

Neue Entwicklungen in Europa. Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft und das freiwillige Engagement in Deutschland.

— *Expertise für die Sachverständigenkommission zum
Ersten Engagement-Bericht der Bundesregierung.*

*Volker Then & Konstantin Kehl
Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI)
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Heidelberg, den 31.8.2011*

Einleitung

Die Europäisierung und Internationalisierung von Politik, Wirtschaft und öffentlichem Leben wird die in der Bundesrepublik geführte Diskussion über zivilgesellschaftliches Handeln und freiwilliges Engagement nachhaltig prägen. In Analogie zu dem in der politischen Integration in Form von über- und zwischenstaatliche Institutionen gelebten Credo geeinter Vielfalt werden zwar nationale Besonderheiten in der Wahrnehmung und Interpretation des sozialen Zusammenlebens nicht obsolet; durch die Entgrenzung von Wissen und Diskursen wird es allerdings schwieriger, sich wirkmächtigen Leitbildern und Debatten auf europäischer bzw. internationaler Ebene zu entziehen. Für die nationale Engagementpraxis und -politik erwächst hieraus die Herausforderung, eigene zivilgesellschaftliche Identitäten in kritischer Offenheit gegenüber exogenen Einflüssen immer wieder neu zu konturieren, und durch entsprechende Fördermaßnahmen die Rahmenbedingungen für Teilhabe und Partizipation an veränderte Realitäten und Wahrnehmungsmuster anzupassen. Diese neuen europäischen Entwicklungen sind mannigfaltig – sie spielen sich auf der formalen politischen Ebene und im Recht ab, ebenso wie „im Stillen“ durch die Vernetzung und den grenzüberschreitenden Austausch von Bürgern und Organisationen. Drei zentrale Trends, die wir im Rahmen unserer Forschungs- und Beratungstätigkeit identifiziert haben, möchten wir in unserer Analyse hervorheben:

1. Grenzüberschreitendes Engagement durch europäisches Recht
2. Neue Leitbilder und Diskurse: Europäisierung als Ökonomisierung?
3. Neue (alte) Organisationsformen: Sozialunternehmer und freiwilliges Engagement

1. Grenzüberschreitendes Engagement durch europäisches Recht

Ungeachtet der vieldiskutierten Entwicklung hin zu einer informellen, weniger an zeitliche Verpflichtungen, kollektiv bindende Vorgaben und Mitgliedschaft geknüpfte Beteiligung findet ein wesentlicher Anteil des freiwilligen Engagements nach wie vor in Organisationen statt. Neben Vereinen und Verbänden sind es vor allem Stiftungen, die zu einem erheblichen Teil zur Realisierung gemeinnütziger Aufgaben beitragen, indem sie neben dem finanziellen (freiwilligen) Beitrag des oder der Stifter in Kapitalform durch die Bereitstellung von Strukturen und den aktiven Einbezug von „Zeit-Gebern“ in konkrete Projektarbeit freiwilliges Engagement ermöglichen und bündeln. Aber auch die Stifterpersönlichkeiten selbst sind als Engagierte zu werten, da sie sich in aller Regel für eine Herzensangelegenheit einsetzen, für deren Erfolg mehr nötig ist als ein Scheckbuch – Überzeugungsarbeit, Reputation, soziale Beziehungen und ein nicht zu unterschätzender zeitlicher Einsatz. Und für die Entwicklung der Zivilgesellschaft im Allgemeinen bilden die mittlerweile rund 18.000 Stiftungen in der Bundesrepublik (Stand: 2010) einen wichtigen Ankerpunkt: Sie wirken nicht nur komplementär zum staatlichen Handeln und helfen bei der Redistribution gesellschaftlicher Ressourcen, sondern können infolge ihrer außergewöhnlichen Handlungsautonomie als Organisationen ohne Eigentümer, Mitglieder und in aller Regel auch ohne nennenswerten Einfluss von politischen Eliten, Klienten oder Marktkräften neue Wege bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme aufzeigen und den weniger Privilegierten eine Stimme geben (Anheier & Daly 2007; Then & Kehl 2010).

Die Europäische Kommission sieht in der Stiftungsarbeit ein beachtliches Potenzial für die Weiterentwicklung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialraums. Doch obwohl die ca. 110.000 Stiftungen in Europa – die ein deutlich höheres wirtschaftliches Gewicht haben als bislang angenommen – bereits in hohem Umfang schon jetzt international orientiert sind, steht der Aufnahme internationaler Aktivitäten eine große Rechtsunsicherheit entgegen, zu deren Überwindung Stiftungen mitunter beachtliche Mittel aufwenden. Dennoch ist das Interesse an grenzüberschreitenden Tätigkeiten in der Stiftungswelt sehr hoch. Dies ergab die Machbarkeitsstudie zur Einführung eines Europäischen Stiftungsstatuts, die der Europäischen Kommission Ende 2008 vom Centrum für soziale Investitionen (CSI) und der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg, sowie des Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg vorgelegt wurde. Sie hatte geprüft, welchen zusätzlichen Nutzen ein gemeinsames Europäisches Stiftungsstatut verspricht. Nach Ansicht des Forschungsteams ist eine mögliche Lösung dieses Problems die Einführung einer neuen europäischen Rechtsform – der Europäischen Stiftung –, die neben der Vielfalt nationaler Stiftungsformen die Möglichkeit bietet, in jedem Mitgliedsstaat gleichermaßen anerkannt zu sein. Andere Optionen, wie der schrittweise Abbau von Ungleichbehandlungen durch den Europäischen Gerichtshof, hätten zwar positive Auswirkungen auf international tätige Stiftungen, könnten aber die bestehenden Barrieren für grenzüberschreitende Beiträge zum Gemeinwohl nicht beseitigen (Hopt et al. 2008).

Auf der Grundlage des Berichts des Konsortiums beriet die Kommission zunächst, ob ein Entwurf für ein Europäisches Stiftungsstatut dem Rat und dem Europäischen Parlament zur Entscheidung vorgelegt wird. Die Europäische Stiftungswelt war unterdessen zu einer Konsultation und zur ausführlichen Stellungnahme eingeladen, um ihre Anliegen zu Gehör zu bringen. Schließlich floss die Idee

eines Europäischen Stiftungsstatuts in die Europäische Binnenmarktakte (*Single Market Act*) ein, mit der die Kommission die europäische Wirtschaft fördern und neue Arbeitsplätze schaffen will. Gemeinsam mit den Regierungen der Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und Akteuren der Zivilgesellschaft plant sie, zum 20-jährigen Bestehen des Binnenmarkts auf einen Abschluss der Maßnahmen bis Ende 2012 hinzuwirken. Als Teil eines Maßnahmenbündels zu sozialem Unternehmertum gehört die Schaffung eines einheitlichen europäischen Rechtsrahmens für Stiftungshandeln dabei zu einem von zwölf „Hebeln zur Förderung von Wachstum und Vertrauen“:

Stiftungen tragen in hohem Maße zur Finanzierung innovativer, im Allgemeininteresse liegender Vorhaben bei. Wenn sie sich allerdings in anderen Mitgliedstaaten niederlassen oder ihre Ressourcen jenseits der Landesgrenzen zusammenführen wollen, ist dies mit Schwierigkeiten verbunden. Zur Beseitigung dieser Schwierigkeiten wird die Kommission eine Verordnung zur Schaffung des Statuts der europäischen Stiftung vorschlagen. (Europäische Kommission 2011: 17)

Sollten sich die politischen Entscheidungsträger auf der europäischen Ebene für die Einführung eines grenzüberschreitenden Statuts einigen, das die bisherigen Barrieren zu überwinden weiß, könnte dies der deutschen Engagement-Landschaft wertvolle Impulse verleihen. Denn laut einer Studie des Bundesverbands Deutscher Stiftungen und der Körber-Stiftung (2010) nehmen immerhin 60 Prozent der deutschen Stiftungen für sich in Anspruch, das freiwillige Engagement der Bürger zu fördern – selbst wenn dies nicht ausdrücklicher Satzungszweck ist.¹ Es handelt sich hierbei (gemessen am Stiftungskapital) vor allem um kleinere (vermutlich eher lokal und regional verankerte) Stiftungen, die insbesondere in den Bereichen Soziales (26,1%), Bildung und Erziehung (21,9%), sowie in der Kunst und Kultur (18,4%) tätig sind und Engagement-Förderung primär durch die Mobilisierung zum Engagement, Beiträge zur Anerkennungskultur und den Aufbau und die Weiterentwicklung von Infrastrukturen betreiben. Durch den Abbau von Barrieren bei der grenzüberschreitenden Stiftungsarbeit könnte hiervon auch die Herausbildung einer europäischen Zivilgesellschaft profitieren, etwa indem sich mehr größere, ohnehin international vernetzte Stiftung dem Thema Engagement mit klarer europäischer Ausrichtung annehmen, oder kleinere, regional tätige Stiftungen in Grenzregionen ihre Arbeit systematisch auf die jeweiligen Nachbarländer ausweiten (insbesondere wenn dort keine in ähnlicher Weise tätigen Akteure vorhanden sind, die im Rahmen geltenden Rechts als Kooperationspartner für gemeinsame Projekte gewonnen werden können). Dies sollte gerade für die Weiterentwicklung der mittlerweile zahlreich vorhandenen Europaregionen von unschätzbarem Wert sein, die in oft eher strukturschwachen, peripheren Regionen die wirtschaftliche Zusammenarbeit und das soziale und kulturelle Leben fördern sollen. Gerade hier wiederum ist die Zivilgesellschaft und sind Stiftungen besonders gefragt; und zwar nicht nur allgemein bei der Bekämpfung gesellschaftlicher Probleme und bei der Entwicklung entsprechender Konzepte, sondern vor allem auch bei der Förderung einer Engagement-Kultur, die in besonderem Maße auf die sozial Benachteiligten zugeht und somit einer „gespaltenen Bürgergesellschaft“ (Brömme & Strasser 2001) vorbeugt.

¹ An dieser Stelle sei der Hinweis erlaubt, dass die Engagementförderung erst seit 2007 als Gemeinnützigkeitszweck anerkannt ist. Die Autoren der Studie betonen deshalb, dass es „vor allem neu gegründete Stiftungen [sind], die Bürgerengagement als Satzungszweck verzeichnet haben“, da „eine Satzungsänderung aufwendig und meist nicht erforderlich ist“ (Bundesverbands Deutscher Stiftungen & Körber-Stiftung 2010: 9).

2. Neue Leitbilder und Diskurse: Europäisierung als Ökonomisierung?

Die Internationalisierung und Europäisierung von Leitbildern und Diskursen stellt die deutsche Engagement-Landschaft vor die Herausforderung, sich mit Konzepten von Freiwilligkeit auseinanderzusetzen, die andere Aspekte der Bürgerpartizipation in den Vordergrund rücken. Zwei Entwicklungen halten wir in diesem Sinne für besonders relevant: Anstrengungen zur *Engagement-Förderung der EU* sowie die *grenzüberschreitende Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure*.

Die politischen Institutionen auf europäischer Ebene haben in der vergangenen Dekade trotz mangelnder Kompetenzen in einigen der für Engagement zentralen Bereiche (etwa dem Versicherungsschutz) zahlreiche Maßnahmen zur Engagement-Förderung auf den Weg gebracht; insbesondere hinsichtlich des Engagements bzw. einer zivilgesellschaftlich fundierten Interkulturalität von Jugendlichen und der Freiwilligendienste (siehe hierzu die Übersicht in Held 2010). Über diese „Steckenpferde“ der EU hinaus fehlt es jedoch bislang an einer übergreifenden Strategie, während auf einer grundsätzlichen Ebene „nicht übersehen werden [kann], dass das gesteigerte Interesse der EU-Institutionen am freiwilligen Engagement ihrer Bürgerinnen und Bürger nicht ganz frei von ‚institutionellem Eigeninteresse‘“ ist, „um beispielsweise die demokratische Legitimität ihres Handelns zu erhöhen und den (verlorenen) Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern (wieder) herzustellen“ (ebd.: 431). Um diese Mängel zu beheben, arbeitet im Europäischen Jahr der Freiwilligentätigkeit 2011 ein informeller Zusammenschluss von 39 europäischen Netzwerken zivilgesellschaftlicher Organisationen (*EYV 2011 Alliance*) an einer *European Policy Agenda on Volunteering*, die im Dezember der Kommission übergeben werden soll. Ähnlich dem Nationalen Forum für Engagement und Partizipation in der Bundesrepublik wird so die Vorlage für eine strategische Ausrichtung der europäischen Engagementpolitik durch die betroffenen Akteure in sechs Arbeitsgruppen selbst erarbeitet: Qualität im Engagement (1), rechtliche Rahmenbedingungen (2), Infrastrukturen (3), Anerkennung (4), „Wert“ des Engagements (5) und berufliches Engagement/ Employee Volunteering (6). In mindestens drei der Themencluster stehen Fragen im Mittelpunkt, die einen eher „manageriellen“ Blickwinkel auf Engagement eröffnen, dem in Deutschland traditionell mit einer guten Portion Skepsis begegnet wird. So sollen „good-practice“-Modelle zur Qualitätssicherung und -prüfung im Engagement identifiziert, Modelle des Employee Volunteering als Kernelemente von Strategien unternehmerischer Sozialverantwortung (CSR) verankert, und – nicht zuletzt – Instrumente entwickelt werden, die es ermöglichen, den „Wert“ von Engagement zu messen und im Sinne von „co-funding“-Positionen in die Praxis der europäischen wie nationalen Projektförderpraxis zu implementieren.² Da aber beispielsweise der Umgang mit den Autonomieansprüchen der Engagierten und ihrem (berechtigten) Interesse an Werte-Expression oder Sinngenerierung nicht eigens hervorgehoben wird, kann man auch hier ein Übergewicht instrumenteller Orientierungen herauslesen.

In eine ähnliche Richtung gehen Entwicklungen, die von stimmungswaltigen Organisationen des Sektors angestoßen werden. Am Beispiel der Wirkungsmessung wird dies besonders deutlich, die neben ökonomischer Wertschöpfung die sozialen Zusatzkosten und -erträge gemeinwohlorientierter Programme identifizieren soll (Kehl, Then & Münscher 2011; Sandberg 2010). Wesentliche Meilensteine wur-

² Siehe <http://www.eyv2011.eu/press-kit/item/208-eyv-wg-koc> (Zugriff am 20.8.2011).

den in diesem Kontext von Organisationen gesetzt, die das Thema für sich entdeckt haben oder erst mit dem Ziel der Entwicklung und Verbesserung von Instrumenten der Wirkungsanalyse gegründet wurden. Ausgehend von einer schnell wachsenden Community in den USA seit Mitte der 1990er Jahre, konzentrierte sich die Szene zu Beginn des neuen Jahrtausends auf europäischem Boden zunächst im Vereinigten Königreich und greift seit zwei bis drei Jahren verstärkt auch auf Kontinentaleuropa über. In Deutschland etwa ist das Engagement der Bertelsmann Stiftung bezeichnend, die seit 2010 als Hauptgesellschafterin an der Phineo gAG – einem Pendant zu New Philanthropy Capital (NPC), einer Art „Rating-Agentur“ für gemeinwohlorientierte Projekte mit Sitz in London – beteiligt ist und im Frühjahr 2011 mit europäischen Partnern gar einen entsprechenden Interessenverband gegründet hat. Mittlerweile finden mehr und mehr Konferenzen zum Thema statt³, und auch Regierungen und Verwaltungseinheiten beginnen, sich im engen Austausch mit den federführenden Organisationen mit Fragen der Wirkungsmessung auseinanderzusetzen.⁴

Beide Entwicklungen zeigen exemplarisch, dass ökonomisch inspiriertes Denken in der Diskussion über und das Handeln von Zivilgesellschaft Einzug hält (wie im übrigen auch umgekehrt zivilgesellschaftliche Wertepositionen in die „konventionelle“ Marktwirtschaft einfließen; sei es durch Social-Business-Modelle, sei es durch Corporate Volunteering oder nachhaltige Kapitalanlageformen). Für Deutschland bedeutet das, dass die Diskussionen über das Wesen der Freiwilligkeit, wie sie in den 1980er und 1990er Jahren im Umfeld der Strukturwandelthese (Olk 1987; Heinze & Strünck 2000) eingesetzt haben und bis heute – mit bisweilen anderem Akzent, z.B. der Monetarisierung des Engagements (Farago & Ammann 2006) – anhalten, keineswegs verstummen werden. Mit der Europäisierung von Diskursen werden Fragen der Rationalisierung und Professionalisierung, der Vereinbarkeit von sozialen Zielen mit instrumenteller Motivation (von Organisationen und engagierten Individuen), der Diskrepanz zwischen ökonomischer Effizienz und der Ermöglichung der (sozialen, kulturellen und demokratischen) Teilhabe von Bürgern, sogar noch stärker auf die Agenda drängen.

Die Ursachen liegen in der Geschichte der deutschen Zivilgesellschaft, die aufgrund des traditionell stark ausgebauten Wohlfahrtsstaats und einschneidender gesellschaftlicher Ereignisse im vergangenen Jahrhundert relativ stark an der Auseinandersetzung mit politischen Hierarchien und gemeinschaftlicher (insbesondere christlicher) Kultur orientiert war, aber nicht so sehr an der Erbringung von Dienstleistungen.⁵ Staats- und Marktversagen wurden und werden somit anders interpretiert als etwa in der anglo-amerikanischen Welt, wo es nach wie vor oft zunächst einmal darum geht, Bedürfnisse zu stillen, die hierzulande ganz selbstverständlich einer sozialrechtlichen „Generalverantwortung“ zugeordnet werden. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass das in Deutschland vertretene Konzept des *bürgerschaftlichen* Engagements etwas anderes meint als der Begriff des *volunteering* im internatio-

³ Zuletzt etwa das „Zukunftssymposium“ des Generali Zukunftsfonds am 30.6. und 1.7.2011 in Köln.

⁴ Das Vereinigte Königreich steht hierfür weiterhin exemplarisch; hier haben sich bereits vor vielen Jahren private und öffentliche Akteure zu Netzwerken zusammengeschlossen, um z.B. das Instrument des *Social Return on Investment* (SROI) in wechselseitiger Kooperation weiterzuentwickeln. Aber auch andernorts werden Schritte in die gleiche Richtung gegangen, z.T. sogar grenzüberschreitend – z.B. in Form eines SROI-Gemeinschaftsprojekts der Gemeinden Münster (Westfalen), Almelo und Belm mit Unterstützung der EU von 2007 bis 2008.

⁵ Dritte-Sektor-Organisationen als Teil der Wohlfahrtsökonomie gehören hier natürlich ausgeklammert, wenngleich diese nie *nur* als Anbieter von Leistungen aufgetreten sind, sondern mit ihren je eigenen Werteidentitäten stets eine besondere Qualität gemeinwohlbezogener Aufgabenerfüllung garantiert haben.

nenal Verständnis, der weit mehr auf den Dienstleistungscharakter der Tätigkeiten fokussiert und am Marktgeschehen orientiert ist (bzw. von diesem abzugrenzen versucht).⁶ Dagegen ist das Konzept des *bürgerchaftlichen* Engagements viel demokratietheoretisch aufgesetzt, indem es dezidiert auf den Bürgerstatus Bezug nimmt und die Bedeutung von Engagement für den sozialen Zusammenhalt und die demokratische Kultur hervorhebt. Engagierten wird in dieser Lesart ein das unmittelbare Lebensumfeld und den rein ökonomischen Tätigkeitsgehalt überschreitendes Bewusstsein unterstellt, das sich im Sinne einer aufgeklärten Gegen-Öffentlichkeit (Offe 1985) „gegen die alleinige Definitionsmacht von staatlichen Autoritäten und Professionen wendet“ und von „Misstrauen gegenüber den professionellen und staatlichen Vorgaben“ getrieben sei (Enquête-Kommission 2002: 126).

Aufgrund dieses besonderen Verständnisses von Engagement läuft die Diskussion hierzulande mitunter Gefahr, die internationalen und europäischen Einflüsse vorschnell unter dem Etikett einer unliebsamen „Ökonomisierung des Sozialen“ zu subsumieren. Wie wir im Kontext der Debatte über die Monetarisierung des freiwilligen Engagements gezeigt haben, muss die Ergänzung der zivilgesellschaftlichen Logik durch Elemente des ökonomischen Systems aber einerseits nicht notwendigerweise zu einer Veränderung des Wesens der Freiwilligkeit (d.h. im konkreten Fall: zum Wandel des Charakters der Tätigkeiten im Sinne einer stärkeren Nähe zur Erwerbstätigkeit) führen (Kehl & Tominski 2011). Andererseits können die neuen Leitbilder und Konzepte das in Deutschland vertretene, bürgerchaftlich-partizipative Verständnis von Zivilgesellschaft und Engagement durchaus in fruchtbarer Weise ergänzen. Wenn nämlich zunehmend Instrumente der Wirkungsforschung zur Anwendung gebracht werden, kann dies auch so interpretiert werden, dass den Bereitstellern von Ressourcen (also Stiftern und Spendern ebenso wie freiwillig Engagierten als Investoren von Zeit und Kompetenz) das Recht zugebilligt wird, zu erfahren, zu welchem Ergebnis ihr Einsatz geführt hat – und eben hieraus ganz praktisch Konsequenzen zu ziehen. *empowerment* muss in dieser Lesart völlig neu definiert werden; und zwar in höchst demokratischer Weise als Befähigung zur individuellen Urteilsbildung und Mitsprache. Ohne Frage sind in diesem Zusammenhang nicht alle Entwicklungen zwingend positiv zu sehen, und es muss im Kontext zunehmender Spezialisierung und „Verberuflichung ehrenamtlicher Arbeit“ (Beher, Liebig & Rauschenbach 2000: 14) vor einer Beteiligungskultur gewarnt werden, der es nur noch darum geht, „aus Freiwilligen selbst Spezialisten zu machen und sie nach Massgabe entsprechender Qualifizierung anzuerkennen“ (Evers 2006: 71). Vor dem Hintergrund der Europäisierung von Diskursen wird es aber nicht damit getan sein, die aus anderen Traditionen in den deutschen Kontext einfließenden Ideen und Leitbilder pauschal zu verurteilen, sondern es muss im Einzelfall geprüft werden, ob sie für die Förderung des Engagements in Deutschland gewinnbringend sind

⁶ So wird *volunteering* gemeinhin als eine besondere Form von *Arbeit*, als *produktive Tätigkeit* im sozialen, kulturellen oder humanitären Bereich interpretiert (Wilson & Musick 1997; ILO 2003). In der deutschsprachigen Debatte wird diese Auslegung vor allem von Ökonomen bemüht, die sich, wie z.B. Erlinghagen (2003), auf das Dritt-Personen-Kriterium nach Hawrylyshyn (1977) beziehen. Danach sind Tätigkeiten dann „produktiv“, wenn sie prinzipiell auch von Dritten gegen Bezahlung erbracht werden können: „Productive [...] is used to suggest activities that are not done on the market for pay, but are *similar* to these in that they produce indirect utility, in the form of *services*“ (ebd.: 88f.; *eigene Hervorhebung*). Abgesehen davon, dass es Hawrylyshyn vor allem um die Produktion in *Haushalten* geht, ist die Frage der gleichwertigen Substitution natürlich höchst zweifelhaft (und zwar sowohl aus professionalisierungstheoretischer Perspektive als auch hinsichtlich der Multifunktionalität von Engagement, insbesondere der nicht-ökonomischen „Ertragskomponenten“ wie z.B. Sozialkapital). Vgl. hierzu unsere ausführliche Diskussion in Kehl & Then 2011.

und politisch förderungswürdig erscheinen. Deshalb wird die Politik – so unsere These – in den kommenden Jahren verstärkt vor der Herausforderung stehen, diese neuen Entwicklungen zu thematisieren, um aktiv Stellung beziehen und ihre engagementpolitische Strategie schärfen zu können. Sie wird dafür die unterschiedlichen Positionen (von den klassischen Wohlfahrtsorganisationen bis hin zu Akteuren, die ein eher „sozial-investives“ Verständnis pflegen) integrieren und auch die Forschung in die Pflicht nehmen müssen, in ausreichendem Maße Expertise bereitzustellen. Mit einer reinen Abwehrhaltung wird es jedenfalls nicht getan sein, denn dies kann die deutsche Engagement-Diskussion nur Schritt für Schritt vom europäischen Diskurs abschneiden.

3. Neue (alte) Organisationsformen: Sozialunternehmer und freiwilliges Engagement

Eine wesensverwandte, aber sehr viel stärker auf Organisationsformen zugeschnittene Diskussion ist jene über Sozialunternehmer, der sich die deutsche Engagement-„community“ nicht mehr entziehen kann und sich die Engagementpolitik nicht mehr entziehen will. So hat der Unterausschuss Bürgerchaftliches Engagement des Deutschen Bundestags in seiner Sitzung vom 29.6.2011 im Rahmen eines Expertengesprächs die Frage adressiert, ob Sozialunternehmer „die innovativeren und besseren Problemlöser als Staat und Zivilgesellschaft“ seien. Die Diskussion verlief sehr kontrovers, und sie offenbarte nicht nur unterschiedliche Auffassungen im Kreise der anwesenden Abgeordneten, sondern insbesondere auch unter den geladenen Wissenschaftlern.⁷

Social Entrepreneurship wird im Kontext des Freiwilligenengagements in zweierlei Hinsicht thematisiert: Zum einen werden Sozialunternehmer als „neue Form“ von Engagierten gesehen, die – im Anschluss an unser vorheriges Argument und etwas zugespitzt formuliert – die „Ökonomisierung“ der Freiwilligkeit auf die Spitze treiben, indem sie ihre sozialen Anliegen bewusst marktförmig verfolgen und kein Geheimnis aus ihrer unternehmerischen Identität machen. Für den Engagement-Diskurs ist dies ein ganz problematischer Fall, weil mit dem Motiv der Gewinnerzielung (zumindest in dem Sinne der Existenzsicherung oder eines „Zubrots“ zu anderen beruflichen Tätigkeiten) das lange Zeit für selbstverständlich gehaltene Kriterium der Unentgeltlichkeit von Engagement nicht nur (wie im Kontext von Aufwandspauschalen und Freibeträgen) aufgeweicht, sondern systematisch infrage gestellt wird – und im Grunde kaum noch ein Unterschied zu hauptamtlichen Mitarbeitern sozialer Organisationen besteht (die ja auch nicht als Engagierte behandelt werden). Zum anderen werden Sozialunternehmen als neue Typen von Organisationen betrachtet, die Freiwillige in ihre Arbeit einbinden und einen besonderen – „unternehmerischen“ – Umgang mit diesen pflegen. So werden oft sehr detaillierte (und mitunter restriktive) Vereinbarungen zwischen Freiwilligen und Organisationen getroffen, um ein Mindestmaß an Verbindlichkeit sicherzustellen und so eine verlässliche Leistung anbieten zu können (die letzten Endes den Klienten zugute kommen soll).

⁷ Einer der Autoren, Volker Then, war hierzu neben Stephan Jansen (Friedrichshafen) und Rolf G. Heinze (Böschung) als Vertreter der Wissenschaft geladen. Abgesehen vom konkreten Diskussionsgegenstand verweist übrigens schon der Veranstaltungstitel auf die „Sprengkraft“ des Themas, da dieser Sozialunternehmer von Staat und Zivilgesellschaft abgrenzt und damit eine Zugehörigkeit primär zum ökonomischen System suggeriert. Wir möchten dies nicht vertiefen, aber zumindest anmerken, dass Sozialunternehmer nach unserer Meinung eher zwischen Markt und Zivilgesellschaft angesiedelt sind (ein Fakt, der sich nicht zuletzt daraus ergibt, dass die häufig mit dem Begriff assoziierten Gründungsunternehmen in neuen Branchen in hohem Maße auf die sozialmoralischen Ressourcen im Umfeld sozialer Bewegungen angewiesen sind; z.B. im Bereich Fair Trade).

Vieles von dem, was im internationalen Diskurs als neue Entwicklung diskutiert wird (insbesondere wenn man die Debatte aus einer ökonomischen Perspektive heraus aufrollt und sich über die „Entdeckung“ des Sozialen durch marktwirtschaftlich handelnde Akteure wundert), ist aber für die Bundesrepublik ein alter Hut. Sozialunternehmer mögen zwar besonderen Wert auf ihre unternehmerische Identität und auf entsprechende Management-Instrumente in organisationalen Steuerungsprozessen legen; sie sind damit aber – worauf wir im vergangenen Abschnitt hingewiesen haben – nicht allein, und sie ergänzen in einer auf soziale Dienstleistungen fokussierten Perspektive im Grunde nur traditionelle Strukturen der Wohlfahrtsproduktion in Deutschland. Denn im Vergleich zu den marktförmigen Tendenzen hinsichtlich gemeinwohlbezogener Anliegen, die international (und sogar bzw. vor allem im angloamerikanischen Raum) diskutiert werden, bestehen in der Bundesrepublik „alte“ Sozialmärkte in Form von gesetzlich regulierten Quasi-Märkten. Diese sind gekennzeichnet durch langjährige Erfahrung mit (teilweise ausgeprägtem) Wettbewerb bei der Erledigung von sozialen Aufgaben durch das im Subsidiaritätsprinzip zentral verankerte Zusammenwirken privat-wirtschaftlicher, privat-gemeinnütziger und öffentlicher Akteure. Die hiesige Sozialunternehmerdebatte muss deshalb nicht allein als Gründerdebatte geführt werden, sondern als Debatte zur unternehmerischen Innovationsfunktion auch in schon lange bestehenden Organisationen (*Social Intrapreneurship*).

Zentral für unternehmerische Innovation in einer Situation des prinzipiellen Marktversagens im Dritten Sektor sind hybride Geschäftsmodelle – also solche, die durch Hinzuziehung anderer Ressourcen als rein wirtschaftlicher Investitionen und Erträge (Freiwilligkeit, Spenden, Stiften, Mitgliedschaft etc.) ihr Leistungsspektrum nachhaltig sichern. Die traditionellen Wohlfahrtsverbände sind in diesem Zusammenhang keinesfalls auszublenden, da sie nicht nur historisch aus sozialunternehmerischen Wurzeln entstanden sind (und zwar vor der entsprechenden Sozialpolitik!), sondern sie auch heute noch ein erhebliches sozialunternehmerisches Potential im skizzierten Sinne organisieren – auch wenn ihr normatives Programm historisch die soziale Frage der Industrialisierung war und es heute der „Welfare Mix“ mit gerechtem Zugang zu sozialen Leistungen ist. Man kann dies im Altenhilfebereich beobachten, in dem große Organisationen der Sozialwirtschaft – zum Teil in den Wohlfahrtsverbänden organisiert – bereits seit den 1990er Jahren neue Modelle des gemeinschaftlichen Wohnens und Lebens im Alter entwickelt haben, die auf veränderte öffentliche Finanzierungsspielräume und sich wandelnde Erwartungen der Klientel mit der gezielten Stärkung von Engagement und dem Einbezug privaten und öffentlichen Kapitals reagiert haben. Hierdurch kann eine Leistungs- und Lebensqualität geschaffen werden, die über sozialrechtlich geregelte Versorgungsansprüche weit hinaus geht (Kehl & Then 2009; Netzwerk Soziales neu gestalten 2009).

Dagegen erscheinen Gründungssozialunternehmer mitunter als Kommunikationsphänomen neuer Narrationen zur Erledigung sozialer Aufgaben in relativ geschlossenen und selbstreferentiellen Diskursen, in denen es einige wenige dominante Akteure besonders gut schaffen, ihre „Erfolgsgeschichten“ zu kommunizieren und ihr Handeln unter „Ihresgleichen“ zu legitimieren (Nicholls 2010; Schmitz & Then 2011). Sie stellen möglicherweise einen aus der angelsächsischen Welt nach Deutschland „schwappenden“ Teil einer Debatte dar, der so nicht unbedingt kompatibel mit den deutschen Traditionslinien der sozialen Marktwirtschaft ist. Da nämlich hier soziale Risikoabsicherung von jeher universalistischer gedacht wird, ist das Problem zivilgesellschaftlicher Partikularismus- und insbesonde-

re Paternalismus-Tendenzen (Salamon 1995), für das geschlossene Deutungs- und Legitimationsnetzwerke vermutlich besonders anfällig sind, eine besonders große Hürde bei der Schaffung von Akzeptanz in der öffentlichen Diskussion und für ihre Anerkennung als „legitime“ Mitstreiter bei der Ko-Produktion und Definition des Gemeinwohls. Vor allem bei staatlicher Begünstigung (etwa durch Förderprogramme für Sozialunternehmer) ist die Zurückhaltung groß. In der genannten Sitzung des Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement wurde dies an der ablehnenden Reaktion zahlreicher Abgeordneter auf die Förderpolitik des britischen Premierministers Cameron (Sozialunternehmer-Fonds zur Kapitalfinanzierung) deutlich. Dabei spielt eine zentrale Rolle, dass die britische Förderstrategie sozialunternehmerischer Modelle über Kapitalangebote und damit die Angebotsseite der Sozialunternehmen vorgeht, während die Tradition deutscher Sozialpolitik Quasi-Märkte geschaffen hat, die für Sozialunternehmen grundsätzlich als Förderinstrument auf der Nachfrageseite (bei den Leistungsnachfragern bzw. -empfängern) wirken.

Darüber hinaus wird die Inkompatibilität auch mit Blick auf die Rechtsentwicklung sichtbar, die zeigt, warum sich das „Neue“ der Kombination von Unternehmergeist und sozialen Zielen für viele Beobachter der Debatte nicht recht erschließen will: In der Rechtsform der Stiftung bürgerlichen Rechts verfügt die römisch-rechtliche Zivilrechtstradition Kontinentaleuropas bzw. Deutschlands über ein Rechtsinstrument, das schon im 19. Jahrhundert als juristische Person ausdifferenziert und dabei sowohl von den christlichen Wurzeln der Zwecksetzungen säkularisiert als auch von körperschaftlichen, also als Mitgliedsverband strukturierten, Rechtsformen abgegrenzt wurde. Zugleich bestand mit der Codierung des BGB die Wahlalternative einer körperschaftlichen Rechtsform (gGmbH). Grundsätzlich stehen in der deutschen Rechtstradition also historisch schon lange Instrumente bereit, die die autonome Organisation unternehmerischen Handelns zugunsten des Gemeinwohls (und ohne Berücksichtigung von Gesellschafter- oder Mitgliederinteressen) ermöglichen. Die angelsächsische Tradition holte Teile dieser Rechtsentwicklung erst vor wenigen Jahren nach, als mit der CIO (*Charitable Incorporated Organisation*) eigens eine Form für operative Nonprofit-Organisationen geschaffen wurde, die das britische Charity Law vorher nicht kannte. Bis dahin wurden dort unternehmerisch denkende Persönlichkeiten in ihrer Handlungsautonomie bei der Lenkung der Geschicke gemeinwohlorientierter Organisationen vergleichsweise stark beschnitten, da sie bei den zur Verfügung stehenden Rechtsformen entweder von Gesellschaftern, Treuhändern oder Mitgliedern abhängig waren.

Wenn es zu den Definitionsmerkmalen der Sozialunternehmen gehört, dass sie als hybride Organisationen arbeiten – also ihre Ressourcenbasis mit mehreren Handlungslogiken verbunden ist –, kann die Förderung von Sozialunternehmern nicht automatisch davon ausgehen, dass die Bereitstellung von Kapital eine angemessene (bzw. ausreichende) Strategie ist. Für solche gemischten Geschäftsmodelle, für die die Sinngebenden, Autonomie der Persönlichkeit auslebenden und Gestaltungswillen und Teilhabe ermöglichenden Funktionen von Engagement und freiwilligen Beiträgen besonders wichtig sind, hat eine rein finanzielle Förderung möglicherweise sogar eher kontraproduktive Wirkungen. Ein monetärer Anreiz in einer Organisation, die besonders auf nicht-monetäre Motivationen und Ertrags-erwartungen der Mitwirkenden ausgerichtet ist, könnte zu unerwünschten Crowding-Out-Effekten bzw. zur Demotivierung von Beteiligten führen. Zudem bestünde das Risiko, dass die in die finanzielle Förderung investierten Ressourcen in dieser Situation wirkungslos verpuffen.

Neue Trends in der Engagemententwicklung deuten in einer solchen, europäisch vergleichenden Betrachtung darauf hin, dass es für das Wachstum und die Motivation von Engagement entscheidend auf die „biografische Passung“ und die Verknüpfung mit den Lebensfunktionen der handelnden Individuen ankommt (Kehl & Then 2011). Engagement, das zu Sinnfindung und Lebenszufriedenheit beiträgt, darf nicht nur in einer Opportunitätsbetrachtung im Vergleich zur Erwerbsarbeit wahrgenommen werden, sondern muss als ein Bestandteil der Lebensfunktionen gesehen werden, der nur durch ähnlich sinnstiftende und zur Lebenszufriedenheit beitragende Tätigkeiten substituiert werden kann. Diese Einsicht ist sowohl für die Motivation von Freiwilligenengagement als auch für die Wahrnehmung von Erwerbsarbeit maßgeblich: Was sich in einem Fall als hybride sozialunternehmerische Organisationsmodelle mit begrenzter wirtschaftlicher Handlungslogik und entsprechend begrenzten Monetarisierungseffekten bzw. -chancen darstellt, wird in einer anderen Perspektive als *Employer Branding* eines (wirtschaftlich ausgerichteten) Unternehmens diskutiert, das, um als attraktiver Arbeitgeber zu gelten, Identifikationsangebote weit über die Wettbewerbsfähigkeit an den Märkten hinaus machen muss (als sozial verantwortlich handelndes Unternehmen).

Im Hinblick auf die Einbettung des Sozialunternehmer-Themas im Engagement-Kontext ergibt sich hieraus die Notwendigkeit, zwischen Geschäftsmodellen der Sozialunternehmen mit stark wirtschaftlicher und solchen mit starker Engagement-Ausrichtung zu unterscheiden. Während die im angelsächsischen Raum praktizierte Förderung durch Kapitalfonds für die ersteren wirksam sein mag, müssen für letztere die Erkenntnisse der Engagementforschung stärker berücksichtigt werden. Pointiert formuliert: Sinnsucher lockt man nicht mit Geld, sondern mit Gestaltungschancen. Für Sozialunternehmen in einer prinzipiellen Situation des Marktversagens, in der es auf nicht-wirtschaftliche Ressourcen ankommt, gilt deshalb: Förderung von Sozialunternehmen muss (auch) als Engagementförderung verstanden werden. Oder umgekehrt: Solche Sozialunternehmen entstehen überhaupt nur, wenn Engagierte, Spender und Stifter mitwirken, also die Hybridlogik mit Leben erfüllen – Sozialunternehmerförderung braucht also eine starke Engagement-Infrastruktur als Grundlage.

Fazit

Wir haben in dieser kurzen Analyse drei europäische Trends analysiert, die auf die Zukunft des Engagements in Deutschland einwirken: Aktuelle Rechtsentwicklungen (EU-Stiftungsrecht), Auseinandersetzungen um die Ökonomisierung des freiwilligen Engagements und dessen Bewertung, sowie organisatorische Innovationstrends (Sozialunternehmen und hybride Organisationen), die in den aktuellen Debatten eine zentrale Rolle spielen. Gemeinsam ist allen drei Ebenen die Tatsache, dass jede Form der Förderung von Engagement sich zunächst der Motivationslagen und der Ertrags- bzw. Wirkungserwartungen der Engagierten selbst bewusst sein muss, um nicht Risiken der Fehlsteuerung und sogar der Fehlallokation von Fördermitteln einzugehen. Dies ist vor allem dann zu bedenken, wenn in einer deutschen sozialpolitischen Umgebung, in der finanziell umfangreiche Anreize über quasi-marktliche Mechanismen bestehen oder gestaltet werden, angelsächsische (angebotsorientierte) Vorgehensweisen (Kapitalisierungsanreize, Fondsmodelle) diskutiert werden. Nichtsdestotrotz können die skizzierten Entwicklungen auch für das Engagement in Deutschland nutzbar gemacht werden, wenn die hiesigen Besonderheiten in ausreichendem Maße Berücksichtigung finden.

Literatur:

- Anheier, Helmut K. & Daly, Siobhan (2007): *The Politics of Foundations. A comparative analysis*; New York & London.
- Beher, Karin; Liebig, Reinhard & Rauschenbach, Thomas (2000): *Strukturwandel des Ehrenamts: Gemeinwohlorientierung im Modernisierungsprozess*; Weinheim & München.
- Brömme, Norbert & Strasser, Hermann (2001): Gespaltene Bürgergesellschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 25-26: 6-14.
- Bundesverbands Deutscher Stiftungen & Körber-Stiftung (2010): *Engagementförderung durch Stiftungen in Deutschland. KurzStudie*; Berlin.
- Enquête-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements (2002): *Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*. Band 4; Opladen.
- Erlinghagen, Marcel (2003): Die individuellen Erträge ehrenamtlicher Arbeit. Zur sozioökonomischen Theorie unentgeltlicher, haushaltsextern organisierter Produktion; in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 55 (4): 737-757.
- Europäische Kommission (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen – „Gemeinsam für neues Wachstum“; Brüssel. Online: http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/20110413-communication_de.pdf
- Evers, Adalbert (2006): Wenn Welten durcheinander geraten. Monetarisierung, bezahlte Arbeit und freiwilliges Engagement; in: Farago, Peter & Ammann, Herbert (Hrsg.): *Monetarisierung der Freiwilligkeit. Referate und Zusammenfassungen der 5. Tagung der Europäischen Freiwilligenuniversität vom 30. bis 31.5.2005 in Luzern*; Zürich: 63-74.
- Farago, Peter & Ammann, Herbert (2006): *Monetarisierung der Freiwilligkeit. Referate und Zusammenfassungen der 5. Tagung der Europäischen Freiwilligenuniversität vom 30. bis 31.5.2005 in Luzern*; Zürich.
- Hawrylyshyn, Oli (1977): Towards a Definition of Non-Market Activities 23 (1); in: *Review of Income and Wealth* 23: 79-96.
- Heinze, Rolf G. & Strünck, Christoph (2000): Die Verzinsung des sozialen Kapitals. Freiwilliges Engagement im Strukturwandel; in: Beck, Ulrich (Hrsg.): *Die Zukunft von Arbeit und Demokratie*; Frankfurt am Main: 171-216.
- Held, Markus (2010): Engagementpolitik der EU - Flickwerk oder Strategie?; in: Olk, Thomas; Klein, Ansgar & Hartnuß, Birger (Hrsg.): *Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*. Wiesbaden: 407-436.
- Hopt, Klaus J.; Hippel, Thomas von; Anheier, Helmut K; Then, Volker; Ebke, Werner; Reimer, Ekkehard & Vahlpahl, Tobias (2008): Feasibility Study on a European Foundation Statute. Final Report. Online: http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy_en.pdf
- ILO (2003): *Work in the non-profit sector: Form, patterns and methodologies*; Genf.
- Kehl, Konstantin & Then, Volker (2009): Strategiebildung im Sozialsektor: Die „Lebensräume“ der Stiftung Liebenau; in: Buber, Renate & Meyer, Michael (Hrsg.): *Fallstudien zum NPO-Management. Praktische BWL für Vereine und Sozialeinrichtungen, 2., überarbeitete Auflage*; Stuttgart: 53-77.

- Kehl, Konstantin & Then, Volker (2011): Soziale Investitionen von Zeit: Freiwilliges Engagement; in: Anheier, Helmut K; Schröder, Andreas & Then, Volker (Hrsg.): *Soziale Investitionen: Interdisziplinäre Perspektiven*; Wiesbaden: 117-165.
- Kehl, Konstantin; Then, Volker & Münscher, Robert (2011): Social Return on Investment: Auf dem Weg zu einem integrativen Ansatz der Wirkungsforschung; in: Anheier, Helmut K; Schröder, Andreas & Then, Volker (Hrsg.): *Soziale Investitionen: Interdisziplinäre Perspektiven*; Wiesbaden: 313-331.
- Kehl, Konstantin & Tominski, Stefan (2011): Monetarisierung des Engagements: Freiwilligkeit zwischen Instrumentalisierung und Ökonomisierung. Konferenzbeitrag für die Europäische Freiwilligenuniversität vom 31.8. bis 3.9.2011 in Basel; Heidelberg.
- Netzwerk Soziales neu gestalten (2009): *Zukunft Quartier – Lebensräume zum Älterwerden. Band 3: Soziale Wirkung und „Social Return“ – Eine sozioökonomische Mehrwertanalyse gemeinschaftlicher Wohnprojekte*; Gütersloh.
- Nicholls, Alex (2010): The Legitimacy of Social Entrepreneurship: Reflexive Isomorphism in a Pre-Paradigmatic Field; in: *Entrepreneurship Theory and Practice* 34 (4): 611–633.
- Offe, Claus (1985): New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics; in: *Social Research* 52 (4): 817-868.
- Olk, Thomas (1987): Das soziale Ehrenamt; in: *Sozialwissenschaftliche Literatur Rundschau* 14: 84-101.
- Salamon, Lester M. (1995): *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*; Baltimore.
- Sandberg, Berit (2010): Renditestreben im Dritten Sektor; in: Hoelscher, Philipp; Ebermann, Thomas & Schlüter, Andreas (Hrsg.): *Venture Philanthropy in Theorie und Praxis*; Stuttgart: 123-136.
- Schmitz, Björn & Then, Volker (2011): Legitimation durch Narration – Bindungskräfte durch das Erzählen von Geschichten; in: Hackenberg, Helga & Empter, Stefan (Hrsg.): *Social Entrepreneurship – Social Business: Für die Gesellschaft unternehmen*; Wiesbaden: 339-350.
- Then, Volker & Kehl, Konstantin (2010): Foundations, functions of; in: Anheier, Helmut K. & Toepler, Stefan (Hrsg.): *International Encyclopedia of Civil Society*; New York: 695-699.
- Wilson, John & Musick, Marc (1997): Who Cares? Toward an Integrated Theory of Volunteer Work; in: *The American Sociological Review* 62 (5): 694-713.