

Der schwarz-rote Koalitionsvertrag aus engagementpolitischer Sicht

Nun liegt er vor, der Koalitionsvertrag zwischen Union und SPD, und vorbehaltlich der Zustimmung der gut 473.000 SPD-Mitglieder wird dies die Richtung für das Regierungshandeln der nächsten Jahre sein. Der Vertrag soll hier aus Sicht der Engagement- und Demokratiep Politik und mit Blick auf die im Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) geführten Fachdiskurse kommentiert werden.

Der Maßstab für die Beurteilung ergibt sich dabei aus der engagement- und demokratiepolitischen Vorgeschichte der letzten Jahre: Das BBE hatte bekanntlich in der vergangenen Legislaturperiode über zwei Jahre ein „Nationales Forum für Engagement und Partizipation“ durchgeführt, in dem 450 Expertinnen und Experten die engagement- und demokratiepolitischen Erfordernisse formuliert haben (BBE 2009 und 2010, siehe <http://www.b-b-e.de/publikationen/publikationen-engagementpolitik/>). Mit seinen insgesamt 16 Arbeitsgruppen erörterte das Forum ein breites Themenspektrum unter Einbeziehung der geballten Expertise aus Wissenschaft und Praxis. Zudem hatten die Gremien des BBE, in denen sich ca. 250 Organisationen aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Staat (Bund, Länder, Kommunen) austauschen und abstimmen, trotz der großen Heterogenität der Zugänge gemeinsame engagementpolitische Impulse für die Bundestagswahl verabschiedet (<http://www.b-b-e.de/themen/engagementpolitik-foerderung/>).

Schließlich haben wir im kleinen Literaturanhang einige zentrale Referenztexte des fachpolitischen Diskurses aufgeführt, auf die wir uns bei unserer Kommentierung beziehen.

Den Koalitionsvertrag kann man insgesamt so beschreiben, dass einer großen Anzahl von engagementpolitischen Einzelpunkten ein paar Generallinien gegenüberstehen. „Gegenüberstehen“ ist dabei durchaus wörtlich gemeint, denn der über 180-seitige Text zeigt einmal mehr, dass

- *erstens* die Ministerialbürokratie beim Einspeisen von Text- und Versatzstücken in das Gesamtkonstrukt äußerst einflussreich ist und dass

- *zweitens* eine Bundesregierung nicht als Kollektivsubjekt vorgestellt werden darf, sondern eine Ansammlung von vielen Einzelhäusern unter lockerer Führung des Bundeskanzleramtes ist.

Weil das so ist, weil also jedes Ministerium versucht, „seine“ Punkte unterzubringen und weil niemand in einem umfassenden Sinne koordinierend wirkt, kommt es, dass sich einiges Sinnvolle, manches Unsinnige und bisweilen (verdeckt) Systematisches zum Themenfeld Engagement- und Demokratiepoltik unter dem Dach des Gesamttextes Koalitionsvertrag zusammenfinden, ohne dass eine Struktur auf den ersten Blick zu erkennen wäre.

Die verstreuten Fundstellen, an denen engagementpolitisch relevante Punkte auftauchen, enthalten unter anderem Folgendes:

- Engagement in der Pflege (S. 83) und in der Selbsthilfe (S. 85),
- Mehrgenerationenhäuser (S. 104),
- interkulturelle Öffnung von Staat und Gesellschaft (S. 106), Förderung von Migrantenorganisationen (S. 107), Förderung der Eltern von Zuwandererkindern (S. 107),
- Ehrenamt im Zivil- und Katastrophenschutz (S. 150),
- bürgerschaftliches Engagement und Unternehmen (S. 16, S. 18), Entwicklung einer neuen gemeinnützigen Rechtsform (S. 112),
- Kultur und bürgerschaftliches Engagement (Programm „Kultur macht stark“, S. 25 – Programm Bildungsketten, S. 31),
- lokale Bündnisse für Familie (S. 98),
- Stadt- und Regionalentwicklung (Soziale Stadt, S. 107), ländlicher Raum S. 24, 96 u. 121),
- Medien: Fortentwicklung Lokaljournalismus,
- Forum „Energiewende“,
- Überprüfung von Altersgrenzen (demographischer Wandel, Vereine Schöffen etc., S. 104),
- europäischer und internationaler Jugendaustausch (S. 101), europäische Zivilgesellschaft (S. 156),
- Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.

Das sind zwar viele gute Einzel- oder Unterpunkte, bei denen sich für das BBE Anknüpfungspunkte finden lassen (z. B. bei den Themen „Inklusion“ oder „Engagement im ländlichen Raum“), doch eine umfassendere Perspektive auf Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement und deren Rolle in der Entwicklung moderner Demokratie wird dabei nicht erkennbar. Anscheinend konnte man sich nicht dazu durchringen, ein bestimmtes Staatsleitbild zu formulieren, welches das künftige Regierungshandeln leiten soll. Oder noch bedenklicher: Man hat sich erst gar nicht mehr die Mühe gemacht, ein Leitbild zu formulieren, weil man neben einem tagespolitisch geleiteten Hyperpragmatismus Merkelscher Prägung sowieso keine tragfähigen und zukunftsweisenden Perspektiven sah. Dieser Verdacht wird schon durch den Titel des Gesamttextes „Deutschlands Zukunft gestalten“ deutlich, der sich jeglicher normativer Qualität enthält.

Dabei gab es ja in der Vergangenheit ambitionierte Versuche, Leitbilder als Perspektiven für ein zielgerichtetes politische Handeln auf Bundesebene anzubieten, sei es der „ermöglichende“, der „aktivierende“ oder auch – je nach ideologischer Position – der „gewährleistende“ Staat. Auch gab – und gibt es immer noch – das von der Enquete-Kommission formulierte Leitbild „Bürgergesellschaft“, mit dessen Hilfe man zu einer kohärenten und beteiligungsorientierten Engagementpolitik gelangen könnte. Es „beschreibt ein Gemeinwesen, in dem die Bürgerinnen und Bürger auf der Basis gesicherter Grundrechte und im Rahmen einer politisch verfassten Demokratie durch das Engagement in selbstorganisierten Vereinigungen und durch die Nutzung von Beteiligungsmöglichkeiten die Geschicke des Gemeinwesens *wesentlich* prägen können. Bürgergesellschaft ist damit zugleich Zustandsbeschreibung und Programm (Deutscher Bundestag 2002, Drs. 14/8900, S. 24, Hervorhebung von uns).

Vor diesem Hintergrund hätte man das Feld der Engagementpolitik sortieren bzw. mit einer Richtungsangabe versehen können. Weniger „Verdienstlichung des Engagements“ (G. Jacob), mehr partizipative Ausgestaltung hätte bei einer immerhin politisch anders gefärbten Bundesregierung als Devise stehen können. Stattdessen ist die engagementpolitische Strategie im Entwurf des Koalitionsvertrags nun wie folgt niedergelegt: Das bürgerschaftliche Engagement von 23 Millionen Engagierten und dessen Rahmenbedingungen findet sich im Kapitel „Zusammenhalt der Gesellschaft“, dort im Unterkapitel „Miteinander stärken und Chancengleichheit verbessern“ in nur drei Absätzen (S. 111-112). Schon die Reduktion des „bürgerschaftlichen Engagements auf dessen Funktionen bzgl. des sozialen Zusammenhalts macht deutlich, dass hier eine sachlich nicht fundierte Trennung der

Funktionen bürgerschaftliches Engagement (soziale Integration) und Partizipation (politische Integration) erfolgt.

Genannt werden im Engagementkapitel des Koalitionsvertrags nach einem Eingangsabsatz, der immerhin noch die ganze Breite des bürgerschaftlichen Engagements kurz anreißt, mit Blick auf geplante Maßnahmen ausdrücklich nur der „Deutsche Engagementpreis“, die „Wohlfahrtsverbände“ und „Sozialunternehmen“ sowie das sicherlich interessante Vorhaben, im Rahmen von Vereins- oder Genossenschaftsrecht eine bürokratifreiere Rechtsform für unternehmerische Initiativen aus bürgerschaftlichem Engagement (Dorfläden, Kitas, altersgerechtes Wohnen, Energievorhaben) (S. 112) zu entwickeln.

Warum der „Deutsche Engagementpreis“, nicht aber die im nächsten Jahr sich zum zehnten Mal jährende „Woche des bürgerschaftlichen Engagements“ des BBE als größte nationale Engagementkampagne Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden hat, irritiert. Warum die zwar wichtigen Wohlfahrtsverbände, nicht aber die Verbände aus Sport, Umwelt, Kultur, Selbsthilfe etc. im Engagementkapitel mit Maßnahmen verbunden werden, erklärt sich teilweise wohl aus dem Verzicht auf einen koordinierenden Blick und aus den ressortspezifischen Zuständigkeiten für spezifische Verbandsbereiche. So finden sich die Ausführungen zum Sport beim BMI, zu Kultur beim BKM etc.

Doch auch das BBE als das größte Engagementnetzwerk Deutschlands mit seiner Bedeutung für eine fachlich abgestimmte Engagementförderung wird nicht erwähnt, obwohl hier die Förderzuständigkeit beim BMFSFJ als „Bundesengagementministerium“ liegt. Dies entspricht der derzeit stark geschwächten Querschnittsperspektive auf eine moderne, integrierte Engagement- und Demokratiepoltik.

Alle weiteren Ausführungen im Engagementkapitel des Koalitionsvertrags sind dem Bereich „Bundesfreiwilligendienst und Jugendfreiwilligendienste“ gewidmet. Dies spiegelt die finanzielle Bedeutung dieses Bereichs wider, der schon zum Ende der alten Legislaturperiode unter Nutzung von Mitteln des früheren Zivildienst-Etats einen Betrag von 300 Millionen Euro für den neuen Bundesfreiwilligendienst und weitere 50 Millionen Euro für die etablierten Jugendfreiwilligendienste bereitgehalten hatte.

Die Weiterentwicklung der Freiwilligendienste – durchaus auch mit Option auf weitere Ausweitung der Fördermittel (so waren in den Verhandlungen hier zusätzliche Beträge von 100 Millionen Euro angesprochen worden, die aber jetzt nicht mehr genannt werden) – und auch ein „einheitlicher Freiwilligendiensteausweis [...] als Voraussetzung für Vergünstigungen“ (S. 112) werden als Vorhaben angeführt.

Gewichtig ist die Ankündigung, das BMFSFJ werde jetzt die Zuständigkeit für alle „geregelten Auslandsfreiwilligendienste“ federführend bündeln. Das betrifft den entwicklungspolitischen Freiwilligendienst „weltwärts“ beim BMZ, den bislang „Engagement global“ managt, sowie wohl auch „Kulturweit“ beim Auswärtigen Amt. Damit würde der sowieso schon finanzstarke Freiwilligendienstebereich des BMFSFJ die Federführung für weitere millionenschwere Freiwilligendienstformate erhalten, so dass der zugehörige Etat wohl zwischen 400 und 500 Millionen Euro liegen dürfte.

Es gibt sicher gute Gründe für eine stärkere Koordination der Freiwilligendienste. Der schwarz-gelbe Koalitionsvertrag hatte hier noch von einer gesetzlichen Klammer in Form eines „Freiwilligendienststatusgesetzes“ gesprochen. Jetzt soll also durch das Prinzip der administrativen Bündelung zugleich eine Standardisierung von Rahmenbedingungen unterhalb der politisch-gesetzlichen Regelung erfolgen. Spannend wird es bei den Freiwilligendiensten auch mit Blick auf die Arbeitsmarktneutralität und die offensichtliche Instrumentalisierung seitens zahlreicher Einrichtungen als bloßem „Ersatz des Ersatzdienstes“. Dies kennzeichnet vor allem den immer noch neuen Bundesfreiwilligendienst. Spannend wird es auch mit den Anforderungen an die Tätigkeitsprofile von Freiwilligendiensten als „zivilgesellschaftliche Lerndienste“ und den darauf bezogenen pädagogischen Begleitprogrammen.

Geradezu bedenklich stimmen muss freilich, dass die Ankündigung, „ein Gesamtkonzept des freiwilligen Engagements [zu] entwickeln“ (S. 112), im Kapitel „Freiwilligendienste“ (!) auftaucht, das neben dem Bundesfreiwilligendienst und den Jugendfreiwilligendiensten auch einen weiterentwickelten Freiwilligendienst bei der Bundeswehr beinhaltet (ebd.). Zum einen ist es verwunderlich, dass nun die freiwillige Entscheidung für die Bundeswehr zum bürgerschaftlichen Engagement gerechnet werden soll. Der hier angekündigte Rekurs auf das Miliz-Prinzip bewaffneter Bürger in globalisierten Zeiten dürfte so manche ideengeschichtliche Volte motivieren!

Zum anderen aber – und das ist der eigentliche Grund zu Sorge und Kritik – wird hier ein „Gesamtkonzept des freiwilligen Engagements“ als Teil der Vorhaben im Bereich der Freiwilligendienste angekündigt. Damit wird eine Spezialform des bürgerschaftlichen Engagements, in der insgesamt ca. 150.000 Bürgerinnen und Bürger in befristeter Vollzeit tätig sind, federführend gemacht für eine Gesamtstrategie des bürgerschaftlichen Engagements, die die Rahmenbedingungen von immerhin 23 Millionen Bürgerinnen und Bürgern gestalten soll.

Begleitet wird dieses Vorhaben von einer Konzeption der „sorgenden Gemeinschaft“, deren Förderung im kommunalen Raum der Bund mittels eines ausgeweiteten Angebots des Bundesfreiwilligendienstes gewährleisten will, das er zunehmend selber steuert. Wegen der sich hier abzeichnenden bundeszentralen Steuerung lokaler „Ressourcen“ des Engagements – alleine schon aus föderalismusrechtlichen Gründen bedenklich – stellt eine solche Entwicklung auch die intermediäre Rolle der Verbände und Vereine der organisierten Zivilgesellschaft grundsätzlich in Frage.

Die Verbände – angelockt durch erhebliche Ressourcen für neue Dienstangebote – sehen sich hier vor die Wahl gestellt, notleidende kommunale Einrichtungen mit der Ressource Engagement als „Ersatz des Ersatzdienstes“ zu versorgen oder aber ihre Strukturen und Einrichtungen als Orte eines eigensinnigen bürgerschaftlichen Engagements fortzuentwickeln und eine selbstbewusste intermediäre und wertbezogene Rolle in den sich fortentwickelnden Formen des „Welfare Mix“ zu spielen.

Im Zentrum einer auf eigensinniges bürgerschaftliches Engagement orientierten Engagementpolitik für 23 Millionen Engagierten müssten daher – anstelle paternalistisch gesteuerter „Sorge-Projekte“ – vor allem horizontale Netze und lebendige Diskurse von zivilgesellschaftlichen Trägern und Einrichtungen, von Kommunen und Wirtschaft mit den lokalen Freiwilligenzentren unter Einbindung einer engagementfördernden Infrastruktur stehen. Systematische Organisationsentwicklung der Verbände und Einrichtungen und eine Mitentwicklung der partizipativen Formate müssten hier ansetzen.

Es wäre dann zwingend erforderlich, Engagementpolitik im Sinne einer umfassenden Strategie zu denken. Dies erfordert die Vernetzung der Akteure aus Zivilgesellschaft, Staat und Wirtschaft und gemeinsame Arbeit an Rahmenbedingungen und

Infrastrukturen. Das BBE hat in seinen engagementpolitischen Impulsen den hier bestehenden Handlungsbedarf deutlich gekennzeichnet. Detailliert lässt er sich in den vier Ergebnisbänden des „Nationalen Forums für Engagement und Partizipation“ nachlesen. Von der dort differenziert dargestellten Agenda findet sich im Koalitionsvertrag nur ein kleiner Ausschnitt, und dieser findet sich, wie gerade gezeigt, entweder an falscher Stelle oder aber in einzelne, unzusammenhängende Vorhaben verstreut.

Das Kapitel 5 des Koalitionsvertrags „Moderner Staat, innere Sicherheit und Bürgerrechte“ erörtert unter 5.2 „Moderner Staat, lebendige Demokratie und Bürgerbeteiligung“ das Thema der Partizipation. Politische Vorhaben sollen insgesamt „stärker aus Sicht und mit Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger entwickelt“ werden (S. 151), heißt es zu Eingang des Unterkapitels. Der Entwurf des Koalitionsvertrags setzt auf das Internet und „digitale Beteiligungsplattformen“. Umweltpolitisch relevante Entscheidungsprozesse sollen unter „Beteiligung der Öffentlichkeit“ erfolgen (S. 151), Bürgerbeteiligung in der Vorphase der Planfeststellung zu Verkehrsinfrastrukturprojekten gestärkt werden. Eingeführt werden sollen „neue Formen der Bürgerbeteiligung und der Wissenschaftskommunikation“ (S. 151), und mit Blick auf die Partizipation Jugendlicher sollen „Anreize zur Stärkung partizipationsfördernder Kommunalpolitik“ gegeben werden.

Um das Ziel eines „transparenten Staates“ zu erreichen, möchte die Bundesregierung Themen wie Open Data, Bekämpfung des Analphabetismus oder die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung anpacken (S. 152). Angestrebt wird aber auch eine Mitgliedschaft der Bundesregierung bei der internationalen Initiative „Open Government Partnership“ (S. 153). Im Bereich „Für Toleranz und Demokratie“ soll die mit zivilgesellschaftlicher Initiative und deren Förderung befasste „Extremismusprävention der Bundesregierung“ gebündelt und optimiert werden. Die „bestehenden Programme werden langfristig finanziell sichergestellt“ und die Haushaltsmittel aufgestockt. Auch die Arbeit der Bundeszentrale für politische Bildung soll in diesem Zusammenhang gestärkt werden.

Insgesamt lässt sich sagen, dass der Koalitionsvertrag unter dem Blickwinkel auf Engagement- und Demokratiep politik unter der Separierung von Engagement und Partizipation leidet. Damit setzt sich die in den letzten Jahren zu beobachtende Tendenz zu einer „Entpolitisierung“ des bürgerschaftlichen Engagements fort. Man

trennt Engagement und Partizipation räumlich und logisch voneinander, um das Engagement bei extremer Betonung der Bedeutung von Freiwilligendiensten buchstäblich zu verzwecken bzw. zu verdienstlichen.

Für das BBE ergibt sich daraus in den nächsten Jahren der Bedarf einer Doppelstrategie: Einerseits müsste engagementpolitisch darauf hingewirkt werden, dass Engagement und Beteiligung nicht immer weiter auseinander driften; andererseits müssten die vielen für sich genommen positiven Einzelpunkte des Koalitionsvertrags (Inklusion, Migration und Integration, Förderung von Stadtentwicklung und ländlichen Räumen usw.) aufgegriffen und im Rahmen einer breiter ansetzenden engagementpolitischen Rahmung enger verbunden werden.

Insbesondere wird hier deutlich, dass die Querschnittsqualität der Engagementpolitik und die dafür erforderlichen Formate (Bund-Länder-Kommunen-Runde, BBE etc.) deutlich gestärkt werden müssten. Zum anderen wird auch deutlich, dass insbesondere eine enge Abstimmung zwischen BMFSFJ (Engagementministerium) und BMI (Partizipationsministerium) erforderlich wird.

PD Dr. Ansgar Klein ist Geschäftsführer des BBE, Privatdozent für Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und Publizist.

Kontakt: ansgar.klein@b-b-e.de

Dr. Serge Embacher ist Projektleiter im BBE und Publizist.

Kontakt: serge.embacher@b-b-e.de

Literatur

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) 2009a: Nationales Forum für Engagement und Partizipation. Erster Zwischenbericht., 261 S., Eigenverlag, Berlin

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) 2009b: Nationales Forum für Engagement und Partizipation. Materialien und Dokumente Band 2, Dezember, 144 S., Eigenverlag, Berlin

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) 2010: Nationales Forum für Engagement und Partizipation. Materialien und Dokumente Band 3, Juli 2010, 172 S., Eigenverlag, Berlin

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) 2010: Nationales Forum für Engagement und Partizipation. Materialien und Dokumente Band 4, Dezember 2010, 152. Seiten., BBE-Eigenverlag, Berlin

Deutscher Bundestag/Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“: Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen 2002 (Bundestagsdrucksache 14/8900)

Embacher, Serge 2012: Baustelle Demokratie. Die Bürgergesellschaft revolutioniert unser Land, Hamburg

Jacob, Gisela 2013: „Verdienstlichung“ des Engagements. Freiwilligendienste als neuer Hoffnungsträger der Engagementförderung, in: Klein Ansgar/ Sprenger, Rainer/ Neuling, Johanna (Hg.): Jahrbuch Engagementpolitik 2013, S.22-28, Schwalbach/Ts.

Olk, Thomas/Klein, Ansgar/ Hartnuss, Birger 2010: Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe, VS-Verlag

Roth, Roland 2011: Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation, Hamburg und Bonn