



ÖHW

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Haushaltsrechtsreform des Bundes:
Unterschiede zwischen Finanzierungshaushalt
und Ergebnishaushalt 2013
sowie der Maastricht-Rechnung.

Anmerkungen zum ersten Rechnungsabschluss
des Bundes nach BHG 2013.

Neues Rechnungswesen für Länder und
Gemeinden sowie Verlängerung des Finanz-
ausgleichs um die Jahre 2015 und 2016.

Public Private Partnership (PPP) im Lichte
des ESVG 2010 unter den Restriktionen des
ÖStP 2012.

Der Wandel im bürgerschaftlichen
Engagement als Herausforderung für den
aktiven Staat auf lokaler Ebene.

Judikatur des VfGH zur Steiermärkischen
Gemeindestrukturreform.

Buchbesprechung.

Jahrgang 56 (2015) · Heft 1–2

Der Wandel im bürgerschaftlichen Engagement als Herausforderung für den aktiven Staat auf der lokalen Ebene

Von ao. Univ.-Prof. Dr. René Clemens A n d e ß n e r



Im Konzept des aktiven bzw. aktivierenden Staates ist bürgerschaftliches Engagement – insbesondere auf der lokalen Ebene – eine tragende Säule bei der Erstellung von Leistungen im öffentlichen Interesse. Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der vorliegende Beitrag mit den aktuell erkennbaren Transformationsprozessen in der Struktur und Intensität der Freiwilligenarbeit und zeigt thesenartig einige ausgewählte Implikationen für die Co-Produktion von Leistungen im kommunalen Netzwerk auf.

1. Das Konzept des aktiven Staates auf der lokalen Ebene

Das Konzept des Gewährleistungsstaates¹ kann auch auf die lokale Ebene hin interpretiert werden. Die Gemeinde wird dabei nicht als Institution oder gar als Amt aufgefasst, sondern bewusst als kommunales Gemeinwesen. Sie ist also politische Kommune und kommunales Gemeinwesen zugleich.²

In der Folge ist es nicht nur Aufgabe der Gemeindeverwaltung, dieses Gemeinwesen zu gestalten und Leistungen im kommunalen Interesse zu erstellen. Beiträge dazu kommen vielmehr auch von anderen Akteuren, wie

- ausgegliederten Einrichtungen (kommunalen Unternehmen), die im Sinne einer formellen Privatisierung öffentliche Aufgaben in rechtlich selbständigen Einrichtungen erfüllen;
- gewinnorientierten Unternehmen (Gewerbebetrieben), die im Auftrag der Gemeinde z.B. den Müll entsorgen, Wasser bereitstellen oder Kindergarten-transporte sicherstellen;
- (den lokalen Einrichtungen) privater NPOs, die sich z.B. im Sozial- und Gesundheitswesen engagieren;
- lokalen kirchlichen Einrichtungen, wie z.B. der Pfarrcaritas, die – oft auch in Zusammenarbeit mit überregionalen kirchlichen Stellen – bestimmte soziale und karitative Aufgaben wahrnimmt;

¹) Vgl. dazu beispielsweise auch Schedler/Proeller 2011, S. 33 ff.

²) Wollmann 2002.

- Institutionen der genossenschaftlichen Selbstorganisation. Bestimmte Genossenschaften übernehmen auf der Grundlage der selbstorganisierten Gegenseitigkeit quasi-öffentliche Aufgaben. Im Hinblick auf die Finanznot öffentlicher Gebietskörperschaften bieten sie auch sozial-verträgliche Formen der funktionalen Privatisierung an. Beispiele lassen sich vor allem im Sozialbereich (z. B. in der Pflege), im Sport-, Kultur- und Freizeitbereich oder in der Nahversorgung finden. In Stadtteilgenossenschaften engagieren sich verschiedenste Akteure, um den Stadtteil, in dem sie leben wirtschaftlich und sozial attraktiver zu gestalten. Genossenschaftliche Lösungen bieten dabei den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern den Vorteil, über demokratische Verfahren einen größeren Einfluss auf die privatisierten Einrichtungen zu nehmen;³
- den vielfältigen Institutionen des lokalen Vereinswesens, die mit ihren Aktivitäten das Sozialwesen einer Gemeinde, aber auch den Sport-, Kultur- und Freizeitbereich in vielfältiger Weise mitgestalten;⁴
- informellen Netzwerken von Bürgerinnen und Bürgern, die unmittelbar aufeinander zugehen, ohne eine formalisierte Struktur zu schaffen, z. B. im Zuge der Nachbarschaftshilfe, durch Besuche bei betreuungsbedürftigen Personen, Fahrdienste bei nicht mobilen Menschen, Gartenpflege, unentgeltlich geleistete handwerkliche Arbeiten, private und unbezahlte Nachhilfe, Unterstützung beim Schriftverkehr mit Behörden.⁵

In der Folge entstehen öffentliche Dienstleistungsnetzwerke, welche unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Handlungslogiken verbinden.⁶ Gestaltet man das lokale Netzwerk, so gestaltet man gleichzeitig die *res publica* bzw. *res commune*, also die öffentliche bzw. gemeinsame Sache, und gerade in der effektiven und effizienten Vernetzung der Akteure scheint ein besonderes Innovationspotenzial im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung des kommunalen Gemeinwesens zu liegen. Public Management erweitert sich somit zur (lokalen) Public Governance.⁷

Das für das Gewährleistungsmodell typische Konzept der Verantwortungs- teilung ist auch für die lokale Ebene von Bedeutung.⁸ Vor allem können die Funktionen der konkreten Leistungserstellung und der Finanzierung auseinanderfallen. Anders formuliert: Die Institution, welche die Leistungen im öffentlichen Interesse erstellt, muss nicht die Gemeindeverwaltung, sondern kann auch ein privater Akteur sein, und die Frage, wer in welchem Ausmaß die finanziellen Mittel für die Leistung bereit stellt, ist durchaus wieder gesondert zu entscheiden.

Eine spezielle Akzentuierung findet der Gewährleistungsstaat im Konzept des aktivierenden Staates (in der englischsprachigen Literatur als *Enabling State*

³⁾ Blome-Drees 2012, S. 374 und 379.

⁴⁾ Zur Charakterisierung lokaler Vereine vgl. z. B. Andeßner 2013, S. 114 f.

⁵⁾ Vgl. dazu auch BMASK 2013, S. 37 ff.

⁶⁾ Röber 2012, S. 19 ff.

⁷⁾ Vgl. dazu auch Löffler 2009, S. 215 ff.; Bauer/Dearing, 2013, S. 165 ff.

⁸⁾ Vgl. dazu auch Röber 2013, S. 17.

bezeichnet). In diesem werden staatliche Instanzen aufgefordert, bürgerschaftliches Engagement bewusst in die Erstellung öffentlicher Leistungen zu integrieren. Gleichzeitig wird ihnen die Aufgabe zugesprochen, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen und die privaten Akteure in organisatorischen, finanziellen und infrastrukturellen Belangen zu unterstützen.⁹

Engagieren sich Bürgerinnen und Bürger für den lokalen Gewährleistungsstaat, so können sie **verschiedene Rollen** einnehmen:¹⁰

- Sie beteiligen sich an der Bestimmung von Wirkungszielen und der Entscheidung über die Ressourcenverwendung (Co-Planung und Co-Decision). Beispiele wären Bürgerhaushalte oder die unmittelbare Mitwirkung bei der Erstellung von Stadtleitbildern.
- Sie beteiligen sich an der Erarbeitung von konkreten Lösungen (Co-Design), z. B. im Hinblick auf die Frage, wie eine Kinderbetreuungseinrichtung konkret ausgestaltet sein soll.
- Sie beteiligen sich auf informellem Wege, über das lokale Vereinswesen oder im Rahmen anderer Organisationen an der Erstellung von Leistungen (Co-Produktion).
- Sie beteiligen sich an der Bewertung von Wirkungen (Co-Evaluation), z. B. im Zuge von kommunalen Umfragen.

In den nachfolgenden Ausführungen steht der **Gedanke der Co-Produktion** im Zentrum des Interesses. In diesem Rahmen steht die Kommunalverwaltung in vielfältiger Weise in Verbindung mit der **lokalen Zivilgesellschaft**, also jenem Bereich oder Raum, der in modernen, ausdifferenzierten Gesellschaften zwischen Staat, Wirtschaft und Privatsphäre zu lokalisieren ist.¹¹ Die Leistungserstellung erfolgt also intersektoral und kooperativ.

2. Freiwilliges Engagement von Bürgerinnen und Bürgern in der kooperativen Leistungserstellung

Verschiedene Organisationen, die in die kooperative Leistungserstellung integriert sind, stützen sich bei der Erstellung eben dieser Leistungen auf ehrenamtliches und freiwilliges Engagement. Damit stellt dieses ein zentrales Element des aktiven Staates auf der kommunalen Ebene dar. In einer genaueren Analyse wird aber deutlich, dass Ehrenamt (Freiwilligenengagement) nicht gleich Ehrenamt (Freiwilligenengagement) ist. Vielmehr gibt es verschiedene Formen, mit denen unterschiedliche zeitliche und auch fachliche Anforderungen an jene Personen verbunden sind, die dieses Engagement konkret ausüben.

⁹) Reichard 2002, S. 35 f.

¹⁰) Timm-Arnold/Löffler 2013, S. 198.

¹¹) Kocka 2002, S. 17.

Eine Möglichkeit der Differenzierung besteht darin, das Engagement in die Kategorien

- regelmäßig und zeitintensiv,
- regelmäßig und in zeitlich überschaubarem Rahmen sowie
- fallweise (sporadisch) bzw. projektorientiert zu unterteilen.

Am Beispiel eines lokalen Sportvereins können diese Formen konkret verdeutlicht werden. Die Tätigkeit als Obfrau oder Obmann stellt ein zeitintensives Engagement dar, welches eine regelmäßige Präsenz voraussetzt und bei dem die genaueren inhaltlichen Anforderungen vergleichsweise schwer abschätzbar sind. Darüber hinaus führt es auch zu einer längerfristigen Verpflichtung. Regelmäßig und zeitintensiv sind aber auch bestimmte ausführende Tätigkeiten, wie die einer Trainerin bzw. eines Trainers oder eines Zeug- und Platzwarts. Die Tätigkeit eines Schiedsrichters ist ein Beispiel für ein Engagement, das regelmäßig, aber in einem zeitlich überschaubaren Rahmen ausgeübt wird. Sporadisches und projektorientiertes Engagement wiederum liegt vor, wenn die Eltern der jugendlichen Spielerinnen und Spieler bei der Organisation eines Nachwuchsturniers mitwirken.¹² Neben dem Aspekt der zeitlichen Belastung spielt auch die Frage, inwieweit die Aufgaben inhaltlich abschätzbar sind, eine nicht zu unterschätzenden Rolle.

Grundsätzlich kann ehrenamtliches bzw. freiwilliges Engagement in formeller oder informeller Form geleistet werden. Letzteres liegt vor, wenn Bürgerinnen und Bürger ohne Vermittlung durch bestimmte Organisationen in informellen Netzwerken unmittelbar miteinander in Kontakt treten. Formelles bürgerschaftliches Engagement hingegen ist in Organisationen eingebunden. Vielfach wird es von Nonprofit-Organisationen (z. B. Sport-, Kultur- und Freizeitvereinen, Sozialeinrichtungen, Kindergärten usw.) organisiert und vermittelt.¹³

Betrachtet man einige zentrale Daten zum freiwilligen Engagement in Österreich, so ergibt sich folgendes Bild:

Insgesamt waren im Jahr 2012 46 % der Bevölkerung ab 15 Jahren (ca. 3,3 Mio. Menschen) ehrenamtlich bzw. freiwillig tätig. 28 % leisteten formelle und 31 % informelle Freiwilligenarbeit und 13 % waren gleichzeitig in beiden Bereichen aktiv. Im Vergleich zur korrespondierenden Umfrage, die sich auf das Jahr 2006 bezieht, ergibt sich ein (um demographische Aspekte bereinigter) Anstieg um ca. 2 Prozentpunkte, der vor allem auf eine Steigerung der Aktivitäten im Bereich der informellen Freiwilligentätigkeit zurückzuführen ist.¹⁴

¹²⁾ Vgl. dazu auch Andeßner 2013, S. 123 ff.

¹³⁾ Zimmer 2014, S. 154.

¹⁴⁾ BMASK 2013, S. 9 f.

Bei der formellen Freiwilligenarbeit dominiert der Sport (ca. 576.000 Personen mit steigender Tendenz), gefolgt von den Bereichen Kunst, Kultur und Freizeit (ca. 432.000 Personen mit leicht fallender Tendenz), Katastrophenhilfe und Rettungsdienste (ca. 360.000 Personen).¹⁵ Damit wird die vielfach geäußerte Meinung, dass bestimmte zivilgesellschaftliche Sektoren ohne Freiwilligenarbeit nicht oder zumindest nicht in der gewohnten Form funktionieren, empirisch untermauert.

Informelle Freiwilligenarbeit war lange Zeit rückläufig, gemäß den aktuellen Daten dürfte aber eine Trendumkehr eingesetzt haben.¹⁶ Eine Erklärung dafür könnte sein, dass sich Menschen mit Migrationshintergrund viel mehr im informellen Bereich engagieren als im Bereich des formellen Engagements.¹⁷

3. Struktureller Wandel im bürgerschaftlichen Engagement

In empirischen Studien ist ausreichend dokumentiert, dass sich die Freiwilligenarbeit und das freiwillige Engagement in einem fortschreitenden Prozess des Wandels befinden. Für eine steigende Zahl der Freiwilligen ist es offensichtlich von Bedeutung, das Engagement **inhaltlich** und **vom zeitlichen Aufwand** her kalkulierbar zu halten. Sie schrecken in der Folge vor längerfristigen zeitintensiven Engagements zurück und bevorzugen solche, die inhaltlich abschätzbar und vom zeitlichen Aufwand her überschaubar sind.¹⁸

Engagements werden vermehrt nach dem Gesichtspunkt des Selbstinteresses und an konkreten Vorteilen für die eigene Lebensbiographie ausgerichtet. Darüber hinaus verlieren traditionelle Bindungen an Bedeutung und es kommt zu einem häufigeren Wechsel von Organisationen und Tätigkeiten.¹⁹ Österreich liegt offensichtlich im internationalen Trend, denn Ähnliches wird auch aus anderen Staaten berichtet.²⁰

Der zentrale Befund, der von diesen Entwicklungen abgeleitet werden kann, ist, dass freiwilliges Engagement **nicht grundsätzlich an Attraktivität** verliert, dass es aber **seine Form** und **seine Struktur nachhaltig** verändert und dass dieser Transformationsprozess weiterhin andauert. Damit stehen die (Nonprofit-) Organisationen vielfach vor der Herausforderung, bei der Gestaltung ihrer Tätigkeitsfelder und Anforderungsprofile „neue Wege“ zu beschreiten, um auf die sich wandelnden Formen und Intensitäten des Engagements zu entsprechend zu reagieren.

¹⁵) BMASK 2013, S. 25.

¹⁶) BMASK 2013, S. 9 ff.

¹⁷) BMASK 2013, S. 41.

¹⁸) Vgl. dazu auch Büchel-Kapeller 2011, S. 70.

¹⁹) More-Hollerweger 2014, S. 306 f.

²⁰) Vantilborgh et al. 2011, S. 647.

4. Implikationen für die Akteure im kommunalen Netzwerk

In der Folge soll – thesenartig – angedeutet werden, welche Konsequenzen die Transformationsprozesse im bürgerschaftlichen Engagement auf (das Leistungspotenzial) der an der kooperativen Leistungserstellung beteiligten Organisationen haben könnten. Es muss betont werden, dass die Aussagen mehr den Charakter von Hypothesen aufweisen und in diesem Zusammenhang noch ein Bedarf an (insbesondere auch qualitativer) empirischer Forschung besteht.

Lokale Vereine (Institutionen des „klassischen“ Vereinswesens):

Der Trend, dass es immer schwieriger wird, Menschen für zeitintensive und längerfristige Engagements zu mobilisieren, bringt vor allem jene Organisationen „unter Druck“, die sich de facto ausschließlich auf die Ressource Freiwilligenarbeit stützen. Dazu zählen vor allem die Institutionen des klassischen Vereinswesens.²¹ Thomas Rübke bringt dies mit folgender Formulierung auf den Punkt: „Insider befürchten eine drohende Zweiteilung des Ehrenamtes: offenbar findet man ohne Mühen Menschen, die ein zeitlich begrenztes Engagement übernehmen, das am besten noch zu ihren Vorlieben und Kompetenzen passt. Hingegen sinkt die Bereitschaft, sich dauerhaft zu engagieren, um die Verfolgung der satzungsgemäßen Aufgaben des Vereins in einem umfassenden Sinn zu gewährleisten.“²² Die Leistungsfähigkeit der betreffenden Organisationen könnten in der Folge schrittweise und auch in einem schleichenden Prozess „von innen her ausgehöhlt werden“.

Um dies zu verhindern wird daher vermehrt die Frage diskutiert, vom Idealbild des reinen Ehrenamts abzugehen und gewisse zeitintensive Positionen im Sinne einer erhöhten Leistungssicherheit zukünftig auch mit einer finanziellen Zuwendung zu verbinden. Einige Indizien sprechen dafür, dass ein schleichender Transformationsprozess in diese Richtung ohnehin bereits eingesetzt hat, etwa derart, dass für bestimmte Tätigkeiten Vergütungen als so genannter Spesenersatz bezahlt werden, die de facto bereits den Charakter von Entgelten annehmen, welche allerdings in der Regel nicht marktadäquat sind. Diese Frage einer solchen finanziellen Vergütung ist durchaus heikel: Erstens können innerorganisatorische Probleme und mögliche motivationale Crowding-Out-Effekte auftreten.²³ Zweitens stößt die Strategie an finanzielle Grenzen und zieht die Frage nach sich, wie die Vereine zusätzliche finanzielle Ressourcen gewinnen können. Drittens besteht die Gefahr, dass derartige Vergütungen marktorientierte Logiken verstärken und den zivilgesellschaftlichen Kern der Vereine schmälern.²⁴ Der traditionellen

²¹ Vgl. dazu auch Wolf/Zimmer 2010, S. 32.

²² Rübke 2014, S. 10.

²³ Vgl. grundsätzlich zu dieser Problematik Frey/Jegen 2002; Frey/Götte 2003 bzw. Gmür/Gmür 2011.

²⁴ Vgl. dazu auch Gmür 2014.

kommunalen Vereinslandschaft könnte also ein Konsolidierungsprozess bevorstehen.

Größere (professionelle) Nonprofit-Organisationen:

Im Vergleich dazu haben größere Nonprofit-Organisationen vermehrt die Möglichkeit, bestimmte Engagements derart auszugestalten, dass sie eine gewisse Regelmäßigkeit aufweisen, vom Inhalt her überschaubar sind und den Zeitaufwand auf einige wenige Stunden pro Woche oder Monat beschränken. Beispiele sind Besuchsdienste in Seniorenheimen oder Lerncafés, in denen die sprachlichen Kompetenzen von Menschen mit Migrationshintergrund gefördert werden. Im Gegensatz zu den Institutionen des klassischen Vereinswesens integrieren sie die freiwilligen Zeitspenden in Prozesse der Leistungserstellung, in denen auch hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aktiv werden und gleichen derart auch Schwankungen im ehrenamtlichen Engagement aus. Sie können ein professionelles Freiwilligenmanagement etablieren, indem die zeitintensive Tätigkeit der Koordination von bezahlten (hauptamtlichen) Kräften wahrgenommen wird.

Öffentliche Einrichtungen:

Sieht man von den Freiwilligen Feuerwehren ab, die formalrechtlich eine Körperschaft öffentlichen Rechts sind, erscheint die Möglichkeit freiwilliges Engagement unmittelbar für (möglicherweise auch ausgegliederte) öffentliche Einrichtungen (wie z. B. öffentliche Kulturbetriebe) zu mobilisieren, weitgehend ungenutzt. Vermutlich besteht aber ein beträchtliches diesbezügliches Potenzial, denn gerade solche Engagements können oft in einem überschaubaren zeitlichen Rahmen gehalten und damit als Zeitspende ausgestaltet werden.²⁵

Gemeinwohlorientierte Genossenschaften:

Wenn sich Mitglieder einer Genossenschaft engagieren und füreinander eintreten, so handelt es sich vielfach um eine Tauschbeziehungen, die nicht dem Prinzip einer absoluten ökonomischen Äquivalenz folgen. „Genossenschaftsmitglieder treten auch dann füreinander ein, wenn sie gar nicht erwarten, alles – egal mit welchem Einsatz – zurückzuerhalten.“²⁶ Im Rahmen der österreichischen Bevölkerungsbefragung im Jahr 2012 gaben ca. 70 % der befragten Personen an, dass sie sich deshalb ehrenamtlich engagieren, weil sie erwarten, dass im Bedarfsfall auch ihnen geholfen wird. Das in genossenschaftlichen Strukturen auf-

²⁵ Ein mögliches Motiv für die bisherige Zurückhaltung könnte auch darin bestehen, dass die öffentlichen Einrichtungen private Nonprofit-Organisationen bewusst nicht konkurrieren wollen.

²⁶ Blome-Drees 2012, S. 374.

gebaute Vertrauenskapital schafft aber eine Verbundenheit, die möglicherweise enger ist als jene in anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Damit steigt tendenziell auch die Wahrscheinlichkeit zu einem späteren Zeitpunkt selbst von den Aktivitäten anderer Mitglieder profitieren zu können. In der Folge haben gemeinwohlorientierte Genossenschaften in der Mobilisierung des bürgerschaftlichen Engagements – zumindest in bestimmten Segmenten – eine günstigere Ausgangsposition als etwa Vereine bzw. andere Organisationen.

Informelle Arrangements:

Gemäß den im Freiwilligenbericht 2013 publizierten Daten zur Beteiligungsquote, engagieren sich Bürgerinnen und Bürger wieder vermehrt in informellen Strukturen.²⁷ In der Folge stellt sich für Nonprofit-Organisationen die Frage einer möglichen Vernetzung mit diesen informellen Gruppen (z. B. im Rahmen von sozialraumorientierten Konzepten oder im Zuge der Quartiersentwicklung). Lokale Politik und Kommunalverwaltung wiederum sehen sich mit der Frage konfrontiert, ob und gegebenenfalls in welcher Art die lokale Engagementpolitik zu adaptieren ist, um auch informelles Engagement zu unterstützen.

5. Implikationen für die kommunale Förderung des bürgerschaftlichen Engagements

Traditionell werden zivilgesellschaftliche Organisationen von den Gemeinden mit finanziellen Zuwendungen (Subventionen) unterstützt. Die öffentlichen Förderungen fließen teilweise in den laufenden Betrieb, mehr noch aber in bestimmte Infrastrukturprojekte der jeweiligen Organisationen. Die Höhe dieser finanziellen Zuwendungen ist oft das Ergebnis einer langjährigen Fortschreibung innerhalb historisch bedingter Strukturen oder eines spezifischen Bargaining-Prozesses zwischen der kommunalen Politik und den zivilgesellschaftlichen Organisationen. Vielfach bekleiden Repräsentanten des lokalen politischen Systems (Bürgermeister, Stellvertreter und Mitglieder des Gemeinderates) zentrale Positionen in den Führungsgremien der lokalen Vereine. Sie koppeln damit auch auf einer personellen Ebene die Interessen von Vereinen und Kommunalverwaltung, selbstverständlich besteht dadurch die Gefahr von Interessenkonflikten.²⁸

Die geschilderten Veränderungen im Ehrenamt könnten aber nun dazu führen, dass die Bedeutung jener Institutionen zunimmt, die als Intermediäre bei der Mobilisierung, Vermittlung und Begleitung ehrenamtlichen Engagements auftreten und den (co-produzierenden) zivilgesellschaftlichen Organisationen bestimmte Serviceleistungen anbieten.

²⁷) BMASK 2013, S. 11.

²⁸) Vgl. dazu auch Timm-Arnold/Löffler 2013, S. 202.

Zwei diesbezügliche Möglichkeiten sind direkte Anlaufstellen in den Kommunalverwaltungen und lokale Freiwilligenagenturen bzw. -zentren.²⁹

Im Fall der **kommunalen Anlaufstelle** wird innerhalb der Kommunalverwaltung eine (Stabs-) Stelle mit hauptamtlichem Personal geschaffen. Sie unterstützt die zivilgesellschaftlichen Organisationen in administrativen Fragen (z. B. im Hinblick auf das Vereinsrecht), bietet konkreten Service, vernetzt lokale Kooperationspartner, sichert kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit, regt Projekte an bzw. begleitet diese und engagiert sich in der Vermittlung von Freiwilligen.³⁰ Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass bei jenen, die aktuell auf ein freiwilliges Engagement verzichten, als Grund für die Zurückhaltung auch Informationsdefizite im Hinblick auf die Möglichkeiten des Engagements angeführt werden. Bei der Frage, wer die entsprechende Informationsarbeit leisten soll, liegen die Gemeinden an erster Stelle, noch vor den Vereinen und Organisationen selbst.³¹

Ein österreichischer Pionier auf dem Gebiet der kommunalen Anlaufstelle ist die **Stadt Feldkirch** mit ihrem „**Büro für Ehrenamt**“. Dieses bietet ein breites Spektrum an Aktivitäten im Bereich Service, Vermittlung und Fortbildung.³² Obwohl die mediale Resonanz auf das Feldkirchner Beispiel sehr positiv ausgefallen ist und die Initiative auch international Preise gewinnen konnte, hat sie bislang in Österreich wenig Nachahmer gefunden. Vermutlich ist in diesem Zusammenhang ein kostenstruktureller Aspekt zu berücksichtigen. Während klassische Vereinsförderungen variable und damit reduzierbare Ausgaben darstellen, begründet der Aufbau von Infrastruktur zumindest in einem gewissen Maße Fixausgaben.

Eine Alternative sind **lokale Freiwilligenagenturen bzw. -zentren**, die als selbstständige Einrichtungen von der Kommunalverwaltung finanziell und ressourcenmäßig unterstützt werden. Während Freiwilligenagenturen z. B. in Deutschland in fast allen größeren Städten eine gelebte Praxis sind, ist der Bereich in Österreich erst im Aufbau, auch wenn einzelne Initiativen schon auf eine längere Erfahrung zurückblicken können.

Ein Beispiel für eine kommunale Initiative ist der Verein „**Tu Was – Zentrum für Ehrenamt in Schwaz**“ in Tirol. In Schwaz fungiert sie als allgemeine Plattform für ehrenamtliches Engagement. Die Beschreibung der Aufgaben und Leistungen weist durchaus Parallelen zum Büro für Ehrenamt in Feldkirch auf.³³ Im Vordergrund stehen Aktivitäten im Bereich der Serviceleistungen, der Vernetzung von Vereinen anderen Kooperationspartnern und Aktivitäten der Weiterbildung

²⁹⁾ Jakob 2010, S. 236 ff.

³⁰⁾ Schridde 2014.

³¹⁾ BMASK 2013, S. 55 ff.

³²⁾ Zur genauen Beschreibung siehe www.feldkirch.at/rathaus/buero-fuer-ehrenamt/asdf bzw. Duelli 2011, S. 10 ff.

³³⁾ Vgl. dazu auch www.tu-was-schwaz.at.

und Öffentlichkeitsarbeit. Über eine Ehrenamtsbörse werden konkrete Engagements vermittelt, die in der überwiegenden Mehrzahl zwar ein regelmäßiges, aber vom zeitlichen Rahmen her überschaubares Engagement voraussetzen. Die Absicht, damit neben den traditionellen auch die gewandelten Formen des Ehrenamts anzusprechen, ist erkennbar. Rechtlich als Verein organisiert, üben hochrangige Persönlichkeiten der lokalen Politik zentrale Funktionen im Vorstand aus. Die operative Geschäftsführung obliegt einer hauptamtlichen Mitarbeiterin.

Freiwilligenagenturen bzw. Ehrenamtsbörsen gibt es auch in größeren Städten. Analog zur Situation in Deutschland³⁴ ist das Tätigkeitsspektrum sehr vielfältig. Bei der Aufgabe, eine stabile Finanzierung sicherzustellen, stellt sich die Frage, ob kommunale Förderungen sich nicht verstärkt auf diesen Bereich konzentrieren sollten, weil die Leistungen nahezu allen zivilgesellschaftlichen Organisationen im lokalen Umfeld zugutekommen. Darüber erscheinen Freiwilligenzentren auch für Unternehmen interessant, die sich als Spender und Sponsoren engagieren wollen.³⁵

6. Zusammenfassung und Fazit

In Österreich gibt es zwar eine lange Tradition in der intersektoralen Zusammenarbeit, es ist aber absehbar, dass die Transformationsprozesse im bürgerschaftlichen Engagement diese verändern wird. Insbesondere erscheint mittelfristig die Leistungsfähigkeit und -sicherheit in jenen Organisationen gefährdet, in denen die Leistungserstellung in zentraler Weise darauf aufbaut, dass sich Freiwillige über einen längeren Zeitraum und zeitintensiv engagieren. Sie geraten zunehmend unter Druck. Anders stellt sich die Situation für Organisationen dar, die inhaltlich und zeitlich überschaubare Engagements (Zeitspenden) mobilisieren und diese sinnvoll in die Prozesse ihrer Leistungserstellung integrieren können. Die Veränderungen könnten also nicht nur einen Professionalisierungsschub und einen Strukturwandel im Vereinswesen nach sich ziehen, sie könnten auch bewirken, dass sich die Relationen zwischen den beteiligten institutionellen Akteuren (den informellen Gruppen, lokalen Vereinen, Nonprofit-Organisationen und öffentlichen Einrichtungen) verschieben.

Betrachtet man die empirischen Daten, so gibt ein substanzieller Teil der momentan inaktiven Personen an, nicht auf ein Engagement angesprochen worden zu sein oder diesbezügliche Informationsdefizite zu haben. Damit ist offensichtlich ein Potenzial für ein zusätzliches Freiwilligenengagement gegeben, das in den traditionellen Strukturen noch nicht entsprechend ausgeschöpft werden konnte. Was die Information betrifft, sehen die Österreicherinnen und Österreicher die Gemeinden „in der Pflicht“.

³⁴) Jakob 2010, S. 238.

³⁵) Jakob 2010, S. 239.

Im Hinblick auf das geänderte gesellschaftliche Umfeld kann die These aufgestellt werden, dass sich – insbesondere in mittelgroßen und größeren Gemeinden – die kommunale Engagementpolitik nicht mehr auf die pure Rhetorik und symbolische Akte, wie Anerkennungsveranstaltungen und die Verleihung von Ehrenamtspreisen beschränken kann. Vielmehr steigt die Bedeutung von intermediären Instanzen, die Projekte anregen, Kooperationspartner vernetzen und konkrete Serviceleistungen, insbesondere auch im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, erstellen. Ob dies durch eine kommunale Stabsstelle, eine aus der Kernverwaltung ausgegliederte Einheit oder auch eine private Initiative erfolgen soll, ist eine Folgefrage, bei der auch lokalhistorische Entwicklungen und situative Faktoren eine große Rolle spielen.

Die in diesem Zusammenhang notwendigen Investitionen treffen in vielen Gemeinden auf die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung und einen knapperen finanziellen Spielraum. Somit stellt sich nicht nur die Frage, ob nicht die kommunale Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen neu auszurichten ist, sondern auch die Frage, wie in vermehrtem Maße private Finanzierungsquellen für diese Investitionen erschlossen werden können. Dazu zählen beispielsweise Crowdfunding,³⁶ Bürgerkredite³⁷ oder die Kooperation der Kommunalverwaltung mit einer Bürgerstiftung.³⁸ Darüber hinaus erscheint es schon aus effizienzorientierten Überlegungen unabdingbar, „Insellösungen“ zu vermeiden und mögliche Synergieeffekte zwischen verschiedenen Instrumenten zu nutzen.

Literatur:

- ANDESSNER, René Clemens (2013): Gemeinden und lokales Vereinswesen – wer zahlt die Rechnung und wer ist der Wirt?, in: Öffentliche Dienstleistungsnetzwerke: Wo stehen wir und wohin geht der Weg?, hrsg. von René Clemens Andeßner und Dennis Hilgers, Linz, S. 111–132.
- BAUER, Helfried/DEARING, Elisabeth (2013): Bürgernaher aktiver Staat, Public Management und Governance, Wien.
- BLOME-DREES, Johannes (2012): Zur Aktualität des genossenschaftlichen Geschäftsmodells, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), 35. Jg., Heft 4, S. 365–385.
- BMASK (2013): Freiwilliges Engagement in Österreich. Bundesweite Bevölkerungsbefragung 2012.

³⁶⁾ Vgl. dazu auch Hainzer/Stötzer 2013.

³⁷⁾ Vgl. dazu auch Hainzer/Stötzer/Ellmer 2014.

³⁸⁾ Vgl. dazu auch Nährlich/Hellmann 2013.

- BÜCHEL-KAPPELLER, Kriemhild (2011): Ehrenamt mit Zukunft – Zukunft des Ehrenamts, in: Vereinskongress „Die Bedeutung des Vereins- und Freiwilligenmanagements“, hrsg. vom Bundesministerium für Inneres, S. 67–76.
- DUELLI, Martin (2011): Räume für Identität, Ehrenamt und Bürgerengagement in Feldkirch, in: Forum Public Management, hrsg. vom Zentrum für Verwaltungsforschung (KDZ), Heft 4/2011, S. 10–12.
- FREY, Bruno S./JEGEN, Reto (2002): Kontraproduktive Wirkung des Motivators „Geld“, in: Verbands-Management, 28. Jg., Heft 3, S. 30–41.
- FREY, Bruno S./GÖTTE, Lorenz (2003): Ohne Preis kein Fleiss?, in: Verbands-Management, 29. Jg., Heft 1, S. 20–27.
- GMÜR, Markus/GMÜR, Markus (2011): Bezahlte Freiwilligenarbeit – ein Widerspruch?, in: Verbands-Management, 37. Jg., Heft 2, S. 30–37.
- GMÜR, Markus (2014): Wieviel Zivilgesellschaft steckt in ihrer NPO?, in: Verbands-Management, 40. Jg., Heft 2, S. 6–15.
- HAINZER, Marietta/STÖTZER, Sandra (2013): Crowdfunding für Nonprofit-Organisationen, in: Verbands-Management, 39. Jg., Heft 2, S. 38–45.
- HAINZER, Marietta/STÖTZER, Sandra/ELLMER, Markus (2014): Crowdfunding-basierte Bürgerkreditmodelle in Kommunen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), 37. Jg., Heft 1–2, S. 54–72.
- JAKOB, Gisela (2010): Infrastrukturen und Anlaufstellen zur Engagementförderung in den Kommunen, in: Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe, hrsg. von Thomas Olk, Ansgar Klein und Birger Hartnuß, Wiesbaden, S. 233–259.
- KOCKA, Jürgen (2002): Das Bürgertum als Träger von Zivilgesellschaft – Traditionslinien, Entwicklungen und Perspektiven, in: Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, hrsg. von der Enquete-Kommission ‚Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements‘ Deutscher Bundestag, Opladen 2002, S. 15–22.
- LÖFFLER, Elke (2009): Public Governance in a network society, in: Public management and governance, ed. by Tony Boivard and Elke Löffler, Second edition, Oxon/New York, pp. 215–232.
- MORE-HOLLERWGER, Eva (2014): Entwicklungen von Freiwilligenarbeit, in: Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement, Quo vadis?, hrsg. von Annette E. Zimmer und Ruth Simsa, Wiesbaden, S. 302–314.
- NÄHRLICH, Stefan/HELLMANN, Bernadette (2013): Bürgerstiftung: richtige Organisation zur richtigen Zeit, in: Verbands-Management, 39. Jg., Heft 2, S. 6–14.
- REICHARD, Christoph (2002): Governance öffentlicher Dienstleistungen, in: Public und Nonprofit-Management. Neuere Entwicklungen und Problemfelder, hrsg. von Dietrich Budäus, Reinbert Schauer und Christoph Reichard, Linz und Hamburg, S. 27–42.
- RÖBER, Manfred (2012): Institutionelle Differenzierung und Integration im Kontext des Gewährleistungsmodells, in: Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit, hrsg. von Manfred Röber, Berlin, S. 15–27.

- RÖBER, Manfred (2013): Stand und Perspektiven der effizienten Steuerung öffentlicher Dienstleistungsnetzwerke – Erfahrungen aus Deutschland, in: Öffentliche Dienstleistungsnetzwerke: Wo stehen wir und wohin geht der Weg?, hrsg. von René Clemens Andeßner und Dennis Hilgers, Linz, S. 9–40.
- RÖBKE, Thomas (2014): Der Verein als Form zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation, in: Gewinnung, Qualifizierung und Entwicklung ehrenamtlicher Vorstände, hrsg. vom Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, Berlin, S. 9–24.
- SCHEDLER, Kuno/PROELLER, Isabella (2011): New Public Management, 5. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien.
- SCHRIDDE, Siegmund (2014): Erfolgsfaktoren für die Förderung bürgerschaftlichen Engagements, in: Innovative Verwaltung, Heft 12/2014, S. 9–12.
- TIMM-ARNOLD, Peter/LÖFFLER, Elke (2013): Vom Vater Staat zum Partner Staat: Bürgerinnen und Bürger als Koproduzenten öffentlicher Leistungen und Wirkungen, in: Verwaltung und Management, 19. Jg., Heft 4, S. 197–204.
- VANTILBORGH, Tim et al. (2011): A New Deal for NPO Governance and Management: Implications for Volunteers Using Psychological Contract Theory, in: Voluntas, vol. 22, no. 4, pp. 639–657.
- WOLF, André C./ZIMMER, Annette (2010): Besetzung ehrenamtlicher Vereinsvorstände – Vorstände verzweifelt gesucht, in: Verbands-Management, 36. Jg., Heft 3, S. 28–37.
- WOLLMANN, Hellmut (2002): Zur „Doppelstruktur“ der lokalen Ebene: zwischen politischer Kommune und („zivil“-)gesellschaftlicher Gemeinde, in: Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde, hrsg. von Michael Haus, Opladen, S. 328–339.
- ZIMMER, Annette (2014): Zivilgesellschaft und Demokratie in Zeiten des gesellschaftlichen Wandels, in: der moderne staat (dms). Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 1/2014, S. 147–163.

Internetquellen:

- <http://www.feldkirch.at/rathaus/buero-fuer-ehrenamt/asdf> (abgerufen am 15.04.2015).
- <http://www.tu-was-schwaz.at> (abgerufen am 15.04.2015).
- <http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/0/1/0/CH2174/CMS1218022135039/fweinoerhebung2012kompl.pdf> (abgerufen am 21.03.2015).