

Prof. Dr. Thomas Klie

---

### **Die Engagementberichterstattung der Bundesregierung – Summa und „lesson learnt“ für die Engagementpolitik in der neuen Legislaturperiode<sup>1</sup>**

Eine demokratische Gesellschaft lebt von einer lebendigen Zivilgesellschaft und dem vielfältigen Engagement der Bürgerinnen und Bürger, das in der Breite der Bevölkerung verankert ist: Sie gehören zu den Voraussetzungen, die für die Gestaltung aktueller und künftiger Herausforderungen unserer Gesellschaft unverzichtbar sind – einer offenen, zunehmend global vernetzten und digitalen Gesellschaft, die in demografischen, sozialen, politischen und ökonomischen Wandlungsprozessen begriffen ist. Dieser Summa des Zweiten Engagementberichts entspricht das Verständnis der Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements, das die Bundesregierung im Berichtsauftrag zum Ausdruck gebracht hat: Bürgerschaftliches Engagement in seinen vielfältigen Formen sei unerlässlich für die individuelle Teilhabe, gesellschaftliche Integration, das wirtschaftliche Wachstum, den Wohlstand, das kulturelle Leben aber auch für demokratische Strukturen. Insofern knüpfen die beiden vorliegenden Engagementberichte an das Konzept des „öffentlichen Raumes“ an, das Hannah Arendt als jenen Gestaltungsbereich beschrieb, in dem wir lebensnah und staatsfern selbstverantwortlich und mitverantwortlich die Kooperation, den Interessengegensatz und den Konflikt im Miteinander der freien Bürger aushandeln und gestalten.

Ein derart weitgehendes Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement, das allerdings die problematischen Grenzerscheinungen nicht verkennt (Diskussion zur Zivilität) wurde zuerst in der Enquetekommission des 14. Deutschen Bundestages zur „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ profiliert, die ihren Beitrag zu einem zivilgesellschaftlichen Verständnis von Engagement einerseits und der Herausbildung eines eigenen Feldes der Engagementpolitik andererseits geleistet hat. Sie führte auch zur Einrichtung des Bundestagsunterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“, der dem Thema Engagementpolitik eine, wenn auch nachgeordnete, parlamentarische Verankerung sicherte. Aber immerhin folgenreich.

Denn wie in der Altenpolitik, Familienpolitik sowie Kinder- und Jugendhilfepolitik wurde mit dem Beschluss des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 2009 eine eigenständige Berichtstradition begründet, die der Engagementpolitik eine unabhängige und eigenständige wissenschaftliche Debatte in den in jeder Legislaturperiode einzusetzenden Sachverständigen-

---

<sup>1</sup> Der Beitrag fußt auf einem Aufsatz von Thomas Klie und Michael Hüther im Expertenband zum zweiten Engagementbericht, in : Klie/Klie 2017 i.E.

kommissionen zur Seite stellt. Der Beschluss des Deutschen Bundestages bietet zugleich die Chance, die vom Wissenschaftszentrum Berlin begonnene Berichterstattung zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland zu verstetigen (Altscher et al 2009). Ein neues Kapitel der wissenschaftlichen Diskussion wurde damit aufgeschlagen. Eigenständig und unabhängig von dem etablierten Feld des Dritten Sektors, den etablierten Diskursen in der freien Wohlfahrtspflege und in den Foren des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) wurde ein unabhängiges Format eines kritischen Diskurses zur Bedeutung des Engagements geschaffen.

Die Engagementberichterstattung steht nicht allein. Sie ist eingebettet in ein datenbasiertes Monitoring des Engagements in Deutschland, zu dem sowohl der Freiwilligensurvey als auch Ziviz (Zivilgesellschaft in Zahlen) gehören, ebenso die regelmäßige Berichterstattung über die Bedeutung des Engagements in den Zeitverwendungsstudien des Statistischen Bundesamtes, dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) sowie dem European Social Survey (ESS). Aber auch nationale Studien wie die des Generali Zukunftsfonds, Bevölkerungsbefragungen des IFD Allensbach oder der Bertelsmann Stiftung, etwa zum sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft, gehören zu den für die Engagementberichterstattung relevanten Datensätzen. Ein empirisches Monitoring und ein wissenschaftlicher Diskurs begleiten damit die Engagementpolitik der Bundesregierung.

Die wissenschaftliche Engagementberichterstattung, die mit der regelmäßigen Beauftragung von Engagementberichten begonnen wurde, wird durch eine Zweiteilung charakterisiert: einerseits durch eine in den Berichten jeweils fortgeschriebene Analyse und Betrachtung von Trends, Entwicklungslinien und Dynamiken des Engagements sowie zentraler Debatten um Fragen des Engagements, andererseits von einem Schwerpunktthema aufgrund der jeweiligen Beauftragung durch die Bundesregierung.

Damit kann es gelingen, die Bedeutung des Engagements in den für unsere Zeit prägenden demografischen, sozialen, politischen und ökonomischen Wandlungsprozessen kontinuierlich und analytisch in den Blick zu nehmen. Auch und gerade das Engagement reagiert sensitiv auf politische Dynamiken, wie etwa die der Zuwanderung 2015 und verändert auf diese Weise nicht nur ihr Gesicht, ihre Formen sondern ebenso ihre politische Bedeutung. Sie gilt es in der Engagementberichterstattung zu würdigen. Mit dieser im Ersten Engagementbericht begründeten Tradition profilieren sich die Engagementberichte nicht allein als monothematische (auf bestimmte politische Fokussierungen hin ausgerichtete) Berichte mit einer klaren programmatischen und politischen Aussage, wie dies etwa aus den Umweltberichten bekannt ist. Ohne die Engagementberichterstattung gäbe es keine systematische und über die Zeit hinweg konsistente Befassung mit den Dynamiken des Engagements in seiner Vielseitigkeit und politischen Kontextualisierung. Von einer in der Wissenschaft fest verankerten Engagementforschung kann bislang nicht die Rede sein. Das hat einerseits zur Folge, dass das Thema noch nicht durch eine disziplinäre Zuordnung enggeführt wird. Andererseits heißt es aber, dass hierbei relevante Disziplinen – wie die Ökonomik – bisher keine Analyse-

tradition und Diskurskultur zur Zivilgesellschaft sowie dem bürgerschaftlichen Engagement entwickelt haben.

Der Erste Engagementbericht hat eine Bestandsaufnahme und eine Vermessung der relevanten Engagementformen und Engagementfelder vorgenommen, der Zweite Engagementbericht leistet durch seine qualifizierte Aufarbeitung der Empirie zum Engagement einen Beitrag zu einer neuen Qualität von Daten und Fakten zum Engagement, die eine nach Bevölkerungsgruppen und Regionen differenzierte und insofern sensitive Engagementpolitik befördern und mit entsprechenden Wissensbeständen ausstatten kann. Auch durch die vertiefte Aufnahme von zentralen Debatten zum Engagement, die von den Engagementkommissionen jeweils selbst gesetzt und identifiziert wurden, können für die Politik relevante, von ihr bisweilen aber auch vermiedene Themen aufgegriffen und engagementpolitische Analysen zur Verfügung gestellt werden. Die Relevanz der Diskurse bildet das Kriterium für ihre Auswahl, nicht die inhaltliche Geschlossenheit des Gesamtberichtes. Hier unterscheidet sich die Engagementberichterstattung von anderen Berichtstraditionen, etwa im Umweltbereich.

Besonders bedeutsam erscheint es, dass in der Berichterstattung systematisch auf die Sachverständigenberichte anderer Kommissionen eingegangen und diese aufgegriffen werden, wie dies mit der thematischen Verwandtschaft vom Siebten Altenbericht und Zweiten Engagementbericht von der Bundesregierung befördert und es grundsätzlich im Ersten Engagementbericht angeregt wurde. Auch die kontinuierliche Befassung mit relevanten Debatten um das Engagement und ihre Weiterführung erscheint uns wichtig und produktiv. So wurde im Zweiten Engagementbericht die in der Rezeption des Ersten mit kritischer Resonanz versehende Diskussion um Bürgerpflichten aufgegriffen und weitergeführt in Richtung eines ebenfalls nicht unstrittigen Rückgriffs auf den aristotelischen Tugendbegriff. So werden gesellschaftspolitische Debatten um die Bedeutung des Engagements verstetigt. Zugleich wird damit den interessierten Gruppen deutlich gemacht, wie sehr die Kommissionsarbeit vom gesellschaftsweiten Diskurs profitiert und sich selbst als Teil dessen versteht.

Neben dieser auf Kontinuität, Verschränkung und eine kontinuierliche Berichterstattung hin ausgerichteten Profils der Engagementberichte kennen sie jeweils ein von der Bundesregierung festgelegtes Schwerpunktthema, das ein bislang engagementpolitisch vernachlässigtes oder besonders aktuelles Politikfeld aufgreift. Dies war im Ersten Engagementbericht das Thema „Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen“, im Zweiten Bericht das Thema „Lokale Politik und Engagement“. Das Doppelgesicht des Engagementberichts von Kontinuität und Spezifität bewährt sich, weil es die Vielfalt des Engagements durch die Konfrontation mit spezifischen Themen und Fragen in seiner besonderen Relevanz für die Lebensrealität, den sozialen Fortschritt und die demokratische Kultur konkretisiert und erfasst.

Insgesamt scheint es wichtig, die engagementpolitischen Debatten sowohl hinsichtlich der wissenschaftlichen Disziplinen als auch hinsichtlich der berührten Politikfelder zu öffnen. Engagementpolitik ist, wenn sie wirksam sein will, ein Querschnittsthema. Sie darf mitnichten reduziert werden auf ressortspezifische Programme zur Förderung bürgerschaftlichen

Engagements. Insofern ist es ein Verdienst der Bundesregierung durch die Besetzung der Kommission genau hierzu, zu einer Öffnung der engagementpolitischen Debatten in Wissenschaft und Praxis, einen Beitrag geleistet zu haben.

Der Zweiten Engagementberichtscommission war es darüber hinaus wichtig und – von den zeitlichen Ressourcen her – möglich, einen dialog-orientierten Arbeitsstil zu entfalten, der sowohl zu den aufgegriffenen zentralen Debatten zu Diskussionsrunden einlud als auch vor Ort stattfinden konnte, um die Lebenswirklichkeit und Vielfalt des Engagements und der sehr unterschiedlichen strukturellen Rahmenbedingungen in den Städten und Gemeinden in die Debatten aufzunehmen. Diese sind nicht spurlos an der Kommission und der Berichterstellung vorbeigegangen. Manche Aussagen, manche Zuspitzungen und Empfehlungen wären ohne die Dialoge im Expertenkreis, aber auch und gerade vor Ort mit den Vertretern der Kommunalpolitik so nicht zustande gekommen. Die dialogische Verschränkung erscheint als in besonderer Weise angemessen für das in sich vielgestaltige Thema Engagement und Zivilgesellschaft.

Dabei wird insbesondere im Zweiten Engagementbericht deutlich, dass Engagement keineswegs lediglich als individuelle Entscheidung und jedermann offenstehende Lebensform verstanden werden darf, auch wenn die Zahlen darauf hinweisen, dass für die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland das als bürgerschaftliche Engagement bezeichnete Engagement immer mehr zum Lebensstil und zur Selbstverständlichkeit wird. Es sind die Wirkungsbezüge des Engagements und die strukturellen Rahmenbedingungen für Regionen und für bestimmte Bevölkerungsgruppen systematisch miteinzubeziehen, wenn es gelingen soll, die integrative Wirkung und die Bedeutung des Engagements für eine vitale Zivilgesellschaft, für die soziale Kohärenz, die Gestaltung des ökonomischen Wandels, aber auch für die gelebte Demokratie in ihren verschiedenen Spielarten zu nutzen.

In den hierzu vorgelegten Analysen und Politikempfehlungen liegt der besondere politische Gehalt des Zweiten Engagementberichts. Die Rezeptionsgeschichte des Ersten aber auch des Zweiten Engagementberichts zeigt indes, dass Engagementpolitik als Politikfeld weithin im Souterrain politischer Bedeutung platziert ist. Das gilt für die eventorientierte und schlagzeilengeprägte Medienresonanz genauso wie für die politische Resonanz, die sich zwangsläufig an den Bedingungen des Tagesgeschäfts orientieren muss. (Bürgerschaftliches) Engagement ist angesichts seiner Vielfalt und Differenziertheit weder kurz und schlüssig zu skizzieren, noch politisch einfach zu fassen. Es handelt sich um ein infrastrukturelles Querschnittsthema für die Demokratie. Es bleibt grundsätzlich eine strukturelle Herausforderung ein Querschnittsthema in der laufenden Politik zu verankern. Die Engagement-Berichterstattung kann dazu beitragen, den verschiedenen politischen Ansätzen und Maßnahmen einen verbindenden Fokus zu geben.

Hinzu kommt, dass auch in der sogenannten Engagementszene und bei den relevanten Akteuren des Dritten Sektors die Engagementberichterstattung bisher ein verhaltenes, fast distanzierendes Echo ausgelöst hat. Das kennt verschiedene Hintergründe:

- Einer mag darin liegen, dass die an der Engagementpolitik interessierten Akteure mit der Engagementberichterstattung die Hoffnung verbinden, dass gerade ihre engagementpolitischen Zielsetzungen, die etwa auf die Finanzierung von Förderstrukturen ausgerichtet sind, aus den bisherigen Engagementberichten nicht die erhoffte Unterstützung erfuhren, die sie nachvollziehbar für diesen politisch in seiner Querschnittlichkeit schwach ausgebildeten Politikbereich erwarteten. Engagementpolitik steht als Politikfeld aber grundsätzlich auf schwierigen Füßen. Das Engagement lebt aber nicht vom Staat, sondern aus dem freiheitlichen öffentlichen Raum der Demokratie. Verlässlichkeit der Staatstätigkeit hinsichtlich ihrer Aufgabenverantwortung (Daseinsvorsorge) ist dafür eine wichtige Voraussetzung.
- Die verhaltene Resonanz hängt aber auch mit dem Befund zusammen, dass in der politischen Analyse und der Ausrichtung der Politik dem Engagement der Bürgerinnen und Bürger in der eingangs beschriebenen grundlegenden Bedeutung für die Vitalität der Zivilgesellschaft, der Prosperität der regionalen Wirtschaft und der breit in der Bevölkerung verankerten Akzeptanz und Mitgestaltung von Demokratie nicht immer und überall die Bedeutung zugemessen wird, die dem Engagement schon allein aufgrund seiner demokratiepraktischen Relevanz zukommt.
- Die zum Teil kritische – wenn auch überwiegend positive – Reaktion auf den zweiten Engagementbericht ist teilweise mehr von eigenen Erwartungen an eine politische Ausrichtung der Engagementberichterstattung geprägt als von einer Rezeption der durchaus weitgehenden politischen Implikationen, die sich aus den Empfehlungen des Berichtes ergeben. Das gilt etwa für die sehr deutlich herausgearbeiteten strukturellen Voraussetzungen für Engagement in den unterschiedlichen Regionen Deutschlands.
- Und: Es sind eben nicht nur Markt und Staat, sondern es ist auch und gerade die Zivilgesellschaft in ihrer Vitalität und ihrer Verankerung in der ganzen Breite und Tiefe der Gesellschaft, die deren Resilienz angesichts der vielfältigen Herausforderungen sichert. Hinzu kommt schließlich, dass die Engagementförderung als Teil der sichtbaren querschnittsorientierten Engagementpolitik sehr stark ressortabhängig ausgestaltet und in ihren Logiken sowie jeweiligen Akteurskonstellationen verankert ist. Diese Ressortgebundenheit spiegelt sich in gewisser Weise auch in den Stellungnahmen der Bundesregierung wider, in denen eher additiv und weniger integriert Programme der Engagementförderung aufgeführt werden und die Notwendigkeit ihrer Verschränkung sowie engagementpolitischen Klammer noch als To Do erscheint.

Schließlich sind es die Probleme des kooperativen Föderalismus mit seinen Restriktionen einer Mehrebenenförderung und deren Finanzierung, die sich auf die Etablierung eines eigenen Politikfeldes der Engagementförderung hinderlich auswirkt. Dies ist in besonderer Weise auf der kommunalen Ebene spürbar, in der die unterschiedlichen Politikbereiche ihre Wirkungen entfalten. Da sehen sich die Kommunen mit zum Teil konkurrierenden Förderpro-

grammen ebenso konfrontiert wie mit sektoralen Steuerungsstrukturen, sei es in der Gesundheits-, der Pflege- aber auch der Mobilitätspolitik, die sich für die Bedeutung der vielfältigen Formen des Engagements nicht öffnen. Die immer stärkere Ausdifferenzierung von Strukturen und Steuerungslogiken von Subsystemen sowie die machtpolitischen Interessen zentraler Steuerungsinstanzen erschweren eine auf Dezentralisierung hin angelegte Politikgestaltung in für die Daseinsvorsorge relevante Politikfelder.

Hier kann das Engagement der Bürgerinnen und Bürger konstitutiv für die Sicherung der Daseinsvorsorge sein und dies nicht nur im Sinne von: *Wir können das Engagement voraussetzen*, sondern auch und gerade in strukturschwachen Regionen: *Wir müssen Voraussetzungen für die Bereitschaft zur Mitgestaltung öffentlicher Angelegenheiten in der Bevölkerung und für die verschiedenen Spielarten der Verantwortungsübernahme schaffen*. Eine demokratische, an zivilgesellschaftlichen Normen orientierte Verarbeitung von Modernisierungsprozessen in unserer Gesellschaft, in den Kommunen scheint als eine Voraussetzung für die soziale Kohäsion und Resilienz in Wandlungsprozessen, die – wie bei der Globalisierung, der Digitalisierung und der Migration – immer stärker als fremdbestimmt wahrgenommen werden. Die Rolle und Bedeutung der Zivilgesellschaft und des (bürgerschaftlichen) Engagements mit Blick auf Identität, Sicherheit und Demokratie wird enorm zunehmen.

Was heißt das für eine Neu- oder Nachjustierung der Engagementpolitik in der neuen Legislaturperiode?

- Engagementpolitik darf nicht auf Förderprogramme von Ressorts reduziert, sondern muss politisch als Querschnittsaufgabe begriffen und gestaltet werden.
- Die politischen Implikationen der Befunde der jeweiligen Engagementberichte gilt es ressortübergreifend und dabei nicht defensiv, sondern in einem offenen Diskurs aufzuarbeiten und aufzugreifen – flankiert von einem als eigenen Ausschuss aufgewerteten Bundestagsausschuss Demokratie und Engagement.
- Die Governance des für den Engagementbericht zuständigen Ressorts muss gewährleisten, dass die Ergebnisse der Berichte in relevanter Weise in den politischen und parlamentarischen Diskussionsprozess Eingang finden können – zeitlich und inhaltlich. Dass dies nicht gelungen ist war Gegenstand der Kritik, die auch im Deutschen Bundestag deutlich zum Ausdruck kam<sup>2</sup>
- Eine dritte Kommission zur Erstellung eines Engagementberichtes sollte wieder interdisziplinär besetzt werden und Expertinnen und Experten einbeziehen, die die Querschnittlichkeit des Politikfeldes unterstreichen.

---

<sup>2</sup> Der zweite Engagementbericht war der letzte Tagesordnungspunkt auf der letzten Bundestagssitzung der Legislaturperiode.

- Wie in fast allen anderen Sachverständigenkommissionen ist auch für die Engagementberichterstattung eine verstetigte Geschäftsstelle zu schaffen, die die Kontinuität der Arbeit und die Unabhängigkeit der Kommissionsarbeit gewährleisten kann.
- Thematisch wird man nach den Erträgen des Zweiten Engagementberichts weder an zentralen Fragen sozialer Ungleichheit und regionaler Divergenz vorbeigehen können, wie auch an Fragen der demokratischen und zivilgesellschaftlichen Grundlagen unserer Gesellschaft in einer globalisierten und digitalisierten Welt.

### **Autor**

*Prof. Dr. Thomas Klie war Vorsitzender der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung (2013-2016), Mitglied der 6. und 7. Altenberichtscommission, hat eine Professur für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft an der Evangelischen Hochschule Freiburg inne und ist Leiter des Zentrums für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze) in Freiburg und Hamburg.*

**Kontakt:** [klie@zze-freiburg.de](mailto:klie@zze-freiburg.de)

### **Redaktion**

#### **BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland**

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

[newsletter@b-b-e.de](mailto:newsletter@b-b-e.de)

[www.b-b-e.de](http://www.b-b-e.de)