

Olivia Kummel, Gregor Schneider & Frank Schwarzkopf

# DASEINSVORSORGE DURCH EHRENAMT

Ermöglichende Rahmenbedingungen auf  
lokaler und übergeordneter Ebene herstellen

## Kurzfassung

Eine „ermöglichende Kleinstadt“, die auch (oder gerade) unter Bedingungen der Schrumpfung und demografischem Wandel Ehrenamt fördert, benötigt sowohl begünstigende lokale wie auch unterstützende übergeordnete Rahmenbedingungen. Dabei sind vor allem vielfältige Unterstützungsformen gefragt. Gleichzeitig sollten Ansprüche, was Ehrenamt alles zu leisten hat, abgebaut werden.

Insbesondere schrumpfende, strukturschwache Regionen sehen sich jedoch komplexen Dilemmata ausgesetzt: Zum einen brauchen gerade sie freiwillig Engagierte, um Daseinsvorsorgeleistungen abfedern zu können, die nach und nach weggebrochen sind. Zum anderen fehlt aber für viele Initiativen eine „kritische Masse“ an Personen, die sich ehrenamtlich engagieren.

Der Artikel gibt einen Einblick zu Hürden und Grenzen des Ehrenamtes sowie zu den Potenzialen der Mitgestaltung in der eigenen Stadt. Es werden aber auch Emp-

fehlungen an Institutionen auf Landes- und Bundesebene angesprochen, die auf lokaler Ebene nicht umsetzbar, aber entscheidende Voraussetzung sind, freiwilliges Engagement gerade in jenen Kommunen dauerhaft attraktiv zu gestalten, die von Bevölkerungsrückgang stark betroffen sind.

*aus: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Ergebnisse der BMBF-Fördermaßnahme. Berlin 2020.*

## Einleitung

Im Projekt *Kleinstadt\_gestalten* wurden im Zeitraum 2016 bis 2019 ermöglichende lokale Rahmenbedingungen für ehrenamtliches Engagement in einer schrumpfenden Kleinstadt am Beispiel Weißwasser/Oberlausitz ausgelotet. Strukturelle Rahmenbedingungen, wie feste Ansprechpartner\*innen für Informationen und Unterstützung von Engagierten, Vernetzung Engagierter untereinander, wie auch Ankerstrukturen durch etablierte Vereine, Initiativen und Ähnliches, schaffen die Voraussetzung, dass sich ehrenamtliches Arbeiten etablieren kann. Kulturelle Rahmenbedingungen, wie eine Kultur der Anerkennung, des Miteinanders und des Vertrauens sowie der Aushandlung von benötigten Ressourcen und die Schaffung von Entfaltungsmöglichkeiten, bieten eine dauerhafte Grundlage für ehrenamtliches Engagement. Als Anreiz und Motivation zum Ehrenamt bewährten sich verschiedene „Werkzeuge“ wie eine Ideenschmiede für ehrenamtliche Projekte, ein „Kleinprojekte-Fonds“ (siehe auch Kummel in diesem Band) und auch eine Anlaufstelle für Engagierte zur Unterstützung, Vernetzung und zum Austausch.

Um zu ermöglichen, dass sich die lokalen Bedingungen entwickeln und Maßnahmen ineinander greifen können, die dann die „ermöglichende Kleinstadt“ begünstigen, bedarf es Anpassungen, aber auch unterstützende übergeordnete Rahmenbedingungen. Dieser Artikel adressiert die Verantwortungsträger, die auf strategischer und strukturpolitischer Ebene agieren, um die Bedingungen für die – selbst gesteckten – Ziele zu verbessern. Schließlich sind die zuvor formulierten lokalen Rahmenbedingungen der „ermöglichenden Kleinstadt“ eingebunden in eine bundesdeutsche Zukunftsdebatte: Neukonfiguration von Staat und Zivilgesellschaft unter Schrumpfungsbedingungen; aktive Mitgestaltung im demografischen Wandel und teilweise Übernahme freiwilliger Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge durch die Zivilgesellschaft. Verwiesen sei in diesem Kontext stellvertretend auf den Zweiten Engagementbericht „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur

lokalen Entwicklung“ (BMFSFJ 2017). Auch im Koalitionsvertrag der Bundesregierung von 2018 heißt es: „Ein starkes Ehrenamt und ausgeprägtes bürgerschaftliches Engagement sind Markenzeichen unseres Landes. (...) Wir werden es herausgehoben in der Bundesregierung verankern und durch konkrete Maßnahmen unterstützen und stärken“ (Koalitionsvertrag 2018, 119).

Aufhänger für diese Passage ist der selbst formulierte Anspruch des Projekts *„Kleinstadt\_gestalten“*: die „teilweise Übernahme freiwilliger Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge durch die Zivilgesellschaft“. Aus den Erfahrungen des zurückliegenden Forschungsprojekts wurde diese „Bewältigungsstrategie“ bezüglich ihrer Machbarkeit geprüft. Im Ergebnis ist es ein mögliches Resultat freiwilligen Engagements, dass hierbei Daseinsvorsorgeleistungen übernommen werden. Um die Zivilgesellschaft tatsächlich in die Erbringung freiwilliger Leistungen der Daseinsvorsorge einzubinden, muss das gegenwärtige Gefüge aus Anreizen und Hürden jedoch als nicht hinreichend geeignet bezeichnet werden.

## Die Grenzen des Möglichen

Zum einen werden zu hohe Ansprüche an das Ehrenamt gestellt: Kommunale Aufgaben können nicht eins zu eins von ehrenamtlichen Kräften übernommen werden. Freiwilliges Engagement ist kein Dienstleistungersatz, sondern sollte als ergänzende Leistung verstanden werden. Allein durch die Spezifika von Engagement würden Verbindlichkeits-Anforderungen wie

### Das Projekt

„Kleinstadt\_gestalten – Ermöglichungsräume für die Bevölkerung“ ist ein Vorhaben der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“.

„Kleinstadt\_gestalten“ stärkte zivilgesellschaftliches Engagement und schuf eine Kultur der Anerkennung für eine Kommune im demografischen Wandel. In Weißwasser in der Oberlausitz wirken auch nach Forschungsende Bürgerprojekte als Impulsgeber für eine ermöglichende, co-kreative Kleinstadt.

weitere Informationen zum Projekt:

» [www.kommunen-innovativ.de/kleinstadtgestalten](http://www.kommunen-innovativ.de/kleinstadtgestalten)

Regelmäßigkeit, Pünktlichkeit, Wirtschaftlichkeit usw. nur erfüllt werden können, wenn sie den Freiwilligen vertraglich aufgebürdet beziehungsweise angemessen honoriert würden. Engagement – also die freiwillige Spende privater Ressourcen – setzt aber Eigenmotivation voraus. Mehr noch als in klassischen Vereinsstrukturen wird dies in den flexibleren, selbstbestimmteren Initiativen der Zukunft von Bedeutung sein. Themen und Inhalte des Engagements sollten von Engagierten selbst formuliert und Aufgabenpakete sowie Zeithorizonte selbst abgesteckt werden, um die „Antriebsfeder“ der Motivation gespannt zu halten.

In den demografisch herausgeforderten Stadt- und Regionstypen wie die der Modellregion Weißwasser/Oberlausitz müssen die Ansprüche jedoch noch passender mit den örtlichen Herausforderungen verschränkt werden. Um die Substitutionslogik (Ersetzen durch Ehrenamt) zumindest in Teilen als realistischen Ansatz dafür nutzen zu können, eine Daseinsvorsorge bereitstellen zu können, sind weitere „Dilemmata“ zu betrachten und zu behandeln. Zum einen führt Nadler (vgl. 2017, 456f) das geografische Dilemma an, das mit dem demografischen Wandel in ländlich-peripheren Räumen verbunden ist: Dort, wo zivilgesellschaftliches Engagement am Nötigsten ist, ist es stark rückläufig, da die „kritische Masse“ in der Bevölkerung fehlt, sich zu engagieren. Des Weiteren greift er das politische Dilemma auf: staatliche Akteure sind auf zivilgesellschaftliche Akteure angewiesen, um Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge zu erbringen. Erstere fürchten jedoch Machtverluste und Zweitere besitzen keine legitimierten Befugnisse, diese Aufgaben zu übernehmen. Als drittes Dilemma beschreibt Nadler das motivationale Dilemma: Damit meint er, dass Engagierte zwar freiwillige und unentgeltliche Arbeitszeitpenden einbringen, auf ihre Bedürfnisse und Eigeninteressen als Bürgerinnen und Bürger jedoch zu wenig eingegangen wird.

Zum anderen gibt es zu hohe Hürden: Freiwillig Engagierte erbringen im Wesentlichen „unbare Leistungen“ in Form privater Zeit- und Ressourcenspenden. Ihr Zugang zu vielen Formen der Unterstüt-

zung – von Information und Wissen über Qualifizierung bis zu monetärer Förderung – beansprucht von ihnen teilweise mehr Zeit und Aufwand, als die eigentliche Tätigkeit der Freiwilligen. Als Hürden für die Engagierten wirken im Wesentlichen die Bürokratie und das „formale Antragswesen“, Rechts- und Haftungsfragen sowie die sprachliche Barriere aus Fach- und Amtsdeutsch. Hier sind Zugangs-Erleichterungen notwendig: einfache, niedrigschwellige Prinzipien im Sinne der „Macher“. Denn deren Anliegen ist es nicht, sich in Bürokratie zu üben, sondern Worten Taten folgen zu lassen. Je niedriger die Hürden, desto höher die Motivation. Und umgekehrt.

### **Empfehlungen an Institutionen auf Landes- und Bundesebene zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Engagement und Ehrenamt**

#### *Mehr Ausgleich*

Wenn, wie oben zitiert, die Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement als „Markenzeichen unseres Landes“ bezeichnen, sollten dafür auch die entsprechenden Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene geschaffen werden. Ausgehend von dieser Zielformulierung geht es vor allem um eines: Augenhöhe. Augenhöhe bedeutet zum einen das respektvolle Miteinander auf lokaler Ebene. Zum anderen geht es hier um das Zusammenspiel der Akteure auf unterschiedlichen Ebenen. Im Sinne der Selbstbestimmung und Eigenverantwortung sollten auch tradierte „Top-down“-Mechanismen zwischen Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene auf den Prüfstand gestellt werden.

- Stichwort Empowerment: Wie ist die Gestaltungsmacht verteilt? Welche Stellschrauben müssen justiert werden, damit das Spiel zwischen Macht und Autonomie ausgeglichener funktioniert?
- Stichwort Koproduktion und Interessenausgleich: Wie viel Handlungsspielraum hat die jeweils untergeordnete Ebene? Werden Themen aus dem lokalen Bedarf selbst formuliert oder geschieht die Themensetzung für

„gewünschtes“ zivilgesellschaftliches Engagement „von oben“ (politisch)?

- Stichwort Ermöglichung: Wie unterstützend (subsidiär) oder lenkend (paternalistisch) sind die gegenwärtigen Mechanismen im Sinne der Entfaltung der Fähigkeiten?
- Stichwort Eigenverantwortung: Wie viel Vertrauen besteht in die lokale Ebene in puncto Selbstbestimmung (Beispiel Fonds)? Wie viel Abhängigkeit erzeugen Förderstrategien?

#### *Zweckmäßige Ressourcenausstattung*

Eine notwendige Voraussetzung um die Ziele zu erreichen, sind verlässliche personelle Strukturen vor Ort. Der Koalitionsvertrag formuliert sinngemäß, künftig Ehrenamtliche durch Hauptamtliche zu entlasten. Die daraus abzuleitende zentrale Forderung: Insbesondere in Kommunen, die stark vom demografischen Wandel betroffen sind, braucht es qualifiziertes und mit Kapazitäten sowie (Fach- und Sozial-) Kompetenzen ausgestattetes Personal, welches die ko-kreative, ermöglichende Kleinstadt zu „makeln“ vermag. „Ein Großteil der Engagement unterstützenden Einrichtungen ist unterfinanziert und personell unzureichend ausgestattet. Grund dafür ist die starke Abhängigkeit von öffentlichen Geldern und Projektförderungen. Nachhaltige Finanzierungspläne sind die Ausnahme. Die Folge sind personelle und zeitliche Engpässe. Ein Teufelskreis, denn so stehen für strategische Planungen und den Aufbau von langfristigen Kooperationen zu wenig Ressourcen zur Verfügung“ (Zeckra u.a. 2015, 9).

Demnach sollten Strukturfördermittel nicht an Einwohnerzahlen festgemacht werden, sondern sich an Bedarfen orientieren, um vor allem strukturschwache Regionen mit qualifiziertem Personal zu unterstützen. Sofern die Stellennotwendigkeit nicht über bisherige Personalschlüssel darstellbar ist, muss die Einstellung des erforderlichen Personals für solche Prozesse über gesonderte Schlüsselzuweisungen möglich gemacht werden. Ebenso müssen Anreize für Personal in Verwaltungen im ländlichen Raum geschaffen werden, da

sich das Gefälle (Gehaltseinstufungen) zwischen Stadt und Land zu Ungunsten der Kleinstädte und ländlichen Räume entwickelt und sich so die Spirale der personellen Engpässe weiter nach unten dreht.

#### *Prozesse fördern, „Projektitis“ vermeiden*

In der Förderpolitik von Bund, Ländern und Kommunen muss ein Paradigmenwechsel stattfinden. Das Damoklesschwert „Projektitis“ mit seiner Eigenart der zyklischen Endlichkeit raubt Akteuren immer häufiger die Motivation zur Mitwirkung (siehe auch Schaubert in diesem Band). Denn „Projekten“ – einschließlich vielen Förderprojekten – eilt voraus, dass sie einerseits ihre eigenen Konditionen und Zielkorridore mitbringen, andererseits nicht darauf angelegt sind, selbstverständlich zu werden. „Was haben wir davon?“ war zu Beginn des Förderprojekts „Kleinstadt\_gestalten“ die Frage eines Protagonisten. Sie war zugleich Antrieb, nicht „die nächste Sau durchs Dorf zu treiben“. Statt weiterhin einzelne, voneinander losgelöste Modellprogramme und Fördertöpfe ins Leben zu rufen, in denen sich die Engagierten und Unterstützer alle drei bis vier Jahre neu erfinden müssen, bedarf es einer föderal abgestimmten und nachhaltigen Förderstrategie (vgl. Zeckra u.a. 2015, 9; Kummel/Nadler 2018, 59). Im Sinne der Nachhaltigkeit und Resilienz bedürfen besonders die strukturschwachen Regionen einer langfristigen, kontinuierlichen Strukturförderung, um ansatzweise wieder die vom Heimatministerium geforderten „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ in Stadt und Land herstellen zu können (vgl. BMI 2018).

#### **Ausblick**

Die Bedeutung der oft auch als Dritten Sektor bezeichneten Form des Engagierens von Menschen in Nichtregierungsorganisationen oder Initiativen gewinnt in Zeiten der Globalisierung stetig an Bedeutung. Dies zeigen Aktivitäten in de facto sämtlichen Lebensbereichen vieler Gesellschaftsformen weltweit. Das freiwillige Engagement (jenseits menschenverachtender, undemokratischer oder diskriminierender Facetten) ist, – unabhängig davon, wie es jeweils von Wissenschaft oder Politik

definiert oder bewertet wird – eine große Errungenschaft menschlichen Zusammenlebens, die jeder Unterstützung wert ist.

Gelingt es dauerhaft in weiteren Vorhaben, dass Verwaltung, Unternehmen und Zivilgesellschaft beispielsweise mit Unterstützung des BMBF gemeinsame, allgemeinzugängliche Informations- und Kommunikationsplattformen schaffen, wie es im Kleinprojekt „Stadt-App WEISS-WASSerleben“ glückte, können Elemente der Daseinsvorsorge auch in Kleinstädten durch Schließung von Bedarfslücken die dortige Lebensqualität verbessern. Die Erfahrungen zeigen, dass junge Menschen dann eine starke Identität mit ihrer Region aufbauen, wenn sie sich als aktiver Teil ihrer Entwicklung begreifen.

### Zum Weiterlesen

Schauber, Ulla (2020): Der demografische Wandel betrifft alle. Auch mich?! – Wege und Formen der Sensibilisierung und Aktivierung zur Mitgestaltung des demografischen Wandels, in: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Berlin. Online verfügbar unter: [www.kommunen-innovativ.de](http://www.kommunen-innovativ.de) (zuletzt geprüft 01.07.2020).

Schneider, Gregor / Kummel, Olivia / Pötzsch, Torsten / Schwarzkopf, Frank (2019): Logbuch: Kleinstadt gestalten. Weißwasser. Online verfügbar unter: <http://ort-schafft.eu/presse/web%20Logbuch%20Kleinstadt%20gestalten.pdf> (zuletzt geprüft: 20.05.2020).

Kummel, Olivia (2020): Der Kleinprojektfonds – ein Werkzeug zur Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements, in: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Berlin. Online verfügbar unter: [www.kommunen-innovativ.de](http://www.kommunen-innovativ.de) (zuletzt geprüft 01.07.2020).

Kummel, Olivia (2020): Zwischen Mitgestalten und Alltagsdruck: Herausforderungen zivilgesellschaftlich Engagierter zur (Wieder)Belebung ihrer Kleinstadt, in: Raumforschung und Raumordnung. Heft 4. Seite 1-16. Online verfügbar unter: <https://doi.org/10.2478/rara-2020-0016> (zuletzt geprüft: 29.05.2020).

Kummel, Olivia / Nadler, Robert (2018): Die Grenzen des Ehrenamts, in: Informationen zur Raumentwicklung. Nr. 6. Seite 52-61.

### Die Autor\*innen

Dr. Olivia Kummel; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) gGmbH; Arbeitsschwerpunkte: lokale Governanceprozesse und Akteurskontrollationen, Stadt- und Nachbarschaftsentwicklung und internationale Urbanistik; olivia.kummel@ils-forschung.de

Gregor Schneider, Dipl.-Ing. Stadt- und Regionalplanung SRL; Mitarbeiter am Sorbischen Institut Bautzen/Cottbus und freiberuflich tätig; Arbeitsschwerpunkt: Transformationsforschung; gs@aggregat.net

Frank Schwarzkopf, Diplom-Verwaltungswirt; Vorsitzender Stadtverein Weißwasser e.V., Projektkoordinator; frank.schwarzkopf@web.de

### Literatur

- » BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2017): Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland. Schwerpunktthema: "Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung". Berlin.
- » BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018): Auftaktsitzung der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Pressemitteilung vom 26.09.2018. Berlin.
- » Koalitionsvertrag – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land vom 07.02.2018. Berlin.
- » Kummel, Olivia / Nadler, Robert (2018): Die Grenzen des Ehrenamts, in: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 6. Seite 52-61.
- » Nadler, Robert (2017): The Elephant in the Room. Über das Verhältnis von demographischem Wandel, Daseinsvorsorge und zivilgesellschaftlichem Engagement in Deutschland, in: Raumforschung und Raumordnung. Heft 6. Seite 499-512.
- » Zeckra, Christoph / Amrhein, Uwe / Sittler, Loring / Bischoff Stefan (2015): Generali Engagementatlas 2015. Rolle und Perspektiven Engagement unterstützender Einrichtungen in Deutschland. Köln.