

Karsten Speck  
Holger Backhaus-Maul  
Peter Friedrich · Maud Krohn

# Freiwilligenagenturen in Deutschland

Potenziale und Herausforderungen  
einer vielversprechenden  
intermediären Organisation



Springer VS

---

# Freiwilligenagenturen in Deutschland

---

Karsten Speck • Holger Backhaus-Maul  
Peter Friedrich • Maud Krohn

# Freiwilligenagenturen in Deutschland

Karsten Speck  
Carl von Ossietzky Universität Oldenburg,  
Deutschland

Maud Krohn  
Universität Potsdam, Deutschland

Holger Backhaus-Maul,  
Peter Friedrich,  
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg,  
Deutschland

ISBN 978-3-531-18584-2  
DOI 10.1007/978-3-531-94306-0

ISBN 978-3-531-94306-0 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden 2012

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

*Einbandentwurf:* KünkelLopka GmbH, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media  
[www.springer-vs.de](http://www.springer-vs.de)

# Inhalt

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>7</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>9</b>
<b>I. Einleitung</b>	<b>11</b>
1 Forschungsstand, Fragestellung und methodisches Design des Forschungsprojektes	11
1.1 Anlass und Ausgangssituation	12
1.2 Sozialwissenschaftliche Verortung des Themas	17
1.3 Ziele und Fragestellungen des Forschungsprojektes	22
1.4 Methodisches Design des Forschungsprojektes	22
1.5 Danksagung	25
<b>II. Ergebnisse der bundesweit repräsentativen Fragebogenerhebung</b>	<b>26</b>
1 Untersuchungsdesign	26
1.1 Untersuchungsmodell	26
1.2 Durchführung und Stichprobe	28
1.3 Auswertung	29
2 Darstellung und Diskussion der bundesweiten Befragungsergebnisse	31
2.1 Rahmenbedingungen von Freiwilligenagenturen (Kontextqualität)	31
2.2 Ressourcen von Freiwilligenagenturen (Inputqualität)	45
2.3 Angebots- und Kooperationsbreite von Freiwilligenagenturen (Prozessqualität)	67
2.4 Gütekriterien des Qualitätsmanagements von Freiwilligenagenturen	78
2.5 Wirkungsannahmen von Freiwilligenagenturen (Ergebnisqualität)	85
2.6 Leistungen und Wirkungspotenziale von Freiwilligenagenturen (Ergebnisqualität)	88
2.7 Lokale Einbettung und kommunale Unterstützung von Freiwilligenagenturen (Ergebnisqualität)	107
3 Zusammenfassung und Einordnung	119
3.1 Bestandsaufnahme zur aktuellen Situation der Freiwilligenagenturen	119
3.2 Wirkungspotenziale von Freiwilligenagenturen (Selbsteinschätzung und Kennzahlen)	123
3.3 Entwicklungen von 2001 bis 2009	126
<b>III. Ergebnisse der qualitativen lokalen Fallstudien</b>	<b>129</b>
1 Untersuchungsdesign	129
2 Ein kommunales „Leitsystem für Ehrenamt“?	131
2.1 Organisationsstruktur	131
2.2 Aufgabenprofil	136
2.3 Lokales Umfeld	139
2.4 Analyse und Resümee	144

---

3	Die „glorreiche Vergangenheit“ der Avantgarde und die neuen Herausforderungen des Wettbewerbs	148
3.1	Organisationsstruktur	148
3.2	Aufgabenprofil	152
3.3	Lokales Umfeld	155
3.4	Analyse und Resümee	158
4	Die Freiwilligenagentur als schlichtes „Fördergebilde“	161
4.1	Organisationsstruktur	161
4.2	Aufgabenprofil	164
4.3	Lokales Umfeld	169
4.4	Analyse und Resümee	173
5	Freiwilligenagentur als intermediäre Organisation	176
5.1	Organisationsstruktur	176
5.2	Aufgabenprofil	179
5.3	Lokales Umfeld	182
5.4	Analyse und Resümee	185
6	Prekäre Institutionalisierung	187
6.1	Externe Faktoren	189
6.2	Interne Faktoren	191
	<b>IV. Flächendeckende Präsenz und prekäre Institutionalisierung</b>	<b>195</b>
	<b>V. Literatur- und Quellenverzeichnis</b>	<b>204</b>
	<b>VI. Anhang</b>	<b>212</b>

# Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i>	Untersuchungsdesign	27
<i>Abbildung 2:</i>	Verteilung der Freiwilligenagenturen nach Bundesländern	32
<i>Abbildung 3:</i>	Gründungsjahre von <i>Freiwilligenagenturen</i>	34
<i>Abbildung 4:</i>	Reichweite von Freiwilligenagenturen	35
<i>Abbildung 5:</i>	Trägerformen von Freiwilligenagenturen	37
<i>Abbildung 6:</i>	Überregionale Dachorganisationen der Freiwilligenagenturen	38
<i>Abbildung 7:</i>	Jahresbudget von Freiwilligenagenturen	45
<i>Abbildung 8:</i>	Finanzierungsquellen von Freiwilligenagenturen insgesamt	49
<i>Abbildung 9:</i>	Finanzierungsquellen 2009 und 2001	51
<i>Abbildung 10:</i>	Anteil institutioneller Mittel am Gesamtbudget von Freiwilligenagenturen	52
<i>Abbildung 11:</i>	Zeitliche finanzielle Absicherung von Freiwilligenagenturen	55
<i>Abbildung 12:</i>	Hauptamtliches Personal in Freiwilligenagenturen	56
<i>Abbildung 13:</i>	Büro- und Beratungsräume von Freiwilligenagenturen	58
<i>Abbildung 14:</i>	Öffnungszeiten von Freiwilligenagenturen	60
<i>Abbildung 15:</i>	Unterstützung von Freiwilligenagenturen durch ihre Kommunalverwaltung	62
<i>Abbildung 16:</i>	Zufriedenheit von Freiwilligenagenturen mit der Unterstützung durch ihre Kommunalverwaltungen	65
<i>Abbildung 17:</i>	Arbeitsbereiche von Freiwilligenagenturen	68
<i>Abbildung 18:</i>	Leistungsprofil von Freiwilligenagenturen	70
<i>Abbildung 19:</i>	Leistungsprofil nach Umfeld	72
<i>Abbildung 20:</i>	Bandbreite an lokalen Kooperationen	73
<i>Abbildung 21:</i>	Bandbreite lokaler Kooperationen nach Umfeld	75
<i>Abbildung 22:</i>	Sektorenübergreifende Kooperationen von Freiwilligenagenturen	77
<i>Abbildung 23:</i>	Ansprechpartner in den Organisationen	79
<i>Abbildung 24:</i>	Überprüfung der Stellenbeschreibungen 2008	81
<i>Abbildung 25:</i>	Dokumentationen und Erfassung von Zufriedenheiten	82
<i>Abbildung 26:</i>	Qualitätssiegel der bagfa	84
<i>Abbildung 27:</i>	Nutzer von Freiwilligenagenturen	92
<i>Abbildung 28:</i>	Formen der Öffentlichkeitsarbeit von Freiwilligenagenturen	95
<i>Abbildung 29:</i>	Werbemittel im einheitlichen Design	96
<i>Abbildung 30:</i>	Projekte von Freiwilligenagenturen für spezielle Zielgruppen	98
<i>Abbildung 31:</i>	Fort- und Weiterbildungen für Hauptamtliche und Freiwillige	100
<i>Abbildung 32:</i>	Zusammenarbeit von Freiwilligenagenturen mit Unternehmen	101
<i>Abbildung 33:</i>	Beratung von Unternehmen durch Freiwilligenagenturen	103
<i>Abbildung 34:</i>	Formen der Unterstützung von Freiwilligenagenturen durch Unternehmen	104
<i>Abbildung 35:</i>	Position von Freiwilligenagenturen in der Kommune	107
<i>Abbildung 36:</i>	Position von Freiwilligenagenturen vor Ort	109

<i>Abbildung 37:</i>	Kooperationspartner von Freiwilligenagenturen in lokalen Netzwerken	111
<i>Abbildung 38:</i>	Initiierung von Aktionen mit anderen lokalen Akteuren durch Freiwilligenagenturen	113
<i>Abbildung 39:</i>	Koordination von Arbeitsgruppen zum Thema bürgerschaftliches Engagement durch Freiwilligenagenturen	114
<i>Abbildung 40:</i>	Persönliche Kontakte von Freiwilligenagenturen zu Kommunalpolitikern	115
<i>Abbildung 41:</i>	Beteiligung kommunaler Politik und Verwaltung in Freiwilligenagenturen	116
<i>Abbildung 42:</i>	Institutionalisierung von Freiwilligenagenturen	188

# Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i>	Einrichtungsbezeichnungen	33
<i>Tabelle 2:</i>	Einwohner im Einzugsbereich	35
<i>Tabelle 3:</i>	Umfeld der Freiwilligenagenturen	36
<i>Tabelle 4:</i>	Informiertheit der Freiwilligenagenturen über die bagfa	39
<i>Tabelle 5:</i>	Mitglieder der Landesarbeitsgemeinschaften und Regionalgruppen der Freiwilligenagenturen nach Bundesländern	40
<i>Tabelle 6:</i>	Zufriedenheit der Freiwilligenagenturen mit der Arbeit ihrer Dachorganisationen	41
<i>Tabelle 7:</i>	Nachfrage und Engagement von Bürgern für spezielle Einsatzbereiche	43
<i>Tabelle 8:</i>	Jahresbudget 2009 und 2001	46
<i>Tabelle 9:</i>	Jahresbudget nach Bestandsdauer	46
<i>Tabelle 10:</i>	Jahresbudget nach Umfeld	47
<i>Tabelle 11:</i>	Jahresbudget nach Trägerschaft	47
<i>Tabelle 12:</i>	Vergleich Jahresbudget und Jahresbedarf	48
<i>Tabelle 13:</i>	Kommunale Mittel als Finanzierungsquelle von Freiwilligenagenturen	50
<i>Tabelle 14:</i>	Institutionelle Mittel von Freiwilligenagenturen	53
<i>Tabelle 15:</i>	Zufriedenheit von Freiwilligenagenturen mit ihren institutionellen Mitteln	54
<i>Tabelle 16:</i>	Hauptamtliches Personal nach Jahresbudget und Umfeld	57
<i>Tabelle 17:</i>	Hauptamtliches Personal 2009 und 2001	57
<i>Tabelle 18:</i>	Internetpräsenz von Freiwilligenagenturen	59
<i>Tabelle 19:</i>	Unterstützung von Freiwilligenagenturen durch ihre Kommunalverwaltung	63
<i>Tabelle 20:</i>	Unterstützung durch Maßnahmen zur Förderung freiwilligen Engagements	64
<i>Tabelle 21:</i>	Erweitertes Profil von Freiwilligenagenturen 2009 und 2001	69
<i>Tabelle 22:</i>	Kooperationsbreite und Leistungsprofil von Freiwilligenagenturen	76
<i>Tabelle 23:</i>	Besuche vor Ort in den Organisationen	80
<i>Tabelle 24:</i>	Bürgerkontakte, Bürgerberatung und Vermittlung	90
<i>Tabelle 25:</i>	Bürgerkontakte, Bürgerberatung und Vermittlung durch Freiwilligenagenturen pro Jahr nach Bestandsdauer	90
<i>Tabelle 26:</i>	Alter der Nutzer von Freiwilligenagenturen	93
<i>Tabelle 27:</i>	Sozial-strukturelle Nutzerangaben von Freiwilligenagenturen	94
<i>Tabelle 28:</i>	Freiwilligenagenturen als Träger für Freiwilligendienste	99
<i>Tabelle 29:</i>	Unternehmenszusammenarbeit von Freiwilligenagenturen und kommunale Unterstützung	102
<i>Tabelle 30:</i>	Unterstützung von Freiwilligenagenturen durch Unternehmen	104

<i>Tabelle 31:</i>	Position von Freiwilligenagenturen in der Kommune	108
<i>Tabelle 32:</i>	Wahrnehmung durch gemeinnützige Organisationen	110
<i>Tabelle 33:</i>	Politik und Verwaltung als Beteiligte in lokalen Netzwerken	112
<i>Tabelle 34:</i>	Kommunale Unterstützung und Kooperation von Freiwilligenagenturen mit Politik und Verwaltung	117

# I. Einleitung

## 1 Forschungsstand, Fragestellung und methodisches Design des Forschungsprojektes

Die Entwicklung von Freiwilligenagenturen in Deutschland geht auf „zarte“ Anfänge in den 1980er Jahren zurück und verzeichnet in den 1990er Jahren geradezu einen „Boom“. Die Entwicklung von Freiwilligenagenturen als neue Organisationsform hat in der Fachöffentlichkeit und auch darüber hinaus beachtliche Aufmerksamkeit gefunden.

Der vorliegende Band präsentiert erstmals empirische Befunde einer bundesweiten Erhebung und qualitativer kommunaler Fallstudien zu den Entwicklungsverläufen und Wirkungspotenzialen von Freiwilligenagenturen in Deutschland. Die grundlegende und zugleich umfassende empirische Studie geht dabei der Frage nach, was aus dieser vielversprechenden Organisation nach 30 Jahren am Ende ihrer Gründungsphase geworden ist.

Sozialwissenschaftlich betrachtet können Freiwilligenagenturen in Deutschland als Prototyp intermediärer Organisationen in Engagementangelegenheiten verstanden werden. Sie selbst verorten sich zwischen Bürgern<sup>1</sup>, gemeinnützigen Organisationen, Verwaltung und Politik sowie auch privatgewerblichen Unternehmen. Mit einem breit gefächerten Leistungsangebot richten sie sich an Personen, Organisationen und die Gesellschaft insgesamt. Dabei unterlegen sie ihre Arbeit und ihr Selbstverständnis mit latenten Innovationsversprechen.

Der vorliegende Band präsentiert die empirischen Befunde des bundesweit ausgerichteten Forschungsprojektes „Evaluation der Wirkungspotenziale von Mittlerorganisationen zivilgesellschaftlichen Engagements“, das vom 01.01.2009 bis zum 31.08.2010 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert wurde. Im Rahmen des Forschungsprojektes wurden die Institutionalisierung, die Rahmenbedingungen, die längerfristigen Entwicklungen, die lokale Einbettung und die kommunale Unterstützung sowie die Wirkungspotenziale von Mittlerorganisationen zivilgesellschaftlichen Engagements grundlegend und analytisch vertiefend untersucht. Unter Mittlerorganisationen zivilgesellschaftlichen Engagements werden hier Freiwilligenagenturen, Freiwilligenbörsen, Ehrenamtsbörsen und Freiwilligenzentren mit ihren Träger- und Dachverbandsstrukturen verstanden, für die nachfolgend zur besseren Lesbarkeit der Sammelbegriff Freiwilligenagenturen verwendet wird. Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros und Mehrgenerationenhäuser sowie andere Organisationen einer lokalen „Engagementinfrastruktur“ stehen aufgrund ihres andersartigen Aufgabenprofils und Selbstverständnisses nicht im Fokus des Forschungsprojektes, sondern finden als Kontextfaktoren Berücksichtigung (siehe hierzu Wolf/Zimmer 2011).

---

1 Im vorliegenden Bericht wird zur Verbesserung der Lesbarkeit durchgängig die männliche Bezeichnung verwendet, wobei aber selbstverständlich Frauen und Männer gleichberechtigt gemeint sind. Von dieser Regelung wird dann abgewichen, wenn ausdrücklich Frauen oder Männer gemeint sind; in diesen Fällen wird jeweils die geschlechtsspezifische Form verwendet.

### 1.1 Anlass und Ausgangssituation

Ein wesentlicher Anlass für die Initiierung des Forschungsprojektes waren empirische und theoretisch-konzeptionelle Wissenslücken über Freiwilligenagenturen. Konstatiert wird in der Selbstwahrnehmung sowie der Fachliteratur beispielsweise eine Entwicklung der Freiwilligenagenturen von reinen Vermittlungsagenturen hin zu Entwicklungsagenturen bürgerschaftlichen Engagements (vgl. BMFSFJ 2002, Ebert/Hesse 2003, Ebert 2003, Evers/Riedel 2004, bagfa 2007, Jakob/Janning 2007, Jakob 2010). Allerdings muss der vorliegende Erkenntnisstand als unzureichend bewertet werden (vgl. Backhaus-Maul/Speck 2011a und b). Zwar hat sich seit etwa Mitte der 1990er Jahre der Forschungsstand über Infrastruktureinrichtungen im Selbsthilfe- und Seniorenbereich deutlich verbessert (vgl. Appel 2004, Braun/Kettler/Becker 1997, Braun/Kettler 2000, Braun/Claussen 1997), allerdings ist der wissenschaftliche Kenntnisstand über Freiwilligenagenturen immer noch lückenhaft und unvollständig. So sind vorliegende Bestandsaufnahmen zu Freiwilligenagenturen aufgrund der Dynamik dieses noch jungen Gegenstandsbereiches inzwischen nicht mehr aktuell (vgl. BMFSFJ 2002) und organisationsspezifisch begrenzt (vgl. Evers/Riedel 2004, Jakob/Koch 2007). Ergänzend empfiehlt es sich zunächst – neben den vorliegenden empirischen Untersuchungen – über Freiwilligenagenturen auch a) Positionspapiere und Stellungnahmen, b) Erfahrungsberichte, c) bundesweite Engagementberichte mit Bezügen zu Freiwilligenagenturen, d) Leitfäden und Handreichungen, e) programmatisch-konzeptionelle Fachartikel sowie f) Expertisen in die Analyse einzubeziehen.

*Positionspapiere und Stellungnahmen:* Positionspapiere und Stellungnahmen zum Thema Freiwilligenagenturen sind in den letzten Jahren von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (bagfa) und vom Verbund Freiwilligenzentren im Deutschen Caritasverband herausgegeben worden. Die Dachverbände äußern sich dabei zu Gesetzesentwürfen und Berichten, die einen Einfluss auf die Weiterentwicklung des bürgerschaftlichen Engagements haben (vgl. bagfa 2010, bagfa u. a. 2010a und b).

*Erfahrungsberichte von Freiwilligenagenturen:* Inzwischen liegen zahlreiche Erfahrungsberichte regionaler und landesweit tätiger Freiwilligenagenturen vor (vgl. z. B. Stiftung Mitarbeit 1997, Janning/Luthe/Rubart 1998, Schaaf-Derichs 1999, Hummel 2000, Ebert/Hesse 2001, Magel/Franke 2006). Sie machen sowohl auf die unterschiedlichen konzeptionellen Ansätze und möglichen Effekte von Freiwilligenagenturen, aber auch auf die zum Teil schwierigen Rahmenbedingungen sowie Defizite und Lücken bei der Entwicklung von Freiwilligenagenturen aufmerksam. Diesen Selbstpräsentationen zufolge verstehen sich Freiwilligenagenturen als unabhängige, lokale Infrastruktureinrichtungen, die an der Schnittstelle zwischen engagementinteressierten Bürgern, gemeinnützigen Organisationen, Kommunalpolitik und -verwaltung agieren und bürgerschaftliches Engagement auf lokaler Ebene, mittels Information, Beratung, Vermittlung und Qualifizierung sowie Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit, fördern wollen.

*Bundesweite Engagementberichte mit Bezügen zu Freiwilligenagenturen:* Von der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ und jüngst vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung wurden im vergangenen Jahrzehnt mehrere Berichte zum bürgerschaftlichen Engagement in Deutschland vorgelegt, die in unterschiedli-

cher Intensität auf Freiwilligenagenturen als „Infrastruktureinrichtungen bürgerschaftlichen Engagements“ eingehen (vgl. Enquete-Kommission 2002, BMFSFJ 2009). Der Bericht der Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ sieht die Aufgaben von engagementfördernden Organisationen, Diensten und Einrichtungen in der Information, Beratung und Vermittlung von interessierten Bürgern, der Beratung und Unterstützung von Organisationen in Engagementangelegenheiten sowie einer engagementbezogenen Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit (vgl. Enquete-Kommission 2002: 22 und 309ff.). Vor diesem Hintergrund empfahl die Enquete-Kommission den Auf- und Ausbau einer qualifizierten Infrastruktur zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und die Profilbildung von Freiwilligenagenturen. Diese wurden von der Enquetekommission – in Abgrenzung zu Seniorenbüros und Selbsthilfekontaktstellen – als Institutionen anerkannt, die sich nicht auf spezifische Altersgruppen und singuläre Engagementfelder begrenzen, sondern sich an alle Bevölkerungsgruppen wenden (vgl. ebd. 2002: 309). Die Kommission sprach sich daher zum einen für kooperative und fachlich qualifizierte Engagementorganisationen und zum anderen gegen integrierte Infrastrukturmodelle, etwa im Sinne eines Büros für freiwilliges Engagement und Selbsthilfe, aus. Der vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung verfasste „Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland“ geht lediglich am Rande auf engagementbezogene Infrastruktureinrichtungen und Freiwilligenagenturen ein (vgl. BMFSFJ 2009). Die Autoren plädieren für eine abgestimmte Förderstrategie zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie für eine Engagementförderung des Bundes nur in solchen Angelegenheiten, die von bundespolitischer Bedeutung sind (vgl. ebd.: 156).

*Leitfäden und Handreichungen für Freiwilligenagenturen:* Aufgrund zahlreicher Neugründungen von Freiwilligenagenturen wurden seit Ende der 1990er Jahre zahlreiche Leitfäden und Handreichungen zur Entwicklung einer lokalen Engagementinfrastruktur, mit Angaben zu den Zielgruppen sowie Ausstattungs-, Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten und Hinweisen zu Adressen, Internetquellen und Literatur herausgegeben (vgl. BMFSFJ 1998, Braun/Abt/Bischoff 2000, Paritätischer Wohlfahrtsverband 2002, bagfa 2007, Jakob/Koch/Schüppler 2008). Erläutert wird dabei u. a. wie Kooperationen mit Kommunalverwaltung und -politik sowie Bürgerschaft und Wirtschaft entwickelt werden können, in welcher Art und Weise Kommunen bürgerschaftliches Engagement und Selbsthilfe fördern können (vgl. Jakob/Koch/Schüppler 2008, Braun/Abt/Bischoff 2000), wie Freiwilligenagenturen bürgerschaftliches Engagement unterstützen können (vgl. Paritätischer Wohlfahrtsverband 2002), mit welchen Schritten Freiwilligenagenturen gegründet (vgl. bagfa 2007) und welches Know-how Freiwilligenagenturen benötigen (vgl. BMFSFJ 1998).

*Fachartikel zu Freiwilligenagenturen:* Mittlerweile liegt eine nahezu unübersichtliche Vielzahl an Fachartikeln über Funktionen, Rahmenbedingungen, Arbeitsabläufe und Herausforderungen von Freiwilligenagenturen vor, die zumeist von Führungskräften von Freiwilligenagenturen mit eigenen programmatisch-konzeptionellen Vorstellungen unterlegt worden sind (vgl. Jakob/Janning 2000, 2001 und 2007, Ebert/Janning 2001, Ebert/Hesse 2003, Jakob 2005). Deutlich wird dabei, dass Freiwilligenagenturen als Antwort auf die Probleme der Engagementförderung in Verbänden und Organisationen sowie zur Erschließung neuer Engagementpotenziale gegründet worden sind (vgl. Ebert/Janning 2001). Jakob und Janning verstehen Freiwilligenagenturen als Teil einer lokalen Infrastruktur für Bür-

gerengagement (vgl. Jakob/Janning 2001, auch Jakob 2005). Hinsichtlich der inhaltlich-konzeptionellen Arbeit nehmen Ebert und Hesse (2003) deutliche Hinweise dafür wahr, dass sich die Freiwilligenagenturen von reinen Vermittlungsagenturen hin zu Entwicklungsagenturen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements entwickelt haben. Allerdings ist das konkrete Aufgabenprofil in hohem Maße von Personalressourcen abhängig (vgl. Jakob 2005). Während die Bedeutung von Freiwilligenagenturen von den Beteiligten wiederholt hervorgehoben wird (vgl. Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement 2005, Bertelsmann Stiftung 2008, Placke 2009), wird in Fachartikeln immer wieder auf deren unzureichende Ressourcenausstattung und latente Überforderung verwiesen (vgl. Jakob/Janning 2000, Ebert 2003, Jakob 2005). Zwischen selbst behaupteter Bedeutung und realer Ressourcenlage von Freiwilligenagenturen bestehen offensichtlich erhebliche Diskrepanzen. Ähnlich wie die Enquete-Kommission (2002) plädieren Jakob (2005) und Ebert (2003a) für eine inhaltlich-konzeptionelle Weiterentwicklung, sowie für eine eigenständige und abgesicherte Finanzierung von Freiwilligenagenturen.

*Expertisen zu Freiwilligenagenturen:* Insbesondere von Bund und Ländern sowie von Stiftungen sind einige Expertisen in Auftrag gegeben worden, die sich mit unterschiedlichen Aspekten von Freiwilligenagenturen beschäftigen (vgl. Ebert 2003, Born 2005, Jakob 2009, Jakob/Röbke 2010). Im Gutachten von Ebert (2003) für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ wird insbesondere auf das Profil und die Rahmenbedingungen von Freiwilligenagenturen eingegangen. Deutlich werden die divergierenden Arbeitsbereiche sowie die prekäre Finanzierung von Freiwilligenagenturen herausgearbeitet. Jakob (2009) macht in ihrer Expertise für den vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung herausgegebenen Engagementbericht „Potenziale und Grenzen von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement in Deutschland“ auf die hohe Bedeutung von Kommunen bei der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, die Vielfalt Engagement fördernder lokaler Einrichtungen und Netzwerke, die Notwendigkeit einer stärkeren lokalen Kooperation, die unsichere Finanzierung von Freiwilligenagenturen in Trägerschaft von Vereinen sowie auf den allgemeinen Konsolidierungsbedarf von Freiwilligenagenturen aufmerksam. In einem Gutachten, im Auftrag des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement zur öffentlichen Förderung der Engagementinfrastruktur, setzen sich Jakob und Röbke (2010) mit der vorhandenen Engagementförderung sowie möglichen förderpolitischen Konsequenzen auseinander. Plädiert wird u. a. für eine koordinierte Engagementpolitik auf allen föderalen Ebenen, eine finanzielle Unterstützung der kommunalen Engagementförderung durch den Bund, eine Vereinfachung des Antragswesens sowie die Schaffung eines Fonds zur Engagementförderung. Darüber hinaus wird betont, dass den Kommunen in der Engagementförderung eine Schlüsselstellung zukommt.

*Empirische Forschungsprojekte zu Freiwilligenagenturen:* Seit Anfang der 2000er sind Freiwilligenagenturen auch Gegenstand der empirischen Sozialforschung (vgl. Baldas u. a. 1999 und 2001, Braun/Abt/Bischoff 2000, Braun/Bischoff/Gensicke 2001, BMFSFJ 2002, Felsmeier/Massouh/Schmid 2004, Evers/Riedel 2004, Jakob/Koch 2007, Ehrhardt 2008):

1) Zu nennen ist zunächst eine quantitative Untersuchung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen aus dem Jahre 2002 im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ 2002: 9). Die Ergebnisse dieser Untersuchung liefern erste Erkenntnisse zum Entwicklungsstand, zu den Arbeitsschwerpunkten

und den Ergebnissen von Freiwilligenagenturen und auch zu deren Problemen und Schwierigkeiten. Die Studie verweist u. a. auf eine relativ geringe Bestandsdauer und das frühzeitige Ende von Freiwilligenagenturen, eine Vielfalt und bisweilen auch Beliebigkeit von Arbeitsschwerpunkten sowie eine insgesamt als unzureichend und in Einzelfällen als äußerst prekäre einzuschätzende finanzielle Absicherung der zumeist noch „jungen“ Freiwilligenagenturen (vgl. ebd.). Konstatiert wurde in diesem Zusammenhang, dass die finanziellen und personellen Rahmenbedingungen von Freiwilligenagenturen einen direkten Einfluss auf die Möglichkeiten und die Qualität ihrer fachlich-inhaltlichen Arbeit und die Vermittlungsquote haben (ebd.: 97f.). Die gegebene Ressourcenausstattung würde es – so die Autoren – Freiwilligenagenturen nur ermöglichen, ihre Kernaufgaben zu leisten. Diese Untersuchung eröffnete für das vorliegende Forschungsprojekt die Möglichkeit, zumindest in Teilbereichen eine Wiederholungsbefragung durchzuführen, um den Prozess der Institutionalisierung von Freiwilligenagenturen über einen Zeitraum von zehn Jahren zu untersuchen.

2) Eine zweite, für den Forschungsstand relevante Untersuchung wurde vom Institut für Sozialwissenschaftliche Analysen und Beratung (ISAB) im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) erstellt. Den Mittelpunkt der Untersuchung bilden eine Umfrage und eine Befragung von Selbsthilfekontaktstellen, Freiwilligenagenturen und Seniorenbüros zur Förderpraxis und zukünftigen Unterstützung des freiwilligen Engagements (vgl. Braun/Abt/Bischoff 2000, Braun/Bischoff/Gensicke 2001). Von 183 angeschriebenen Freiwilligenagenturen beteiligten sich 104 an der Untersuchung (Rücklaufquote: 57%). Die Befragung zielte dabei auf das Förderverständnis und die Förderpraxis ab; die Befragung der so genannten Anlaufstellen erfasste deren aktuelle Situation und Ressourcenausstattung sowie deren Arbeitsweise und lokale Einbettung. Hingewiesen wurde in der Auswertung u. a. auf a) ein besonders „junges“ und engagementförderliches Profil von Freiwilligenagenturen mit Schwerpunkten im Gesundheits- und Freizeitbereich, b) Überschneidungen bei den Zielgruppen und inhaltlichen Schwerpunktsetzungen zwischen Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros und Freiwilligenagenturen, c) Schwierigkeiten von „Anlaufstellen“ bei der Kooperation mit politisch-administrativen Akteuren, d) eine unzureichende (finanzielle) Unterstützung von freiwilligem Engagement und „Anlaufstellen“ durch Kommunen sowie e) eine geringe Kooperationsintensität zwischen Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros und Freiwilligenagenturen trotz der von den Beteiligten immer wieder behaupteten inhaltlichen Bezüge (vgl. Braun/Abt/Bischoff 2000, Braun/Bischoff/Gensicke 2001). Die Autoren plädieren – aus Kostengründen – für die Errichtung von „Büros für freiwilliges Engagement und Selbsthilfe“ (vgl. Braun/Abt/Bischoff 2000: 9f.), was in der Fachdiskussion kritisch beurteilt und abgelehnt wird (vgl. Enquete-Kommission 2002: 316, Ebert/Hesse 2003: 233). Ein besonderer Wert der Untersuchung bestand wiederum für die vorliegende Erhebung darin, Aussagen über das Aufgabenprofil und die Tätigkeiten von Freiwilligenagenturen, deren Zielgruppen, die beteiligten Organisationen sowie ihre Ressourcenausstattung zu erhalten; zudem werden in der Studie die konstitutive Bedeutung der kommunalen Ebene für die Institutionalisierung von Freiwilligenagenturen angedeutet. Im Rahmen qualitativer Fallstudien wurde ergänzend zu dieser Studie inzwischen von Jakob und Koch (2007) in 15 Kommunen eine Studie zur Engagementförderung in hessischen Kommunen vorgelegt. Die Ergebnisse dieser Studie zeigen unter anderem, dass a) in Kommunen spezifische Wege der Engagementförderung praktiziert werden, b) eine Unterstützung des Themas durch die politische Spitze, Fachkräf-

te in der Verwaltung und aktive Bürgerinnen und Bürgern unerlässlich ist, c) durch bürgerschaftliches Engagement Veränderungen in Organisationen ausgelöst werden, d) Unternehmen keinen besonderen Stellenwert in der Arbeit von Freiwilligenagenturen haben und e) zur Engagementförderung vor Ort spezifische Einrichtungen oder Dienste erforderlich sind.

3) Eine dritte empirische Studie untersuchte den „Modellverbund der Freiwilligen-Zentren im Deutschen Caritasverband“, was mit dazu beitrug, dass in Deutschland insgesamt 16 Freiwilligen-Zentren aufgebaut wurden (vgl. Baldas u. a. 1999 und 2001). Die Untersuchung setzte sich aus einer internen Teilstudie der einzelnen Freiwilligen-Zentren (Selbstevaluation) und einer externen Teilstudie zur Untersuchung des Gesamtverbundes (externe Evaluation) zusammen (vgl. zum Folgenden Baldas u. a. 2001: 88ff.). Zum Einsatz kamen qualitative und quantitative Methoden sowie Sekundäranalysen. Die Selbstevaluation wurde über prozessbegleitende Planungs- und Reflexionsgespräche vor Ort, Halbjahresberichte der Freiwilligen-Zentren, regelmäßige Gesamttreffen der Modellverbund-Zentren sowie eine Dokumentation der Kontakte umgesetzt. Im Rahmen der externen Evaluation, die hier von besonderer Bedeutung ist, wurden 1) Ehrenamtliche, die in den Freiwilligen-Zentren beraten wurden, 2) Mitarbeiter der Freiwilligen-Zentren, 3) Vertreter von Organisationen, für die Ehrenamtliche tätig sind (Leitung, Geschäftsführende, Vorsitzende, Mitarbeiter) sowie 4) Vertreter von Politik, Verwaltung und katholischer Kirche befragt. Als ein wichtiger Untersuchungsertrag können – neben den Untersuchungsergebnissen insgesamt – die Qualitätskriterien in ihrer Struktur- und Prozessdimension bewertet werden (z. B. Aufgabenprofil, fachliche Gütekriterien, materielle Ausstattung). Evers und Riedel (2004) kommen in ihrer Zwischenbilanz zum Ergebnis, dass sich die Freiwilligen-Zentren als „Anlaufstellen“ und Entwicklungsagenturen für bürgerschaftliches Engagement etabliert haben, die Verknüpfung mit dem Träger und Trägereinrichtungen jedoch eher schwach und die personelle Ausstattung relativ knapp und instabil ist.

Darüber hinaus sind Forschungsprojekte mit spezifischen Einzelfragestellungen zu berücksichtigen, die weitere Einschätzungen und Erkenntnisgewinne zu Freiwilligenagenturen liefern. Ehrhardt (2008) kommt beispielsweise auf der Basis von personenbezogenen Längsschnittanalysen des Sozioökonomischen Panels (SOEP) zum Schluss, dass Freiwilligenagenturen – entgegen des oft proklamierten Anspruchs (vgl. Jakob/Janning 2001) – die allgemeine Engagementquote in der Bevölkerung nicht steigern konnten, weil Engagement im Wesentlichen ohne organisierte Hilfe stattfinden würde (vgl. Nährlich 2008). Als zweckmäßig werden von ihm daher eine Fokussierung der Vermittlungsbemühungen auf bestimmte Gruppen sowie eine stärkere Organisationsberatung vorgeschlagen.

Zusammenfassend betrachtet lässt sich anhand der rekonstruierten Fachdebatte sowie ausgewählter empirischer Studien festhalten, dass ein theoretisch-konzeptioneller und empirischer Forschungsstand über Freiwilligenagenturen allenfalls erst ansatzweise existiert. Die Ausführungen deuten insgesamt auf eine relativ „junge“ und sich verändernde Organisationsform hin, die – so die bisweilen normativ hohen Erwartungen – zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements beiträgt, als intermediäre Organisation zwischen engagementinteressierten Bürgern, gemeinnützigen Organisationen, Politik, Verwaltungen und Unternehmen agiert, öffentliche Aufmerksamkeit findet, nach wie vor aber auf keiner stabilen Ressourcengrundlage basiert und im Profil wenig konturiert erscheint.

## 1.2 Sozialwissenschaftliche Verortung des Themas

### 1.1.1 Kommunalpolitik und -verwaltung als institutionelle Rahmenbedingungen von Freiwilligenagenturen

Die Institution der kommunalen Selbstverwaltung ist eine demokratische und gesellschaftliche Errungenschaft. In Artikel 28 des Grundgesetzes ist die kommunale Selbstverwaltung als bürgerschaftliches Mitentscheidungs- und Mitgestaltungsrecht sowie als Innovationsversprechen deutscher Städte und Landkreise – in allen Angelegenheiten der öffentlichen Daseinsvorsorge – verfassungsrechtlich verbrieft (grundlegend Pitschas 2003, siehe auch Backhaus-Maul 2009). Trotz dieser verfassungsrechtlichen Garantie ist die kommunale Selbstverwaltung aber immer auch staatlichen Vorgaben und Aufgabenüberwälzungen bei zugleich unzulänglichen föderalen Finanzzuweisungen ausgesetzt (vgl. Wollmann 1990). Die daraus erwachsenden Auseinandersetzungen sind letztlich konstitutiv für die Institution der kommunalen Selbstverwaltung, in der nicht weniger als die Emanzipation des Bürgertums zum Ausdruck kommt. In dieser Kontinuitätslinie sind Kommunen im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland einerseits die sozialräumlichen Orte, an denen bürgerschaftliches Engagement stattfindet, andererseits bilden Kommunen die institutionellen Voraussetzungen und Gelegenheiten für bürgerschaftliches Engagement.

Als derartige politische Errungenschaft eröffnet kommunale Selbstverwaltung Bürgern einerseits weitreichende Möglichkeiten zur Entscheidung und Gestaltung in den sie betreffenden Angelegenheiten der örtlichen Daseinsvorsorge. Andererseits bildet die kommunale Selbstverwaltung den institutionellen Rahmen dafür, dass Bürger freiwillig eigene sachliche, zeitliche und monetäre Ressourcen in die Entwicklung des Gemeinwesens einbringen können. Aber die in Demokratien überaus fruchtbare Synthese aus Politik und Engagement bzw. Mitentscheiden und Mittun war in den vergangenen Jahren einer tief greifenden Sinnentleerung demokratischer Institutionen ausgesetzt (grundlegend Crouch 2005).

Das aktuelle Dilemma und die Restriktionen kommunaler Selbstverwaltung sind das Ergebnis vorangegangener – staatlicher – Entscheidungen, die die Rahmenbedingungen kommunaler Selbstverwaltung seit einigen Jahren und Jahrzehnten grundlegend verändert haben. Zeithistorisch ist zunächst in Rechnung zu stellen, dass Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung nach dem deutschen Faschismus institutionelle Antworten auf Zentralisierung und Monopolisierung von Macht und deren Missbrauch sowie Ansätze zur demokratischen Re-Education Deutschlands waren. Heutzutage erscheint in einer globalisierten Welt ein derart hierarchisch fein abgestuftes Mehrebenensystem, das Macht und Geld horizontal und vertikal ausdifferenziert sowie zwischen Bund, Ländern und Kommunen verteilt, als zu parzelliert und behäbig. Das Bild von einer organisierten und zugleich fragmentierten Verantwortungslosigkeit drängt sich auf. Zugleich geraten Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung seit Jahrzehnten zusehends in Auseinandersetzungen mit politisch engagierten, fachlich kompetenten und sich ihrer Souveränität bewussten Bürgern.

Im Zuge der Diskussion über neue – betriebswirtschaftlich inspirierte – Steuerungsmodelle in der öffentlichen Verwaltung wurde in den 1990er Jahren vor allem versucht, Kommunalverwaltungen anhand von Kriterien und Verfahren der Effizienzmessung zu reorganisieren (vgl. Jann 2011, Grohs 2010). Zeitgleich wurde zumindest vereinzelt bereits auf die einseitige wirtschaftliche Ausrichtung und das Demokratiedefizit neuer Steuerungsmodelle hingewiesen. Die Idee der Bürgerkommune bringt diese Vorstellung von

einer partizipativen Öffnung neuer Steuerungsmodelle zum Ausdruck (vgl. Bogumil/Holtkamp 2010). Die bisher vorliegenden Bilanzierungen der Implementation neuer Steuerungsmodelle und auch der Idee der Bürgerkommune kommen insgesamt zu bemerkenswerten Befunden: Das institutionelle Beharrungsvermögen der kommunalen Selbstverwaltung hat eine höchst selektive und unterschiedliche Rezeption der genannten Modelle und Ideen zur Folge (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2007). Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik aber auch lokales Gemeinwesen gründen zumeist im manifesten Willen zur Machterhaltung und einer latenten Zurückhaltung gegenüber Veränderungen und Umbrüchen. Auf kommunaler Ebene erfolgen Veränderungen auf inkrementeller Art und Weise, d. h. unter Rückgriff auf Gewohntes und Bewährtes sowie langsam und bedächtig. Inkrementelles Lernen bedeutet andererseits aber auch, dass entsprechende institutionelle Veränderungen stabil und von Dauer sind (vgl. Schimank 2005a). Vor diesem Hintergrund sind die Bilanzierungen der neuen Steuerungsmodelle auf kommunaler Ebene zu bewerten, die eine Stärkung der Position des Bürgers als Kunde öffentlicher Dienstleistungen sowie als Auftraggeber und Mitgestalter kommunaler Selbstverwaltung konstatieren (vgl. Bogumil/Holtkamp 2010). Die Stärkung der Position des Bürgers kommt nicht zuletzt auch in diversen Versuchen, Ansätzen und Projekten bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler Ebene zum Ausdruck (vgl. Jakob 2010). Die Spannweite der erfolgreichen und teilweise auch gescheiterten Versuche bürgerschaftlichen Engagements reicht dabei von Selbsthilfekontaktstellen und Seniorenbüros über Bündnisse für Familien, Mehrgenerationenhäuser bis hin zu Bürgerstiftungen und insbesondere Freiwilligenagenturen (vgl. Wolf/Zimmer 2011).

Als wesentliche Gründe für die aktuelle Vielfalt und Vielzahl von Aktivitäten bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler Ebene sind einerseits schlichte Notwendigkeiten und andererseits die im Zuge von steigender Bildung und wachsendem Wohlstand zunehmenden Kompetenzen und Ressourcen von Bürgern anzuführen. Neben wirtschaftlichen und auch politischen Faktoren sind es gerade diese sozialkulturellen Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung, vor allem in den Ausprägungen des bürgerschaftlichen Engagements, die einen wesentlichen Beitrag zur lokalen Wohlfahrtsproduktion und zum interkommunalen Standortwettbewerb leisten. Die Potenziale bürgerschaftlichen Engagements auf kommunaler Ebene bleiben aber angesichts der Singularität, Fragmentierung und Fragilität der Projekte und Ansätze bürgerschaftlichen Engagements weit hinter ihren faktischen Möglichkeiten zurück. So sind Engagementprojekte in der Regel nicht Ausdruck einer selbstgesteuerten Zivilgesellschaft, sondern zumeist das schlichte Ergebnis nicht aufeinander abgestimmter oder absichtsvoll miteinander konkurrierender öffentlicher Förderprogramme. In der zeitlichen Abfolge dieser Förderprogramme kommt es oftmals zu grundlegenden Schwerpunktveränderungen oder zu neuen programmatischen Akzentsetzungen, die letztlich nicht eine lokale Engagementinfrastruktur entstehen lassen, sondern sachlich, zeitlich und sozial begrenzte Einzelmaßnahmen, Projekte und Initiativen ins Leben rufen, die bereits nach einer kurzen (Modell-) Förderphase sich selbst oder der jeweiligen Kommune überantwortet werden. Derart geförderte Engagementprojekte können sich so geradezu glücklich schätzen, wenn sie mehr oder minder zufällig in einer Kommune angesiedelt sind, die gesellschaftspolitisch bestrebt ist, ihre eigenen sozialkulturellen Grundlagen im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung zu entwickeln.

Aber die Entwicklung der sozialkulturellen Grundlagen einer Kommune ist voraussetzungsreich. Die immer wieder von Engagementexperten vorgetragene Kooperationserwar-

tung an die „Gutwilligen vor Ort“ ist günstigstenfalls gut gemeint, bleibt aber gesellschaftspolitisch zumeist folgenlos, wenn in Kommunen nicht einmal basale institutionelle Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements gegeben sind und es an organisierten Akteuren und einem erklärten politischen Willen fehlt (vgl. die Beiträge in Olk/Klein/Hartnuß 2010). Bürgerschaftliches Engagement – verstanden als Kernbestandteil der sozialkulturellen Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung – erschließt sich erst in einer institutionentheoretischen Perspektive und erfordert eine entsprechende institutionelle Entwicklung und Förderung. Im Sinne des ordnungspolitischen Subsidiaritätsprinzips wären Kommunen zunächst mit der notwendigen Entscheidungsautonomie in den sie betreffenden Angelegenheiten sowie im Sinne des Konnexitätsprinzips mit den erforderlichen monetären Ressourcen auszustatten. Nicht zuletzt aber ist auf Seiten von Kommunen der erklärte politische Wille zur Revitalisierung der kommunalen Selbstverwaltung, insbesondere zur Stärkung der Position des Bürgers als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde unabdingbar. Erst unter diesen institutionellen Grundbedingungen und gesellschaftspolitischen Prämissen kann sich eine lokale Infrastruktur bürgerschaftlichen Engagements überhaupt entwickeln und entfalten, die diesem anspruchsvollen Begriff auch gerecht werden kann.

### 1.1.2 Freiwilligenagenturen als intermediäre Organisationen auf kommunaler Ebene

Angesichts der skizzierten Politikverflechtung und Fragmentierung von Kommunalpolitik und -verwaltung im Föderalismus kommt intermediären Organisationen in modernen – funktional differenzierten – Gesellschaften besondere Bedeutung zu. Unter Steuerungs- und Koordinationsaspekten (Governance) sind moderne Gesellschaften gleichzeitig darauf verwiesen, ihre Sozial- und Systemintegration zu bewältigen. In einer vertikalen Perspektive betrachtet sind sie gefordert, Individuen in Organisationen und diese wiederum in die entsprechenden Systeme zu integrieren. Die Integrationsleistung erfolgt dabei sowohl in einer Bottom-up- als auch in einer Top-down-Perspektive: Moderne Gesellschaften eröffnen einerseits Partizipationsmöglichkeiten für organisierte Bürger und andererseits müssen sie die Stabilität und Durchsetzungsfähigkeit von Systemen gewährleisten. Hinzu kommt – in horizontaler Perspektive betrachtet – die Notwendigkeit zur Koordination der divergierenden und latent auseinanderdriftenden Systeme moderner Gesellschaften.

Im Hinblick auf Freiwilligenagenturen ist dabei von Bedeutung, dass moderne funktional differenzierte Gesellschaften Organisationsgesellschaften sind (vgl. Schimank 2005b, Backhaus-Maul/Friedrich 2011, Backhaus-Maul/Speck 2011b). Kollektives Handeln findet in Organisationen und durch Organisationen statt. Insofern ist Engagement als individuelle Lebensäußerung gesellschaftlich bedeutsam, wenn es in organisierter Form in Erscheinung tritt. Nur organisiertes Engagement ist gesellschaftlich wahrnehmbar und hat Entscheidungen und Handlungen zur Folge.

Engagement ist Ausdruck sozialen Wandels (vgl. Jakob 1993, Olk 1989). Im Zuge dessen erleben wir eine Pluralisierung von Lebensvorstellungen und -stilen, die sich in einer Vielfalt des Engagements vom Ehrenamt, über das freiwillige bis hin zum bürgerschaftlichen Engagement niederschlagen. Das plurale und heterogene Engagement der Bürger findet – so die Befunde der Freiwilligensurveys – auf kommunaler Ebene in konkreten Tätigkeitsfeldern statt (vgl. Rosenblatt 2000, Gensicke/Picot/Geiss 2006, BMFSFJ 2010). Dabei trifft es auf traditionsreiche und etablierte Institutionen, wie etwa die kommunale Selbstverwaltung und die Freie Wohlfahrtspflege, die sich – entsprechend des für In-

stitutionen typischen Beharrungsvermögens – nur langsam und allenfalls inkrementalistisch verändern.

In modernen Gesellschaften bedarf es eben nicht nur organisierter Handlungsformen, sondern auch dauerhafter Übersetzungsleistungen. Wenn sich soziale Systeme, wie etwa Wirtschaft, Wissenschaft und Politik, auseinander entwickeln, sind – bevor Kooperationen angesichts grundlegend divergierender Logiken von Geld, Wahrheit und Macht, überhaupt erst möglich werden – erhebliche und zugleich risikobehaftete Übersetzungs- und Verständigungsleistungen erforderlich. Für die entsprechende Kommunikation und Steuerung bedienen sich moderne Gesellschaften so genannter intermediärer Organisationen (vgl. Streeck 1986, Boebenecker 2008), die zumindest in Aussicht stellen, die steigenden gesellschaftlichen Verständigungs- und Koordinationsleistungen auch bewerkstelligen zu können.

In Engagementangelegenheiten – folgt man ihrem kommunizierten Selbstverständnis – empfehlen sich Freiwilligenagenturen als Prototyp intermediärer Organisationen. Dabei können sie mittlerweile in einigen Großstädten auf eine rund dreißigjährige Tradition zurückgreifen, die bis in die Milieus und Strukturen neuer sozialer Bewegungen in den 1970er und 1980er Jahren zurückreicht (vgl. Boll/Olk 1987). Für diese „Pioniere“ unter den Freiwilligenagenturen war die Auseinandersetzung mit etablierten Organisationen und tragen Institutionen ein zentrales Gründungsmotiv. Die Erfahrungen mit der relativen Geschlossenheit auf Seiten von Verbänden und Institutionen, wie etwa der Freien Wohlfahrtspflege, und dem Bildungssystem, gegenüber neuen Inhalten und Formen bürgerschaftlichen Engagements waren für Freiwilligenagenturen Ausgangspunkt zahlreicher Versuche zur Öffnung von Organisationen und Institutionen (vgl. Backhaus-Maul/Speck 2005, Rauschenbach/Sachße/Olk 1995, Steinbacher 2004). Dieses Anliegen kommt im Selbstverständnis von Freiwilligenagenturen treffend zum Ausdruck, die sich als Vermittlungsagenturen zwischen Bürgern und Organisationen, als gesellschaftliche Entwicklungsagenturen in Engagementangelegenheiten und als Protagonisten von Innovationen innerhalb von Verbänden verstehen (vgl. Ebert 2003, Evers/Riedel 2004). Das Selbstverständnis als intermediäre Organisation ist organisatorisch und personell hoch voraussetzungsreich und anspruchsvoll. So sind intermediäre Organisationen auf sachliche und vor allem personelle Ressourcen und eine adäquate Professionalität angewiesen, um Leistungen der Sozial- und Systemintegration überhaupt erbringen zu können.

### 1.1.3 Professionalisierung von Freiwilligenagenturen als intermediären Organisationen

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird der Begriff Profession häufig synonym für die Bezeichnung Beruf, der Begriff der Professionalisierung für eine notwendige Verbesserung des Handelns und der Begriff des professionellen Handelns für eine qualitativ hochwertig ausgeübte Tätigkeit verwendet. Für die nachfolgenden Ausführungen ist allerdings eine präzisere Klärung dieser Begriffe notwendig. Hierbei kann sich an soziologischen, politikwissenschaftlichen und pädagogischen Professionsdiskursen orientiert werden (vgl. Behr/Krimmer/Rauschenbach/Zimmer 2008, Lamnek 2002, Herzog 1998, Stichweh 1996, Merten/Olk 1996, Combe/Helsper 1996, Daheim 1992, Beck u. a. 1980).

Im Gegensatz zur US-amerikanischen Fachdiskussion, in der der Professionsstatus nur wenigen ausgewählten Berufen (Richtern, Ärzten, akademisch gebildeten Geistlichen) zuerkannt wird, wurde der Professionsbegriff in der deutschsprachigen Fachliteratur vor

allem in den 1960er/1970er Jahren breiter diskutiert und zumeist vom Vorhandensein bestimmter Strukturmerkmale bzw. Attribute abhängig gemacht (breiteres Professionsverständnis) (vgl. Lamnek 2002, Merten/Olk 1996, Schwendenwein 1990). Als Profession wurden beispielsweise solche Berufe bezeichnet, die über entsprechende Rechtsgrundlagen (z. B. zur Aufnahme und Ausbildung), einen gesellschaftlichen Zentralwert (z. B. Gesundheit), berufsspezifische Leitziele (Berufsmoral), einen Berufskodex mit klaren Verhaltensregeln für alle aktiven Berufsmitglieder (Rollen-Erwartungen), eine berufseigene Interessenvertretung, eine eigenverantwortliche Fortbildung der aktiven Berufsmitglieder sowie eine berufsrelevante Forschung verfügen (vgl. Schwendenwein 1990: 360ff.). Zusätzlich wurde für den Professionsstatus in der Regel für notwendig erachtet, dass ein berufliches Monopol einer für die Gesellschaft wertvollen Tätigkeit und ein hohes Maß an Autonomie vorliegt (vgl. Schwendenwein 1990: 360ff., Merten/Olk 1996: 574). Über die notwendig erachteten Strukturmerkmale bzw. Attribute bestand und besteht allerdings in der Fachdiskussion keine Einigkeit. Für die vorliegende Untersuchung erscheint zumindest relevant, inwiefern die Berufstätigkeit in Freiwilligenagenturen grundlegenden Strukturmerkmalen bzw. Attributen von Professionen entspricht.

Die Bezeichnung Professionalisierung wird in soziologischen, politikwissenschaftlichen und pädagogischen Professionsdiskursen insgesamt sehr unterschiedlich verwendet. Diskutiert wird hierunter – vor dem Hintergrund einer funktionalen Differenzierung von Gesellschaft – vor allem der historische Entwicklungsverlauf einer ehrenamtlichen zu einer hauptamtlichen Tätigkeit, die Spezialisierung, Verwissenschaftlichung und Akademisierung eines Berufes, die Weiterentwicklung eines Berufes zur Profession oder die machstrategisch-intendierte Durchsetzung eines Berufes als Profession (vgl. Kraimer 2002: 729, Herzog 1998: 523, Merten/Olk 1996: 574ff., Schwendenwein 1990: 365). Eine solche Professionalisierung wird häufig von der beruflichen Interessenvertretung initiiert, durch erfolgreich handelnde Berufsmitglieder und eine öffentliche Anerkennung unterstützt und in einem längeren Prozess offensiv durchgesetzt. Klärungsbedürftig ist allerdings, ob ein bestimmter Beruf überhaupt professionalisierungsbedürftig und professionalisierungsfähig ist (vgl. Merten/Olk 1996: 573). In den letzten Jahren hat sich in der Fachdiskussion die Einsicht durchgesetzt, dass für eine wissenschaftliche Analyse der Professionalisierungsverläufe sowohl die Durchsetzung von Zuständigkeitsmonopolen und Autonomierechten als auch die Binnenlogik professionellen Handelns betrachtet werden müssen (ebd.: 577). Für die vorliegende Untersuchung ist daher von Interesse, welcher Professionalisierungsverlauf sich für die Berufstätigkeit in Freiwilligenagenturen abzeichnet und wodurch sich das Handeln in den Freiwilligenagenturen auszeichnet.

Schwendenwein geht davon aus, dass das professionelle Handeln mit zunehmendem Qualifikationsniveau steigt. Seines Erachtens können vier Karrierestufen von aktiven Professionsmitgliedern unterschieden werden (vgl. Schwendenwein 1990: 372ff.): 1. Professionsneulinge verfügen zwar über eine Mindestqualifikation, sind aber in ihren Handlungsvollzügen noch wenig routiniert und brauchen eine Betreuung und Supervision. 2. Professionelle haben demgegenüber bereits ihre Mindestqualifikation verbessert und durch zusätzliche Qualifikationen erweitert. Ihre Handlungsvollzüge sind – auch bei veränderten Rahmenbedingungen – routiniert und angemessen. Sie brauchen jedoch noch Angebote zur Reflexion und zum Verhaltenstraining. 3. Professionsexperten arbeiten im Vergleich zu den Professionellen bereits viele Jahre in ihrer Profession erfolgreich und verfügen dadurch auch bei seltenen Handlungsvollzügen über eine Perfektion und ein größeres

Repertoire. Sie werden daher häufig für die Aus- und Fortbildung innerhalb der Profession eingesetzt. 4. (International) anerkannte Experten haben die höchste Karrierestufe erreicht. Ihnen wird ein entsprechender Status zugesprochen. Sie publizieren ihre Ergebnisse und sind Mitglied in Expertenvereinigungen. Oevermann (1996) macht darauf aufmerksam, dass wissenschaftliches Wissen alleine noch keine Garantie für professionelles Handeln bietet und verweist auf den notwendigen Fallbezug beim professionellen Handeln sowie interpretative Leistungen der „stellvertretenden Deutung“. Für die vorliegende Untersuchung ist mit Blick auf Schwendenwein (1990) und Oevermann (1996) von Interesse, welche Qualifikationen, Kompetenzen und Entwicklungsstufen sich im professionellen Handeln in den Freiwilligenagenturen abzeichnen bzw. welche Handlungsdilemmata gelingende Arbeitsvollzüge erschweren.

### *1.3 Ziele und Fragestellungen des Forschungsprojektes*

Vor dem Hintergrund der skizzierten sozialwissenschaftlichen Bezüge, der Selbstpräsentation von Freiwilligenagenturen und der empirischen Befunde wurden die Ziele und Fragestellungen des vorliegenden Forschungsprojektes entwickelt. Das Forschungsprojekt sollte die Entwicklung und die Institutionalisierung, die Rahmenbedingungen, die lokale Einbettung und die kommunale Unterstützung sowie die Wirkungspotenziale von Freiwilligenagenturen analysieren. Dabei sollten die spezifischen Stärken und Schwächen von Freiwilligenagenturen sowie förderliche und hemmende Faktoren für die Entwicklung herausgearbeitet werden:

- Wie haben sich das Selbstverständnis, die lokale Einbettung sowie die Aufgaben und Angebote von Freiwilligenagenturen in den letzten Jahren unter je spezifischen lokalen, kommunalen und staatlichen Rahmenbedingungen entwickelt (Selbstverständnis- und Profilfrage)?
- Welche Wirkungspotenziale können Freiwilligenagenturen nach Einschätzung der unterschiedlichen beteiligten Expertengruppen (Geschäftsführer, Mitarbeiter, politische und administrative Entscheider) erzielen (Wirkungsfrage)?
- Welche Erwartungen bestehen von Freiwilligenagenturen und politischen Entscheidern gegenüber Dachorganisationen und Verbänden (wie dem Verbund Freiwilligen-Zentren im Deutschen Caritasverband und den Bundesarbeits- und Landesarbeitsgemeinschaften der Freiwilligenagenturen) und wie wird deren Arbeit eingeschätzt (Supportfrage)?

### *1.4 Methodisches Design des Forschungsprojektes*

Zur Erreichung der Ziele und Beantwortung der Fragestellungen stützte sich das Forschungsprojekt auf einen (partizipativen) Evaluationsansatz und auf theoretisch-konzeptionelle Beiträge aus der einschlägigen Evaluations- und Nutzerforschung (Beywl 1998, Liebold 1998, Beywl/Scheppl-Winter 2000, Stufflebeam 2001, Heil/Heiner/Feldmann 2001, Bortz/Döring 2006, Stockmann 2004, Schröder 2004). Konkret sollten die Struktur-, Prozess- und Qualitätsdimensionen von Freiwilligenagenturen aus unterschiedlichen Perspektiven und vor dem Hintergrund spezifischer Rahmenbedingungen herausgearbeitet