stärken

Die engagementfördernden Strukturen bestehen in den meisten Ländern aus einzelnen zentralen Organisationen der Landesebene (z.B. LAGs, Netzwerke, Stiftungen u.a.) und dezentralen Akteuren (z.B.

Freiwilligenagenturen, kommunalen Anlaufstellen, Ehrenamtsbeauftragte in Landkreisen) auf der lokalen Ebene. In den meisten untersuchten Bundesländern gelingt es nur unzureichend, ein synergetisches Zusammenwirken dieser beiden Ebenen und der lokalen Akteure untereinander sicherzustellen.

Für eine Engagementpolitik, die vor Ort ankommt, ist es jedoch von entscheidender Bedeutung, dass erstens mehr politisches Gewicht auf die Weiterentwicklung und Förderung der lokalen Einrichtungen und Strukturen gelegt wird. Und dass zweitens Konzepte entwickelt und umgesetzt werden, wie die Akteure auf Landes- und auf lokaler Ebene synergetisch zusammenarbeiten können.

b) Engagementförderung als zentrale Maßnahme in der Raumordnungspolitik verankern

Die Förderung von Einrichtungen der Engagementförderung sollte im strategischen Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ der Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern verankert werden. Dazu sollte die Förderung von Einrichtungen der Engagementförderung auf der Ebene sogenannter Mittelzentren sichergestellt werden. Die Integration von Maßnahmen der Engagementförderung in Landes- und Regionalentwicklungspläne wären zudem wichtige Schritte auf dem Weg zur Ausgestaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

c) Weiterentwicklung und breitere Nutzung des Instruments Engagementstrategie

Engagementstrategien können das Vertrauen zwischen Zivilgesellschaft und Politik stärken. Dazu können zwei Wege der Entwicklung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit von Politik und Zivilgesellschaft unterschieden werden: Vertrauen durch einen offenen Prozess einerseits; und Vertrauen durch wirkungsvolle und konsequente Umsetzung gemeinsam ausgehandelter Entscheidungen andererseits. Beide Aspekte sind Chancen und erfolgskritische Faktoren der Entwicklung und Umsetzung von Engagementstrategien gleichermaßen.

Bislang erarbeitet nur eines der untersuchten ostdeutschen Bundesländer eine eigene Engagementstrategie.

d) Zentrale Funktionen von Engagementförderung identifizieren

Es gibt vielfältige Funktionen von lokaler Engagementförderung: Beratung, Vernetzung, Vermittlung, Qualifizierung, Öffentlichkeitsarbeit, Räume, Ressourcen und Know-how bereitstellen u.v.m. Bei der Förderung von lokalen Akteuren sollte geklärt werden, welche Bedarfe vor Ort bestehen, welche Funktionen von welchen Akteuren übernommen und wie diese nachhaltig finanziert werden können.

e) Vernetzung und Zusammenarbeit der Engagementpolitik in Ostdeutschland stärken

Für die Weiterentwicklung der Engagementpolitik in den ostdeutschen Bundesländern sollte angesichts der spezifischen Herausforderungen ein regelmäßiger Dialog- und Beratungsrahmen von Verantwortlichen aus Politik und Zivilgesellschaft geschaffen werden. Engagementpolitik steht in Ostdeutschland mit Blick auf Aspekte wie das geringere Vertrauen in demokratische Institutionen oder von besonders starker Abwanderung betroffener Landkreise vor verbindenden und ähnlichen Herausforderungen. Um Erfahrungen zu teilen, Peer-Learning von Entscheidungsträger/innen zu ermöglichen und das Instrumentarium erfolgreicher Engagementpolitik im Dialog weiterzuentwickeln, sollte ein institutionalisierter Rahmen für Austausch und Vernetzung etabliert werden.

f) Informelle Strukturen stärken

In den letzten Jahren ist die Zahl der Engagierten deutlich gestiegen, die sich nicht in Verbänden, Vereinen, oder anderen gemeinnützigen Organisationen, sondern in Initiativen und Netzwerken organisieren. In Ermangelung einer eigenen Rechtsform (Verein o.ä.) sind solche Akteure nur bedingt förderfähig. Eine direkte Förderung durch Landesmittel konfliktiert hier mit den Vorgaben der Landeshaushaltsordnungen.

Der Ausbau und Transfer neuer Modelle der Förderung von Engagementinitiativen, z.B. durch Engagement- und Beteiligungsfonds, ist daher besonders wichtig. Dazu sollten intermediäre und lokale Akteure wie Freiwilligenagenturen, Bürgerstiftungen und andere für die Mittelvergabe genutzt werden, die für eine partizipative Förderung demokratischer Initiativen die notwendigen Erfahrungen und Voraussetzungen haben sowie das Engagement in Initiativen und informellen Netzwerkstrukturen auch durch Beratung, Begleitung und Vernetzung wirksam stärken können.

Die vorliegende Studie hat eine erste Übersicht über die Unterschiedlichkeit der verschiedenen Strategien, Maßnahmen und institutionellen Lösungen der ostdeutschen Bundesländer erarbeitet. Lernerfahrungen aus den verschiedenen Strategieprozessen sollten daher systematisch ausgewertet werden und Anregungen für deren Weiterentwicklung sowie für neue Strategieprozesse in den Kommunen, Bundesländern und auf Bundesebene geben.

Anmerkungen

(1) vgl. Krimmer u.a., S. 24, Abbildung 4.

(2) vgl. Deutsches Zentrum für Altersfragen (2016): Länderbericht zum Deutschen Freiwilligensurvey 2014, S. 42 f.

(3) vgl. Krimmer u.a. 2022, S. 33, Abbildung 11.

(4) Eine ausführliche und anschauliche Beschreibung der unterschiedlichen engagementfördernden Einrichtungstypen findet sich im ZiviZ-Praxisbericht »Zivilgesellschaft Konkret« (3/2014) unter dem Titel »Vernetzen, beraten, ermöglichen – Strukturen für Engagement.«

(5) zur Definition einer engagementfördernden Einrichtung durch ihre Funktionen: siehe Krimmer u.a. 2022, S. 16

Literatur

Krimmer, Holger/ Bischoff, Stefan/ Gensicke, Thomas/ Tahmaz, Birthe (2022): Engagementförderung in Ostdeutschland. Hrsg./ Stiftung Bürger für Bürger, Halle (Saale) (<https://www.buerger-fuer-buerger.de/studie-zur-engagementfoerderung-in-ostdeutschland/>)

Simonson, Julia/ Kelle, Nadiya/ Kausmann, Corinna/ Tesch-Römer, Clemens (Hrsg.) (2022): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Empirische Studien zum bürgerschaftlichen Engagement. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2019. Wiesbaden. Springer (<https://doi.org/10.1007/978-3-658-35317-9>)

Autoren

Olaf Ebert leitet die Stiftung Bürger für Bürger als Geschäftsführender Vorstand und ist Mitglied des Sprecher*innenrats des Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement.

Kontakt: o.ebert@buerger-fuer-buerger.de

Dr. Holger Krimmer leitet die ZiviZ gGmbH im Stifterverband als Geschäftsführer und ist Vorsitzender des Kuratoriums der Stiftung Bürger für Bürger.

Kontakt: holger.krimmer@stifterverband.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Am Kurpark 6

53177 Bonn-Bad Godesberg

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de