

Wirkung versus Praxis: eine neue Runde im Deutungskampf

Holger Krimmer

Die gesellschaftliche Wahrnehmung und Deutung von bürgerschaftlichem Engagement und Zivilgesellschaft ist ein offener Prozess. Die Einschätzung von Ehrenamt und Vereinswesen als randständiges Thema liegt nicht lange zurück. Die Befassung einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages und eines Unterausschusses Bürgerschaftliches Engagement, die Diskussion um eine nationale Engagementstrategie und Veranstaltungen wie die Woche des Bürgerschaftlichen Engagements und der Deutsche Engagementpreis spiegeln den mittlerweile erreichten Stellenwert des Themas in einer breiteren Öffentlichkeit wider.

Zwar gibt es keine verbindliche Definition oder eine gemeinsam geteilte Vorstellung über Wert und gesellschaftliche Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements und zivilgesellschaftlicher Organisationen. Doch zeichnet sich ein Bezugsrahmen an Bedeutungen und Wertvorstellungen ab, auf den sich die unterschiedlichen Akteure des neuen Politikfeldes beziehen. Maßgeblichen Anteil an der Absteckung dieses gemeinsamen Bezugshorizontes hatte die Arbeit der Enquete-Kommission zur Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements. Als neuen Impuls akzentuierte diese das gesellschaftspolitische Reformpotenzial bürgerschaftlichen Engagements; das Bild einer Gesellschaft, die ihren Gestaltungswillen in engagiertes Handeln umsetzt; die über die Grundlagen des sozialen Zusammenhalts diskutiert, ihre eigene Entwicklung selbst in die Hand nimmt und ihre Forderungen auch jenseits von turnusgemäßen Wahlakten gegenüber der institutionalisierten Politik hörbar kommuniziert.

Normativer Bezugspunkt der Debatten der letzten Jahre wurde zunehmend die Frage gesellschaftlicher Integration und der Vitalisierung von Demokratie. Im Abschlussbericht der Enquete heißt es: »Die Bürgerinnen und Bürger erneuern mit ihrem freiwilligen Engagement in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens Tag für Tag die Bindekräfte unserer Gesellschaft. Sie schaffen eine Atmosphäre der Solidarität, der Zugehörigkeit und des gegenseitigen Vertrauens. Kurz, sie erhalten und mehren, was wir heute »soziales Kapital« nennen: die Verbundenheit und das Verständnis zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft, die Verlässlichkeit gemeinsam geteilter Regeln, Normen und Werte und nicht zuletzt das Vertrauen in die Institutionen des Staates.« (1)

Vom Input zum Output

Damit ging es bislang vorrangig um – wie man sagen könnte – Inputdimensionen von Engagement im Sinne eines Eigenwertes bürgerschaftlichen Engagements. Es wurden unmittelbar mit der Praxis des Engagements einhergehende Effekte wie die Entwicklung von Vertrauen oder die Entstehung sozialer Netzwerke in den Blick genommen. In einem geläufigen Wort der Sozialkapitalk Diskussion wurden Vereine emphatisch auch als »Schulen der Demokratie« bezeichnet, diskutiert und erforscht. Die Diskussion um Wirkungsforschung und –messung verlässt den bisher eingeschlagenen Pfad. Ihr geht es weniger um Inputdimensionen und nicht beabsichtigte, integrationswirksame Folgewirkungen von Engagement sondern um den konkreten Output, um die entfaltete Wirkung bezogen auf das anvisierte Ziel von organisiertem Handeln. Mit dieser Diskussion sind Chancen und Risiken, ganz sicher aber Nebenwirkungen verbunden. Wichtigste Nebenwirkung ist die Umdeutung des normativen Bezugsrahmens, der mitschwingt, wenn wir von bürgerschaftlichem Engagement und Zivilgesellschaft sprechen.

Transparenz und instrumentelle Kompetenz

Die Erforschung und Messung von Wirkungen bürgerschaftlichen Engagements greift eine bislang wenig beleuchtete Dimension auf. Was erreichen bürgerschaftlich Engagierte und gemeinnützige Organisationen mit ihrem Einsatz? Wieweit gelingt es Ihnen, die Ziele, für die sie sich engagieren, auch zu realisieren? Diese Fragen aufgreifend kann Wirkungsforschung wichtige praktische und wissenschaftliche Impulse geben.

Wirkungsmessung liefert gemeinnützigen Organisationen im Sinne einer Selbstevaluation wichtige Anhaltspunkte für die Bewertung des eigenen Handelns. Durch die Messung beispielsweise wie viele Freiwillige eine Freiwilligenagentur vermitteln konnte, können sich Engagierte und Hauptamtliche einer Agentur über die Zielerreichung in einem einzelnen Handlungssegment ein Bild machen. Damit können auch der investierte Aufwand und ggf. unterschiedliche eingesetzte Vermittlungsinstrumente einer Bewertung unterzogen werden. Wirkungsmessung kann so organisationales Lernen initiieren und unterstützen, helfen, die eigene Strategie zu überarbeiten und Zielgruppen klarer zu definieren.

Wirkungsmessung kann auch helfen, Spenden und Fördermittel zielführend einzusetzen. Durch die Wirkungsanalyse der Arbeit einer gemeinnützigen Organisation kann für externe Geldgeber mehr Transparenz ermöglicht werden. Bisherige Analyseinstrumente sind der Komplexität der Arbeitsfelder vieler gemeinnütziger Orga-

nisationen aber noch kaum gewachsen, weshalb in der Praxis häufig eher eine Art Potenzialanalyse zur Anwendung kommt.

Besonderheiten zivilgesellschaftlicher Organisationen

Wirkungsmessung liegt eine sehr selektive Wahrnehmung zu Grunde, die vorrangig auf die Resultate, weniger auf die Praxis zivilgesellschaftlicher Organisationen abzielt. Es stellt sich die Frage, was genau mit einer solchen Perspektive ausgeblendet wird und wie eine solche Perspektive selbst in die Praxis rückwirkt. Eine kurze Vergegenwärtigung soll weiterhelfen.

Zivilgesellschaftliche Organisationen arbeiten einerseits nicht gewinnorientiert und tragen sich andererseits – zumindest in den meisten Fällen – auch vom unentgeltlichen Einsatz freiwillig Engagierter. Beide Dimensionen sind miteinander verwoben. Denn würden die Organisationen ihr Handeln nicht an einem bestimmten Zweck, an einer geteilten Wertvorstellung, sondern am Ziel monetären Gewinnes ausrichten, würde die unentgeltliche Engagementbereitschaft von Mitgliedern bröckeln. Kurz gesagt: Zivilgesellschaftliche Organisationen integrieren und motivieren ihre aktiven Mitglieder nicht durch materielle sondern ideelle Gegenwerte und eine Art wertrationaler Vergemeinschaftung.

Empirische Studien über den Dritten Sektor zeigen, dass es – ausgehend von einem solchen Idealtypus zivilgesellschaftlicher Organisationen – an den Rändern des Sektors hin zu privatwirtschaftlichem und öffentlichem Bereich zu unterschiedlichsten Organisationsformen kommt. Einrichtungen und Mitgliedsorganisationen der freien Wohlfahrtspflege beispielsweise gleichen hinsichtlich ihrer zweckrationalen Durchstrukturierung häufig eher marktförmigen Organisationen, mit denen viele von Ihnen ja auch tagtäglich konkurrieren müssen. Grob gesagt lassen sich zwei Stränge in der Entwicklung der deutschen Zivilgesellschaft voneinander unterscheiden. Ein staatsnaher und vorwiegend gebührenfinanzierter Bereich, dessen Organisationen Dienstleistungen produzieren. Zur Stabilisierung hoher Qualitätsstandards sind diese Organisationen auf einen hohen Anteil der Verberuflichung ihrer Organisationsstrukturen angewiesen. Auf der anderen Seite stehen Mitgliederorganisationen und politischen Vereinigungen, die in höherem Maß vom Engagement und Gemeinschaftsleben ihrer Mitglieder leben und nur in geringerem Maß hauptamtliche Mitarbeit ermöglichende öffentliche Mittel erhalten. Autonome Finanzierungsstrukturen durch Mitgliedschaftsbeiträge und Spenden stehen hier im Vordergrund.

Unstrittig dürfte sein, dass sich große und hochprofessionalisierte Organisationen, die sich überwiegend durch öffentliche Mittel finanzieren, durch Einhaltung von Transparenzstandards und Nachweise ihrer eigenen Wirksamkeit legitimieren müssen. Aktuelle Zahlen der amtlichen Statistik belegen jedoch, dass nur etwas mehr als

100.000 zivilgesellschaftliche Organisationen (<http://www.ziviz.info/publikationen-und-materialien.html>) als wirtschaftlich aktiv gelten dürfen. Die Zahlen von Vereinsregistern, Stiftungsverzeichnissen und anderen Datenquellen zusammengenommen, stehen dem etwa eine halbe Million Organisationen gegenüber, die entweder keine sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in ihren Reihen haben oder weniger als 17.500 € steuerbaren Jahresumsatz aufweisen. Umfrageergebnisse belegen, dass die eigene Organisation aus der Perspektive der stark Engagierten in solchen Organisationen keine instrumentelle, sondern eine institutionelle Bedeutung hat. Soll heißen, die Organisation wird nicht primär als ein Mittel zur Erreichung eines bestimmten Zieles wahrgenommen, sondern als ein auf Dauer gestellter gemeinschaftlicher Handlungszusammenhang, in dem wichtige Wertvorstellungen gemeinsam geteilt, über Generationen hinweg gespeichert und in die gesellschaftliche Umwelt hineingetragen werden. Erst auf der Grundlage einer solchen, mit Eigenwert behafteten stabilen organisationalen Gemeinschaft können sich vorwiegend von bürgerschaftlichem Engagement lebende Organisationen stabilisieren und weiterentwickeln.

Wichtiger Katalysator für die Weiterentwicklung und Stabilisierung eines solchen normativen Organisationskonsenses sind in den meisten Organisationen demokratische Binnenstrukturen. So retardierend sich demokratische Beratungsabläufe auf Beschlusslage und Handlungsfähigkeit auch auswirken können, sie bewirken dennoch, dass alle Mitglieder die Möglichkeit haben, sich auch unter im Wandel begriffenen Rahmenbedingungen als Teil der organisierten Gemeinschaft wahrzunehmen. Demokratische Prozesse sind nicht einfach eine Hypothek für eine effektive Organisation, sondern die Ermöglichungsbedingung ihrer eigenen Handlungsfähigkeit, da in der wahrgenommenen Chance zur Mitbestimmung zugleich Motivationsstrukturen und gefühlte Bindungen bürgerschaftlich Engagierter an ihre Organisation erneuert werden.

Der Verlust zivilgesellschaftlicher Handlungsqualität

Nicht selten ist in gegenwärtigen Modellen von Wirkungsanalyse eine relative Blindheit gegenüber den eben skizzierten Besonderheiten zivilgesellschaftlicher Organisationen anzutreffen. Wenn im Zuge von Wirkungsmessung die Outputeffektivität zivilgesellschaftlicher Organisationen zur einzigen Bezugsgröße für die Bewertung ihrer Förderwürdigkeit wird, geraten andere Faktoren aus dem Blick. Unter den eben Skizzierten wären der Gemeinschaftsbezug der Mitglieder und Engagierten, die Funktion zivilgesellschaftlicher Organisationen als Wertespeicher und die Bedeutung interner demokratischer Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse zu nennen, die selbst wiederum Voraussetzung für eine vitale und handlungsstarke Organisation sind. Sicher hat es eine Organisation leichter, die eigene Effektivität zu steigern, wenn sie nur mit beruflichem und fachlich hochqualifiziertem Personal arbeitet und damit Prozesse einer wertbasierten Integration von Mitgliedern und Engagierten

gierten in die Organisation unbeachtet lassen kann. Aber aus ihrer Funktionsweise klammert sie damit nichts anderes aus als genau jene Aspekte, die sie zum Teil einer lebendigen Zivilgesellschaft machen.

Diese Kritik einer einseitigen Wirkungsmessung geht von der Grundannahme aus, dass in der Bewertung der Effektivität zivilgesellschaftlicher Organisationen nur auf einen Maßstab Bezug genommen wird: ihre Outputeffektivität. Diese Unterstellung würde hier nicht getroffen, wenn nicht zumindest in Teilen eine solche Engführung im aktuellen Diskurs auch tatsächlich zu beobachten wäre. Dennoch ist ein solch polarisierendes Entweder-Oder nicht notwendig, kann Wirkungsforschung auch in einem differenzierteren Rahmen zur Anwendung kommen. Input- und Outputprozesse bürgerschaftlichen Engagements können auch in einer integrativen Perspektive zusammengeführt werden.

Eine Möglichkeit, Wirkungsforschung zivilgesellschaftlicher Organisationen in diesem Sinne kontextsensitiv weiterzuentwickeln zeigt die Demokratieforschung auf. Hinsichtlich der Leistungsfähigkeit demokratischer Regime wird hier unterschieden zwischen der demokratischen und der systemischen Performanz. Letztgenannte Bezugsgröße fokussiert die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems, ungeachtet dessen, ob es sich um eine Demokratie handelt oder nicht. Hier interessiert einzig die Frage, wie leistungsfähig ein politisches System im Zuge der Erreichung bestimmter Ziele oder der Lösung von Problemen ist. Demokratische Performanz meint hingegen die Qualität der Umsetzung spezifischer demokratischer Wertvorstellungen wie etwa die Gewährleistung von Freiheit und Gleichheit vor dem Gesetz oder dem Schutz von Minoritäten. Einem systemabstrakten Maßstab wird damit eine Bezugsgröße zur Seite gestellt, der die Institutionalisierung demokratischer Grundwerte selbst zur Messgröße macht.

Gleichermaßen könnte einem zivilgesellschaftsneutralen Begriff von Effektivität und Effizienz ein Bewertungsmaßstab zur Seite gestellt werden, der Aufschluss darüber gibt, in welchem Maß in einer Organisation Grundwerte zivilgesellschaftlicher Praxis zur Anwendung kommen: Eigensinn und Autonomie, Übernahme von Verantwortung und demokratische Verfahren der Aushandlung und Entscheidungsfindung. Andernfalls könnte sich das Paradox einstellen, dass in Deutschland einerseits Zivilgesellschaft dominant auf der Ebene bürgerschaftlichen Engagements thematisiert wird, andererseits mit der Wirkungsforschung Bewertungsmaßstäbe an Bedeutung gewinnen, die gerade die Einbindung von Engagement als Bremsklotz wirkungsvoller Organisationen erscheinen lassen.

Wirkungsmessung wirkt selbst, verändert die Vorzeichen, unter denen wir bürgerschaftliches Engagement diskutieren. Wie weit dieser Einfluss reicht, wird der darüber zu führende Diskurs entscheiden. Galt bislang die

Praxis des Engagements selbst als wertstiftend - durch die Vermittlung einer demokratischen Kultur, die Entstehung von Vertrauen, die Teilhabe an einer gemeinsinnfördernden Praxis und den Anspruch der Mitgestaltung der eigenen Lebenswelt – abstrahiert Wirkungsmessung von diesen Inputfaktoren und fokussiert auf die Outputseite. Zivilgesellschaftliche Aktivitäten werden weniger auf der Ebene des individuellen Engagements als der organisationalen Ebene beleuchtet. Für die Selbstevaluation von Organisationen, die Förderung von Transparenz und die Vergabepraxis bestimmter öffentlicher Förderungen mag damit unter Umständen ein sachdienlicher Blickwinkel eingeschlagen sein, keinesfalls aber für die Bewertung des Beitrages bürgerschaftlichen Engagements für unsere Gesellschaft.

Anmerkung

(1) Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8900

Autor

Dr. Holger Krimmer ist Leiter des Projektes »Zivilgesellschaft in Zahlen« der Bertelsmann Stiftung, des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft und der Fritz Thyssen Stiftung und hat mit einer Arbeit zu ehrenamtlichen Führungskräften in gemeinnützigen Organisationen promoviert.

Kontakt:

Dr. Holger Krimmer

Leiter Projekt Zivilgesellschaft in Zahlen

Wissenschaftsstatistik gGmbH

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft

Pariser Platz 6

10117 Berlin

Telefon: (030) 32 29 82 513

E-Mail: holger.krimmer@stifterverband.de

www.stifterverband.info

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de