

Annette Angermann/Birgit Sittermann, Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa, Berlin/Frankfurt a. M.

## Bürgerschaftliches Engagement in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union

Der Fußballtrainer auf dem Sportplatz nebenan, die Lesepaten in der Grundschule und das Seniorenteam, das Besuchern die Geschichte der örtlichen Kirche näherbringt – all diese Freiwilligen stehen im Europäischen Jahr der Freiwilligentätigkeit zur Förderung der aktiven Bürgerschaft 2011 im Rampenlicht. Dieses Europäische Jahr lädt aber auch dazu ein, einen Blick über die Grenzen auf die Situation von Freiwilligen in anderen EU-Ländern zu werfen. Die Europäische Kommission veröffentlichte 2010 die von ihr in Auftrag gegebene Studie „Volunteering in the European Union“, die die Situation des freiwilligen Engagements in allen 27 Mitgliedsstaaten der EU darstellt.<sup>1</sup> Diese Studie weist auf die nationalen Besonderheiten und Unterschiede hin, die im Bereich „Bürgerschaftliches Engagement“ bestehen. Im Folgenden werden einige wichtige Ergebnisse der Studie zusammengefasst.

### Wie viele Menschen in Europa sind bürgerschaftlich engagiert?

In den europäischen Staaten bestehen unterschiedliche Engagementstraditionen und damit einhergehend auch unterschiedlich entwickelte Freiwilligensektoren. Dies spiegelt sich in den Zahlen der Beteiligung bürgerschaftlich Engagierter wider: sehr hohe Beteiligung in den Niederlanden, Österreich, Schweden und dem

Vereinigten Königreich (über 40% der erwachsenen Bevölkerung engagieren sich bürgerschaftlich), hohe Beteiligung in Dänemark, Finnland, Luxemburg und Deutschland (30–39%), mittlere Beteiligung in Estland, Frankreich und Lettland (20–29%), relativ niedrige Beteiligung in Belgien, Irland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Spanien sowie der Tschechischen Republik und der Slowakei (10–19%), gefolgt von niedriger Beteiligung in Bulgarien, Griechenland, Italien und Litauen (unter 10%). Die unterschiedlichen Traditionen sind bei der Beurteilung der jeweiligen nationalen Situationen zu berücksichtigen. In den meisten Staaten Mittel- und Osteuropas lag das Bürgerschaftliche Engagement in den Nachkriegsjahren des Zweiten Weltkrieges bis zu Beginn der 1990er Jahre „auf Eis“ bzw. wurde während dieser Zeit oft -verpflichtend- in Parteinähe vollzogen. Da sich viele Organisationen zu Beginn der 1990er Jahre erst wieder neu gründen mussten, befinden sich die Zivilgesellschaften mitunter noch im Aufbauprozess.

In einigen Mitgliedsstaaten, wie beispielsweise in Griechenland, dominiert eine andere Einstellung zu Bürgerschaftlichem Engagement. Hier stützen sich Hilfeleistungen stärker auf den Familien-, Freundes- und Bekanntenkreis, was die niedrigen Engagementzahlen erklärt.

Es lassen sich nicht zwingend Rückschlüsse und Verknüpfungen zwischen speziellen rechtlichen Rahmenbedingungen und höheren Engagementzahlen herstellen. In Ungarn und Zypern gibt es zwar derartige Rechtsrahmen, dennoch zählt die Beteiligung der Freiwilligen nicht zu den höchsten Beteiligungsraten Europas.

Zumeist sind die bürgerschaftlichen Aktivitäten auf lokaler Ebene, besonders in Mitgliedsstaaten mit föderalem Systemen oder starken bzw. autonomen Regionen, von großer Bedeutung. Hier sind Belgien, Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich zu nennen.

Für die gesamte EU wurde Bürgerschaftliches Engagement beispielsweise in der Eurovol-Studie (1995), in der European Values Studie (2001), im Eurobarometer „Soziale Wirklichkeit“ (2007) und im Eurobarometer vom November 2010, im European Time Use Survey (2007) und in der diesem Papier zugrunde liegenden Studie „Volunteering in the European Union“ betrachtet.

Es ist zu beachten, dass sowohl die europäisch vergleichenden als auch die nationalen Studien der Mitgliedsstaaten aufgrund der unterschiedlichen Ansätze, d. h. Messmethoden, Messgrößen und Zielgruppen,<sup>2</sup> kein einheitliches und exaktes Bild über das tatsächliche Engagementverhalten zeichnen und daher nur bedingt empirisch

<sup>1</sup> GHK 2010: Volunteering in the European Union. Final Report (17 February 2010). Im Internet unter: [http://ec.europa.eu/citizenship/news/news1015\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizenship/news/news1015_en.htm). (Abgerufen am 20.1.2011). Dieser Artikel bezieht sich im Wesentlichen auf die Ergebnisse dieser Studie. Andere Quellen werden explizit aufgeführt.

<sup>2</sup> Hier zählt z. B. auch die Entscheidung dazu, in wieweit lediglich formelles oder aber auch informelles Engagement erfasst wird.

risch vergleichbar sind. Die Autorinnen der EU-Studie gehen auf Grundlage der ihnen verfügbaren nationalen und europäischen Untersuchungen davon aus, dass es 92 bis 94 Millionen Freiwillige in der Europäischen Union gibt, bzw. dass 22–23 % aller EU-Bürger über 15 Jahre freiwillig engagiert sind. In einer im November 2010 veröffentlichten Eurobarometer-Umfrage<sup>3</sup> gaben 30 % aller befragten EU-Bürger/innen an, dass sie in einer Organisation freiwillig tätig bzw. aktives Mitglied einer Organisation sind. Die Diskrepanz dieser Ergebnisse zu den Schlussfolgerungen der EU-Studie lässt sich möglicherweise damit erklären, dass die Eurobarometer-Untersuchung aktive Mitgliedschaft und freiwilliges Engagement zusammenfasst.

### **Engagementförderprogramme und -strategien in den EU-Mitgliedsstaaten**

Die unterschiedlichen Engagementstraditionen zeichnen sich auch in den verschiedenen Engagementpolitiken der einzelnen Länder ab. Ob und inwieweit Bürgerschaftliches Engagement auf der politischen Agenda der Mitgliedsstaaten steht, lässt sich an den jeweiligen nationalen Engagementförderprogrammen und -strategien erkennen. Einige wenige Staaten verfügen über konkrete Engagementstrategien (in denen auch Ziele festgelegt sein können), während die meisten der Mitgliedsstaaten versuchen den Freiwilligensektor über verschiedene Engagementprogramme zu unterstützen. In Staaten ohne klare Engagementstrategie ist die Behandlung des Themas Bürgerschaftliches Engagement häufig auf viele Politikbereiche aufgeteilt

und so sind konkrete politische Ziele oft nicht auszumachen und nur implizit zu finden.

Aufgrund der vielfältigen Formen und der Komplexität des Freiwilligensektors gibt es keinen einheitlichen Ansatz für die Regulierung von Bürgerschaftlichem Engagement. Es finden sich Mitgliedsstaaten mit einem speziell auf Bürgerschaftliches Engagement zugeschnittenen Rechtsrahmen, Staaten ohne spezielle rechtliche Rahmung sowie Mitgliedsstaaten, in denen derzeit ein Rechtsrahmen entwickelt wird. Der rechtliche Rahmen für Bürgerschaftliches Engagement sagt allerdings nicht aus, ob das Thema im Mitgliedsstaat auf der politischen Agenda steht. Frankreich und Schweden verzichten beispielsweise bewusst auf eine differenzierte rechtliche Regelung des Bürgerschaftlichen Engagements, wie sie in anderen Ländern vorhanden ist.

Unter den EU-Mitgliedsstaaten, die über eine explizite nationale Engagementpolitik verfügen, ist auch Deutschland. Das Bundeskabinett beschloss am 6. Oktober 2010 eine nationale Engagementstrategie, welche nun die Grundlage der Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements und der Weiterentwicklung der Engagementpolitik in Deutschland ist.<sup>4</sup> Des Weiteren verfügen Estland, Frankreich und Belgien über Engagementstrategien bzw. -förderprogramme, wobei sich die Staaten bezüglich des Grads der Ausgestaltung der jeweiligen nationalen Strategie unterscheiden.

Im Vereinigten Königreich, in dem Bürgerschaftliches Engagement ein etabliertes Dauerthema ist, aber auch in Polen, Dänemark, Finnland und Lettland wird Bür-

gerschaftliches Engagement diskutiert und auf der politischen Agenda behandelt. Gerade im Vorfeld des Europäischen Jahres 2011 ist in einigen Mitgliedsstaaten wie Slowenien, Ungarn, Luxemburg, Schweden und Bulgarien Bewegung im Themenfeld Engagement zu erkennen.

### **Gemeinsame Herausforderungen und Empfehlungen**

Trotz der bestehenden nationalen Unterschiede konnten die Autorinnen der Studie „Volunteering in the European Union“ auch gemeinsame Herausforderungen herausarbeiten und leiteten Handlungsempfehlungen für Organisationen und politische Entscheidungsträger auf nationaler und europäischer Ebene ab. Gemeinsame Themen finden sich insbesondere in der (mangelnden) angemessenen Anerkennung der Leistungen von Freiwilligen sowie in der Sicherung der Finanzierung von Nichtregierungsorganisationen. Die wichtigsten Punkte werden im Folgenden aufgezeigt:

#### **Aktuelle Herausforderungen für Organisationen**

- In den meisten Staaten ist nicht das Sinken der Engagementzahlen, sondern das Zusammenbringen der Bedürfnisse von Freiwilligen und Organisationen das Problem.
- Es wird für Organisationen schwieriger, Menschen zu finden, die sich langfristig engagieren und/oder bereit sind, Verantwortung in Organisationen (z. B. Vorstandsarbeit) zu tragen.
- Starke Professionalisierung vs. Einbindung von Freiwilligen: Der Umgang zwischen Freiwilligen und

<sup>3</sup> Commission européenne (2010): Eurobaromètre 73. Rapport Volume 1. (Terrain: mai 2010, publication: novembre 2010). Im Internet unter: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb73/eb73\\_vol1\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_vol1_fr.pdf) (Abgerufen am 20.01.2011).

<sup>4</sup> Die Nationale Engagementstrategie verfolgt strategische Ziele wie die Verbesserung von Rahmenbedingungen und Abstimmungen zwischen den politischen Ebenen sowie eine bessere Einbindung von Stiftungen/Wirtschaftsunternehmen und eine größere Anerkennung der Freiwilligen ([http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2010/10/Nationale%20Engagementstrategie\\_10-10-06.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2010/10/Nationale%20Engagementstrategie_10-10-06.pdf)).

Hauptamtlichen muss gut begleitet werden.

### Aufgaben für die staatliche Ebene

- Rechtliche Rahmenbedingungen im richtigen Maß bieten: Einige Mitgliedsstaaten haben keine rechtlichen Rahmenbedingungen; daraus ergeben sich Unklarheiten für Organisationen (Griechenland). Andere haben zu strikte Regelungen, die sich in der Praxis nicht umsetzen lassen (Rumänien) oder definieren Engagement zu eng, so dass viele Engagierte nicht erfasst werden (z. B. Portugal, Tschechien). Gleichzeitig gibt es Länder, die kein ausdifferenziertes Regelwerk haben



(Frankreich, Schweden). Zudem ist zu bedenken, dass es in den Mitgliedsstaaten vielfach auch verfassungsrechtliche Grenzen für das Handeln des Staates gibt.

- Das Thema Versicherung von Freiwilligen ist nur in wenigen Staaten präsent.

### Aufgaben für Staat und Organisationen

- Der Mangel an Daten und statistischen Informationen zum Engagement sollte besser erfasst werden, da diese Informationen sowohl für politische Entschei-

dungsträger als auch für Organisationen selbst wichtige Entscheidungshilfen sind. Für Organisationen wird es als wichtiges Argument gesehen, wenn sie den ökonomischen Wert von Engagement angeben können.

- Infrastruktur verbessern: Die Kooperation zwischen Regierung und Vertretern der Freiwilligenorganisationen wird als sehr wichtig angesehen, um Engagement zu fördern. Ebenso wird eine nationale Koordinierungsinstitution/-organisation für das Thema Bürgerschaftliches Engagement als wünschenswert angesehen.

- Finanzierung von Engagement und Organisationen: Bei den Organisationen überwiegt der Wunsch nach institutioneller Förderung, da reine Projektförderung aus Sicht der Organisationen nicht nachhaltig ist. Insbesondere in den neuen EU-Mitgliedsstaaten ist festzustellen, dass die Organisationen nicht immer die Kompetenzen/Professionalität haben, um an nationalen und EU-Ausschreibungen teilzunehmen. Die Studie weist daraufhin, dass es insbesondere in den Ländern Mittel- und Osteuropas Vorurteile gegenüber Freiwilligem Engagement gibt. Bürgerschaftliches Engagement wird oft mit den verpflichtenden Aktivitäten im sozialistischen Regime gleichgesetzt.

- Mangelnde Anerkennung der Leistungen von Freiwilligen: Sowohl für den Staat als auch für Organisationen ordnet die Studie die Anerkennung des Engagements als wichtige Aufgabe ein. Dabei geht es zum einen um die angemessene Würdigung des Engagements. Zum anderen handelt es sich um die Anerkennung und Zertifizierung der durch das Engagement erworbenen Kenntnisse und Erfahrungen (Nicht-Formelles Lernen).

- Freiwilligenmanagement als Thema für Staat und Organisatio-

nen: In einigen Staaten gibt es spezielle Programme, die Organisationen dabei unterstützen, Freiwillige professionell zu „managen/zu begleiten“.

Für den grenzüberschreitenden Dialog zum Thema Bürgerschaftliches Engagement, wie er gerade im Europäischen Jahr der Freiwilligentätigkeit stattfinden soll, ist es wichtig, sich über nationale Unterschiede im Klaren zu sein. Die EU-Studie „Volunteering in the European Union“ bietet hier eine gute Gesamtschau der Situation in allen 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Leider ist diese Studie bisher lediglich auf Englisch erschienen; auf Deutsch ist jedoch eine kurze Zusammenfassung verfügbar. Aufgrund der großen Unterschiede, die zwischen den einzelnen Ländern, Engagementbereichen und Organisationen bestehen, werden sich vermutlich nicht alle Akteure von den Handlungsempfehlungen angesprochen fühlen. Dennoch gibt es, laut den Autor/innen der EU-Studie verbindende Themen, die einen grenzüberschreitenden Dialog ermöglichen, wie beispielsweise die Frage nach der Anerkennung der Arbeit Freiwilliger.

*Das vollständige Arbeitspapier, auf dem dieser Artikel basiert, sowie weitere Arbeitspapiere und Informationen zum Bürgerschaftlichen Engagement sind auf der Webseite der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa unter: <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.eu> verfügbar.*

*Die komplette Studie „Volunteering in the European Union“ mit allen Länderberichten in englischer Sprache sowie eine deutsche und eine französische Zusammenfassung stehen auf der Internetseite der Europäischen Kommission zur Verfügung: [http://ec.europa.eu/citizenship/news/news1015\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizenship/news/news1015_en.htm)*

*Zusätzlich zu den allgemeinen Länderberichten enthält die Studie Berichte zum freiwilligen Engagement im Sport. Diese sind - ebenfalls in englischer Sprache - auf folgender Seite der Europäischen Kommission zu finden: [http://ec.europa.eu/sport/news/news900\\_en.htm](http://ec.europa.eu/sport/news/news900_en.htm)*