

Serge Embacher/Ansgar Klein

Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement – Die Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung

(erschienen in: *Jugendpolitik. Fachzeitschrift des Deutschen Bundesjugendrings. Nr. 4/2010*)

Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) hat es sich seit seiner Gründung 2002 zur Aufgabe gemacht, für Engagementpolitik als ein eigenständiges Politikfeld bzw. für eine zivilgesellschaftliche Ordnungspolitik zu werben. Denn die Bürgergesellschaft und der Dritte Sektor werden in immer stärkerem Maße zu wichtigen Elementen modernen Regierens im Zeichen von Governance. Die Politik wird künftig immer stärker darauf angewiesen sein, Kooperations- und auch produktive Streitverhältnisse mit den über 23 Millionen bürgerschaftlich Engagierten in Deutschland und der organisierten Bürgergesellschaft zu suchen. *Government* im hergebrachten Sinne eines „Durchregierens“ wird auf Dauer abgelöst werden durch kooperative oder konflikthafte, vor allem aber *öffentliche* Aushandlungsverhältnisse zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft im Zeichen von Governance.

Diese Entwicklung, die vor allem mit der Herausbildung eines aufgeklärten Selbstbewusstseins von mündigen Citoyens und Citoyennes zusammenhängt, lässt sich nicht mehr oder nur um den Preis neuer (illegitimer, weil nicht begründbarer) gesellschaftlicher Hierarchieverhältnisse zurückdrehen. Zwar ist diese Einsicht noch lange nicht in allen Köpfen in Politik und Verwaltung angekommen. Doch sind die Zeichen der Zeit eindeutig: Gute Rahmenbedingungen für das Engagement, Fragen des Gemeinwesens wie Planungs- und Infrastrukturfragen, aber auch Probleme des Wohlfahrtsstaates oder der demokratischen Beteiligungskultur und -praxis werden sich künftig nur noch in Auseinandersetzung mit den Betroffenen und unter Einbezug ihrer Perspektive bearbeiten lassen. Ansonsten droht weiter zunehmender Politikverdruss nicht nur bei jungen Menschen, die heute viel stärker als noch eine Generation vorher mit selbstbewusst artikulierten Partizipationsansprüchen aufwarten.

Im vergangenen Jahr wurde vom BBE mit dem *Nationalen Forum für Engagement und Partizipation* (NFEP) ein Projekt ins Leben gerufen, das den Anspruch, Engagementpolitik vor allem als Demokratiep politik zu gestalten, mit Leben füllen soll. Das NFEP sammelt und bündelt seit eineinhalb Jahren die relevanten Diskussionen im Feld, um sie in Form von Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung weiterzuleiten. In bislang 16 Dialogforen wurden Empfehlungen zu Themen wie Reform des Zuwendungsrechts, Bildung und bürgerschaftliches Engagement, Arbeitsmarktpolitik und Engagement, unternehmerisches Engagement (Corporate Citizenship), Zukunft der Freiwilligendienste und Infrastruktur für Engagement erarbeitet. Sie sollten dem federführenden Bundesfamilienministerium als Grundlage für die

Weiterentwicklung der Engagementpolitik auf Bundesebene dienen – eine Vorgabe, die im Übrigen aus dem schwarz-gelben Koalitionsvertrag vom Herbst 2009 hervorging.

Am 6. Oktober 2010 nun hat das Bundeskabinett eine nationale Engagementstrategie beschlossen. Das gut 70-seitige Papier stellt den Versuch dar, einen Überblick über engagementpolitische Aktivitäten der Ressorts der Bundesregierung zu geben sowie strategische Ziele für die Zukunft zu formulieren. Dabei geht es vor allem um bessere Abstimmung zwischen den Bundesressorts, aber auch zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Ein besonderes Augenmerk legt die Bundesregierung auf die Partnerschaft mit Stiftungen und Unternehmen. So sollen etwa Bürgerstiftungen dahingehend unterstützt werden, dass sie gemeinsam mit den Kommunen einen Beitrag zur Etablierung und Sicherung einer Infrastruktur für Engagement vor Ort leisten können.

Doch spätestens an diesem Punkt setzt die Kritik ein. Zwar ist gegen den Versuch, künftig auch in stärkerem Maße private Mittel für die Unterstützung des Engagements vor Ort einzubinden. Doch ist es fraglich, ob sich eine verlässliche Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement (kommunale Anlaufstellen, hauptamtliche Beratung, Freiwilligenagenturen, Mehrgenerationenhäuser usw.) von chronisch klammen Kommunen und häufig sehr kleinen Bürgerstiftungen stemmen lassen wird. Hier bedürfte es eher eines Umdenkens in Richtung eines kooperativen Finanzierungs- bzw. Fördermixes von Bund, Ländern und Kommunen.

Entsprechende Vorschläge und Empfehlungen aus den Expertendiskussionen des NFEP hat die Bundesregierung leider bislang nicht berücksichtigt. Offensichtlich sind die Widerstände dagegen (noch) zu groß. Insbesondere ein Gutachten des Kieler Staatsrechtlers Gerd Igl gab im Vorfeld des Kabinettsbeschlusses Anlass zur Hoffnung auf ein neues Kapitel der Infrastrukturförderung für bürgerschaftliches Engagement. Igl geht davon aus, dass der Bund zwar zunächst keine Handlungskompetenz auf kommunaler Ebene habe. Indem er aber durch Modellprojekte wie etwa die Mehrgenerationenhäuser faktisch eine Förderkompetenz ausübe, komme ihm im Zuge seiner gesamtstaatlichen Verantwortung das legitime Recht (und eigentlich auch die Pflicht) zu, Mitverantwortung für die kommunale Infrastruktur zu übernehmen. Gerd Igl schlägt ganz konkret eine Erweiterung des Artikels 72 Grundgesetz vor, mit deren Hilfe man zu einer neuen Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen bei der Engagementförderung gelangen könnte.

Von dieser Diskussion findet sich in der nationalen Engagementstrategie der Bundesregierung nichts wieder. Zwar ist es richtig, dass das Grundgesetz nur vom Parlament und auch dort nur mit 2/3-Mehrheit geändert werden kann, doch hätte man sich im Rahmen der Engagementstrategie zumindest einige im engeren Sinne strategische Hinweise auf oder Anstöße zu neuen Wegen der kommunalen Infrastrukturförderung für Engagement gewünscht.

Problematisch am Kabinettsbeschluss vom 6. Oktober ist auch, dass die seit Jahren unisono aus dem Feld der Zivilgesellschaft vorgetragenen Forderungen nach einer Reform des Zuwendungsrechts in der Engagementstrategie der Bundesregierung nicht vorkommen. Der Widerstand vor allem des Bundesfinanzministeriums gegen jegliche Versuche der Vereinfachung und Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts war hier ein weiteres Mal (und unabhängig von der jeweiligen Couleur der Bundesregierung!) erfolgreich.

Und somit müssen abstrakt anmutende, aber für das Engagement vor Ort sehr relevante Forderungen wie die nach Vereinfachung der Allgemeinen Nebenbestimmungen, nach einem Paradigmenwechsel von der Fehlbedarfs- zur Festbetragsfinanzierung oder nach der Anerkennung von bürgerschaftlichem Engagement als Eigenmittel bei der Projektfinanzierung auch diesmal unberücksichtigt bleiben und „auf Wiedervorlage“ gelegt werden. Immerhin findet sich in dem Strategiepapier der Bundesregierung ein Hinweis darauf, dass Fragen des Gemeinnützigkeitsrechts (wozu das Zuwendungsrecht ja auch zählt) weiter bewegt werden sollen.

Das im Oktober verabschiedete Papier der Bundesregierung ist eine engagementpolitische Momentaufnahme. Der Stand der Dinge – alles was geht und was derzeit *nicht* geht – ist dort zutreffend abgebildet. Oder wie Thomas Olk, Vorsitzender des Sprecherrats des BBE, sagte: Vorher gab es keine Engagementstrategie, jetzt haben wir eine. An diesem Punkt gilt es anzusetzen. In der nächsten Zeit, also in einer Spanne etwa bis zu den nächsten Bundestagswahlen 2013, wird es einerseits darauf ankommen, die Umsetzung der jetzt beschlossenen engagementpolitischen Vorhaben konstruktiv-kritisch zu begleiten, andererseits geht es aber auch unausgesetzt um die Weiterentwicklung der engagementpolitischen Agenda.

Dazu gehört neben den genannten konkreten „Baustellen“ Infrastruktur und Zuwendungsrecht vor allem auch eine weitergehende energische Debatte über das Staatsverständnis bzw. das Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Bürgergesellschaft. Die oben formulierten Anforderungen an modernes Regieren im Zeichen von Governance sind bislang nicht erfüllt worden. Zudem ist die Einsicht, dass die Qualität politischer Prozesse umso besser ist, je stärker der Aspekt der Beteiligung darin berücksichtigt ist, erst ansatzweise oder gar nicht vorhanden.

Dabei sind die Voraussetzungen für eine anspruchsvolle demokratische Beteiligungskultur und eine neue demokratische Aufgaben- und Verantwortungsteilung heute durchaus gegeben. Die über 23 Millionen bürgerschaftlich Engagierten in Deutschland stehen für eine neue Beteiligungskultur, die auch (und vor allem) demokratiepolitisch relevant ist. Gewiss: Engagementpolitik ist nur ein kleiner – aber eben bedeutsamer – Ausschnitt, in dem sich deliberative Demokratie initiieren und motivieren lässt. Die nationale Engagementstrategie, die als fortlaufender Prozess verstanden werden muss, könnte zu einem Experimentierfeld für ein neues Politikverständnis

werden, bei dem es ganz zentral um demokratische Teilhabe und freien Diskurs im Vorfeld von politischen Entscheidungen durch Regierung und Parlament geht. Was immer diese entscheiden, ihre Entscheidungen werden umso besser sein, je stärker sie von einem partizipativ geprägten Demokratieverständnis angeleitet werden.

Das Wesen einer nationalen Engagementstrategie besteht im Prozess selbst. Dauerhafte Fortschritte lassen sich in der Engagementpolitik nur erzielen und sichern, wenn sie auf einem Prozess der gleichberechtigten Teilhabe basiert. Dieser Prozess ist fallibel und gelegentlich auch störanfällig. Doch sollte das nicht dazu führen, ihn in Frage zu stellen. Zum Modell des kommunikativen und verständigungsorientierten Austauschs gibt es in der von Vielfalt und Heterogenität geprägten demokratischen Gesellschaft heute keine sinnvolle Alternative. Die beteiligten Akteure müssen sich dauerhaft darauf einstellen, neue Kooperationsverhältnisse einzugehen und an einer neuen Aufgaben- und Verantwortungsteilung zu arbeiten. Das berührt vor allem das Verhältnis des Staates zu einer heute immer selbstbewusster gewordenen Bürgergesellschaft. Übrigens: Um die neuen Facetten und Aspekte in diesem Verhältnis zu beleuchten, hat der Europarat im vergangenen Jahr im Zusammenspiel mit europäischen Nicht-Regierungsorganisationen einen *Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess* (Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision Making Process) verabschiedet. Dort werden die Kooperationsmöglichkeiten zwischen Staat und Bürgergesellschaft an spezifische Diskurs- und Verfahrensregeln geknüpft, die den politischen Prozess transparenter und inklusiver machen sollen. Was für Europa gilt, das sollte uns auch im nationalen Rahmen als Vorbild dienen.

(10.499)