

Gisela Jakob

Ein Blick zurück und nach vorn.

Zum Stand von Engagementpolitik und –förderung¹

1. Vorbemerkung

Vor etwa 20 Jahren setzte bundesweit ein Aufbruch im Bereich von Engagementpolitik und –förderung ein, in dessen Folge Engagement und Ehrenamt aufgewertet wurden, Engagementförderung an Bedeutung gewann und sich engagementpolitische Ansätze auf allen föderalen Ebenen sowie in Verbänden und Vereinen herausbildeten. Dies wurde vor allem durch zwei Ereignisse forciert: Das von der UN 2001 ausgerufene Internationale Jahr der Freiwilligen regte zahlreiche Engagementfördernde Aktivitäten an und trug u. a. dazu bei, dass der 1. Freiwilligensurvey als Grundlage für eine langfristige empirische Beobachtung des Engagements auf den Weg gebracht wurde.

Das zweite wichtige Ereignis für einen Aufbruch in Engagementpolitik und –förderung war die 1999 gegründete Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« (2002). Der Enquete-Kommission ist zu verdanken, dass sie den Blick auf die Vielfalt der Formen und Ausprägungen von Engagement und auf seine Präsenz in nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen geöffnet hat. Damit wurden auch die Aktivitäten berücksichtigt, die bislang mit dem Ehrenamts-Begriff nicht erfasst waren. Mit der Einordnung bürgerschaftlichen Engagements in das Konzept einer Bürger- bzw. Zivilgesellschaft wurde auf die Bedeutung der Aktivitäten für den Bestand und die Weiterentwicklung demokratischer Gesellschaften sowie auf die damit verbundenen Ansprüche von Bürger*innen auf gesellschaftliche Mitgestaltung und Mitwirkung hingewiesen.

2. Erfolge und Erreichtes

In den vergangenen 20 Jahren haben sich auf allen föderalen Ebenen, in Bund, Ländern und Kommunen sowie auch in zivilgesellschaftlichen Organisationen engagementpolitische Ansätze herausgebildet. Dazu hier einige knappe Ausführungen: Mehrere Bundesministerien haben bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt auf ihrer politischen Agenda und haben dazu besondere Kampagnen und Aktivitäten entwickelt. Die Bundesregierung selbst hat sich

¹ Der Beitrag basiert auf einem längeren Vortrag, den ich beim Hessischen Engagementkongress am 26. September 2019 gehalten habe. Die Langfassung befindet sich auf meiner Homepage an der Hochschule Darmstadt.

verpflichtet, mit den Engagementberichten zu einer regelmäßigen Berichterstattung beizutragen. Im Bundestag hat sich der Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement konstituiert.

Bundesweit tätige zivilgesellschaftliche Netzwerke wie das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, das Bündnis für Gemeinnützigkeit, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen und vergleichbare Zusammenschlüsse spielen eine wichtige Rolle, wenn es um die fachpolitische Debatte und Lobbyarbeit für Engagement geht.

Auch in den Bundesländern lässt sich ein - allerdings unterschiedlich ausgeprägter - engagementpolitischer Aufbruch beobachten. Einige Bundesländer haben eigene Programme zur Engagementförderung aufgelegt.

In einem Großteil der Kommunen haben sich ebenfalls neue Ansätze zur Engagementförderung herausgebildet. Neben der klassischen Vereinsförderung sind neue Anlaufstellen und Einrichtungen entstanden. Mittlerweile gibt es bundesweit etwa 500 Freiwilligenagenturen, Ehrenamtsbörsen und weitere Einrichtungen wie Seniorenbüros, Nachbarschaftshäuser, Bürgerstiftungen und Stadtteilbüros, die Bürgerengagement und -beteiligung anregen und fördern.

Auch in einem Teil der zivilgesellschaftlichen Organisationen und Verbände sind im Rahmen der Organisationsentwicklung neue Initiativen und Strukturen zur Engagementförderung entstanden.

Bei einer genaueren Betrachtung des Standes von Engagementpolitik und -förderung fällt die Bilanz allerdings ernüchternd aus.

3. Grenzen und Ambivalenzen

3.1 Engagementpolitik als Nische

So kann keineswegs von einem systematisch entwickelten und abgestimmten Politikbereich ausgegangen werden. Vielmehr sind engagementpolitische Aktivitäten entsprechend der Prioritätensetzungen der Beteiligten sehr unterschiedlich ausgeprägt und hängen von dem Selbstverständnis und Durchsetzungsvermögen einzelner Akteur*innen ab. Ob etwa eine Kommune eine koordinierte Engagementpolitik und -förderung entwickelt und verstetigt hängt oft von dem jeweiligen Bürgermeister bzw. der Bürgermeisterin ab und davon, ob es in der Gemeinde Mitstreiter*innen gibt, die die engagementpolitische Strategie mittragen und weiterentwickeln. Dieser Mangel an einer strukturellen Verankerung und die starke Abhängigkeit vom Engagement einzelner Beteiligter gilt für die Engagementpolitik in allen Bereichen, in Staat, Unternehmen und Zivilgesellschaft.

3.2 Keine koordinierte Engagementpolitik in Landes- und Bundespolitik

Die Engagementpolitiken von Bund und Ländern sind in der Regel nicht oder kaum koordiniert. Dies gilt etwa für die so genannte Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung, die sich auf einen Katalog der verschiedenen Ministeriumsaktivitäten reduziert. Auch in den Bun-

desländern existiert keine koordinierte Engagementstrategie. Stattdessen verfolgen Ministerien ihre eigene Agenda, entwickeln eigene Programme und konkurrieren gar untereinander. Dies hat Redundanzen und Doppelungen von Maßnahmen und Programmen zur Folge. Außerdem wird damit die Möglichkeit verschenkt, eine koordinierte Engagementförderung zu verwirklichen. So wäre es z. B. für geflüchtete Menschen sinnvoll, wenn verschiedene Organisationen ihre Engagementaktivitäten bündeln und dafür mittels abgestimmter Programme und Mittel gefördert würden.

3.3 »Kümmerer«, »Helden«, Ehrenamtler oder vielleicht doch lieber engagierte Bürgerinnen und Bürger

Wir verfügen in Deutschland über keinen gemeinsamen Begriff, um die vielfältigen Tätigkeiten zu bezeichnen, die engagierte Bürgerinnen und Bürger freiwillig, unentgeltlich, im öffentlichen Raum ausüben. Auch der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements, der im Kontext der Arbeit der Enquete-Kommission begründet und forciert wurde, hat sich in der Fachdebatte nicht durchgesetzt. Ob der im Zweiten Engagementbericht (vgl. BMFSFJ 2017) vorgeschlagene Engagement-Begriff dies leisten kann, muss sich erst noch erweisen.

Stattdessen feiert der Ehrenamts-Begriff ein Comeback, obwohl er den Kern des Bürgerengagements nicht angemessen bezeichnet und Traditionen aus vergangenen Zeiten bedient. Der Ehrenamts-Begriff ist in einem politisch-historischen Umfeld Anfang des 19. Jahrhunderts entstanden, das noch von feudalen Strukturen geprägt war, und in dem sich langsam ein Bürgertum herausbildete. Die Ehrenämter wurden angesehenen Bürgern (Bürgerinnen waren noch nicht zugelassen) durch die jeweilige Stadtregierung übertragen. Damit hatte die Kommune zugleich die Kontrolle, wer ein solches Amt bekam und wer nicht.

Der Ehrenamts-Begriff ist aus diesen Traditionen entstanden und stellt keine angemessene Bezeichnung für das heutige freiwillige Engagement von Bürgerinnen und Bürgern dar. Ein Trainer im Sportverein, eine Engagierte bei der Tafel oder eine Mitarbeiterin in der Flüchtlingsinitiative haben kein Amt inne und üben auch keine hoheitlichen Aufgaben aus. Die Tätigkeit wurde ihnen auch nicht von Verantwortlichen in der Kommune verliehen, sondern in der Regel haben sie sie selbst gewählt.

Ähnlich problematisch ist auch der unreflektierte Gebrauch der Begriffe Hauptamt und Hauptamtliche, um berufliche Mitarbeiter*innen in gemeinnützigen Organisationen zu kennzeichnen. Inwiefern sind eine Pflegekraft in einem Pflegeheim oder eine Sozialarbeiterin in einer Einrichtung für geflüchtete Menschen Hauptamtliche? Dies entspricht überhaupt nicht mehr dem Stand der beruflichen Entwicklung und dem Selbstverständnis der beruflichen Mitarbeiter*innen. Ich möchte deshalb anregen, zumindest in den Fachdebatten auf diese Begrifflichkeiten zu verzichten und stattdessen von (freiwillig) engagierten Bürgerinnen und Bürgern und beruflichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu sprechen.

3.4 Indienstnahme des Engagements

Außerdem lassen sich »Kümmerer« und »Helfer« gut nutzen. Gerade in Bereichen der Gesellschaft, in denen es einen ausgeprägten Handlungsbedarf gibt und staatliche Instrumente und Ressourcen an ihre Grenzen kommen, lässt sich eine Tendenz zur Indienstnahme des Engagements beobachten. Dies wird etwa im Pflegebereich und bei pflegenahen Tätigkeiten, aber auch beim Engagement für geflüchtete Menschen oder im Bereich der Ganztagschulbetreuung sichtbar. So wird in den neueren Reformen der Pflegeversicherung Engagement zwar mitgedacht. Dies läuft in der Praxis aber nicht selten darauf hinaus, Menschen – und dabei vor allem Frauen – dafür zu gewinnen, für geringe Entgelte Lücken im Versorgungssystem zu stopfen. Unter dem Deckmantel »Ehrenamt« wird dabei mit erhöhten Aufwandsentschädigungen und stundenweisen Entgelten ein neuer Niedriglohnbereich geschaffen und eine Monetarisierung des Engagements in Kauf genommen.

3.5 Dilemmata der Engagementförderung mit öffentlichen Mitteln

In der staatlichen Förderung sind Dilemmata angelegt, die Ausrichtung und Inhalte des Engagements beeinflussen. Zwar sichert die Förderung mit öffentlichen Mitteln die Existenz von Einrichtungen und Organisationen und ermöglicht Aktivitäten. Allerdings geht es dann manchmal nur noch darum, den vom Finanz- und Auftraggeber vorgegebenen Auftrag zu erfüllen. So lässt sich als eine Folge der öffentlichen Förderpolitik eine Tendenz erkennen, dass Einrichtungen und Organisationen keine eigenständige Engagementpolitik und -förderung mehr entwickeln. Vielmehr richten sie ihre Arbeit an den von staatlichen Instanzen vorgegebenen Projekt- und Programmzielen aus. Engagement wird damit durch öffentlich geförderte Programme kanalisiert. Dies widerspricht einem Verständnis von Zivilgesellschaft, die selbst Themen setzt und Innovationen anregt.

Hinzu kommt das Problem der so genannten »Projektitis«, was sich gegenwärtig wieder im Zusammenhang mit dem Programm »Menschen stärken Menschen« beobachten lässt. Die Förderung von Engagement im Rahmen von befristeten Projekten und Programmen ermöglicht keine Kontinuität, sondern untergräbt im schlimmsten Fall Engagement, wenn beim Wegfall von Fördermitteln vor Ort funktionierende Strukturen wegbrechen. Dies ist ein bekanntes und nach wie vor akutes Problem für Anlaufstellen der lokalen Engagementförderung. In den letzten 20 Jahren ist es - trotz Empfehlungen der Enquete-Kommission und intensiver Lobbyarbeit - nicht gelungen, eine verlässliche und ausreichende Finanzierung für solche trägerübergreifenden Anlaufstellen durchzusetzen, so dass immer wieder Einrichtungen schließen müssen, weil die Finanzierung ausläuft.

Auch die großen Träger und Verbände sind von dieser Förderlogik mittels Projekten und Vorgaben von staatlicher Seite betroffen: Die Entwicklung eigenständiger Programme und Projekte, deren Finanzierung erstmal unklar ist, wird nicht selten aufgegeben zugunsten einer möglichst erfolgreichen Beantragung öffentlicher Mittel. Konsequenz zu Ende gedacht bedeutet dies, dass letztendlich staatliche Instanzen die Vorgaben für die Zivilgesellschaft machen.

4. Die Sache mit den Preisen

Gemeinsam stark sein!, fairwandler, weitergeben, Unser Dorf hat Zukunft, Helfende Hand, Preis für interkulturellen Gemeinsinn, Ideen für die Bildungsrepublik, Smart Hero Award, Helferherzen, Goldener Internetpreis, Initiative Deutschland – Land der Ideen, Primus des Jahres und als Krönung des Ganzen, der Deutsche Engagementpreis als Preis der Preise. Bundes- und Landesministerien, Städte und Gemeinden, Stiftungen, Unternehmen, Banken, Versicherungen und selbst Drogeriemärkte haben Preise und Wettbewerbe ins Leben gerufen, um Engagement auszuzeichnen.

Auf der positiven Seite könnte man verbuchen, dass damit Öffentlichkeit hergestellt und Engagement anerkannt wird. Dies ist in einem gesellschaftlichen Bereich, der immer noch um seine Anerkennung ringt, keineswegs zu unterschätzen.

Die Entwicklung immer neuer Preise und das starke Setzen auf diese Variante von Anerkennungskultur hat aber auch eine Kehrseite: Die Wettbewerbe und Preise treten mit der Zielsetzung an, mit der Auszeichnung best practice Beispiele zu vermitteln und Innovationen anzustoßen. Aber passiert dies wirklich? Lassen sich einzelne Projekte und Ideen wirklich einfach übertragen? Oder sind nicht vielmehr viele der ausgezeichneten Initiativen an lokale Gegebenheiten und die jeweiligen Beteiligten gebunden? Wir wissen jedenfalls aktuell sehr wenig darüber, welche Wirkungen solche Wettbewerbe und Kampagnen haben und ob sie Engagementstrukturen nachhaltig verändern.

Ein zweiter ambivalenter Aspekt: Was passiert eigentlich mit den Initiativen und Projekten, die zwar nominiert, aber nicht ausgezeichnet werden? Auch die Nominierten sind in der Regel hoch engagiert, verfolgen gute Ideen und haben Arbeit und Zeit aufgewendet, um an dem Wettbewerb teilzunehmen. Wenn diese Projekte und Organisationen leer ausgehen, kann dies Enttäuschungen auslösen und demotivierende Folgen haben.

Wettbewerbe und Preisausschreiben sind nicht selten vor allem von der ausschreibenden Instanz, dem Unternehmen, Ministerium oder der Kommune, bestimmt und nützen dem Preisverleiher mehr als denjenigen, die den Preis bekommen. Bei Unternehmen passen sie gut ins Marketing und politische Akteur*innen können sich mit einem öffentlichen Auftritt bei der Preisverleihung gut präsentieren.

5. Wie politisch darf bürgerschaftliches Engagement sein?

»Shrinking Civic Spaces«: Unter diesem Begriff wird seit einigen Jahren eine weltweit zu beobachtende Tendenz bezeichnet, Handlungsräume der Zivilgesellschaft zu beschränken. Dies kann durch staatliche Maßnahmen wie Protektionismus und Regulierung, die Beschneidung von verfassungsrechtlich geschützten Grundrechten, aber auch durch das Vorenthalten von Krediten durch Banken oder eine Praxis, Firmen oder Spender abzuschrecken, erfolgen (vgl. Hummel 2019). Der vor kurzem erschienene Teilhabeatlas von Brot für die Welt und CIVICUS dokumentiert eindrucksvoll diese weltweiten Entwicklungen (vgl. Jakob/Leifker/Meissler

2019). Nicht-Regierungs-Organisationen werden verboten, ihnen werden Fördermittel gestrichen, und sie werden öffentlich diffamiert und kriminalisiert.

Auch in Deutschland lassen sich in letzter Zeit Entwicklungen beobachten, in deren Folge die Handlungsräume zivilgesellschaftlicher Organisationen durch staatliche Maßnahmen eingeschränkt werden:

Das prominenteste Beispiel dafür ist sicherlich, dass der Bundesfinanzhof die Aberkennung der Gemeinnützigkeit von ATTAC bestätigt hat. Dies wird damit begründet, dass die Verfolgung politischer Ziele im Steuerrecht kein gemeinnütziger Zweck sei (vgl. Bundesfinanzhof Pressestelle 2019). Zwar sei eine gewisse Einflussnahme auf die politische Willensbildung im Rahmen politischer Bildungsarbeit zulässig. Sie müsse sich jedoch auf Themen erstrecken, die durch die steuerbegünstigten Zwecke der Abgabenordnung gedeckt seien und dürfe nicht dazu dienen, eigene Auffassungen durchzusetzen. Dies wird ATTAC mit ihrem globalisierungskritischen und politischen Fokus abgesprochen.

Mit derselben Argumentation ist vor kurzem auch der Organisation Campact vom Berliner Finanzamt die Gemeinnützigkeit entzogen worden. Ins Visier einzelner Parteivertreter*innen ist auch die Deutsche Umwelthilfe geraten, die mit ihrer Aufdeckung des sog. Dieselskandals und ihren Forderungen nach innerstädtischen Fahrverboten bei Überschreiten des CO₂-Ausstoßes, die öffentliche Debatte beeinflusst.

In diesen Kontext gehören auch die Angriffe und Einschränkungen beim Kirchenasyl (vgl. Behringer 2019). Mit einem Kirchenasyl sollen in besonders begründeten Fällen Menschen vor der Abschiebung bewahrt und eine nochmalige Überprüfung des Asylantrages erreicht werden. In den letzten Jahren ist diese besondere Form eines zivilgesellschaftlichen Engagements und dessen Legitimation von verschiedenen Seiten infrage gestellt und sogar Ermittlungsverfahren gegen Pfarrer*innen eingeleitet worden.

Im Bereich des Engagements für geflüchtete Menschen lassen sich diverse Versuche beobachten, das Engagement in Richtung humanitärer Hilfen und unpolitischer Unterstützung zu kanalisieren, und die Aktivitäten von stärker politisch ausgerichteten Organisationen zu beschränken. So tauchen vereinzelt Forderungen auf, Organisationen wie die Landesflüchtlingsräte, die die Flüchtlings- und Asylpolitik der Bundesregierung nicht unterstützen, sollten nicht mehr öffentlich gefördert werden.

Die Angriffe auf zivilgesellschaftliche Organisationen von Seiten des Staates und politischer Parteien scheint sich insbesondere gegen unbequeme und unliebsame zivilgesellschaftliche Organisationen zu richten. Dies erweckt den Eindruck, als würden zivilgesellschaftliche Aktivitäten nur dann akzeptiert, wenn sie staatlichen Instanzen dienen.

Die Frage nach dem Politischen im Engagement verweist noch auf einen anderen Kontext: Hasstiraden, persönliche Angriffe und Verunglimpfungen von ehrenamtlich tätigen Politi-

ker*innen und Engagierten in den Rettungskräften untergraben letztendlich ebenso zivilgesellschaftliche und demokratische Strukturen. Die Angriffe kommen aus der Gesellschaft heraus und werden – da das Netz Anonymität sichert – häufig übers Internet verbreitet.

6. Einige Schlussfolgerungen

Vereine, lokale Anlaufstellen und andere Organisationen, die Engagement fördern, sind in einem sozialstaatlichen System wie dem unseren auf öffentliche Förderung angewiesen. Angesichts der aufgezeigten Dilemmata wäre allerdings eine Förderpolitik notwendig, die den Eigensinn von Zivilgesellschaft respektiert. Das würde bedeuten: Zurückhaltung bei Versuchen einer Steuerung der Zivilgesellschaft durch öffentliche Fördermittel; Förderung von Infrastrukturen statt Personen; Entlastung von bürokratischen Anforderungen; Zurückhaltung bei Projektförderung und stattdessen verlässliche Förderstrukturen sowie eine Sicherung der lokalen Engagementförderung.

Die Versuche, mittels des Gemeinnützigkeitsrechts die Aktivitäten unbequemer zivilgesellschaftlicher Organisationen zu untergraben, verweisen auf die Notwendigkeit das Gemeinnützigkeitsrecht und die darin enthaltene Abgabenordnung zu reformieren (vgl. Strachwitz 2019). Die Liste der gemeinnützigen Zwecke in der Abgabenordnung sollte so erweitert werden, dass politische Aktivitäten der Gemeinnützigkeit nicht widersprechen und ein im Steuerrecht förderungswürdiger Zweck sind. Dies sollte allerdings nur für solche Zwecke gelten, die sich innerhalb der Vorgaben des Grundgesetzes bewegen und die Menschenwürde und die Persönlichkeit der Einzelnen respektieren.

Autorin

Dr. Gisela Jakob ist Professorin am Fachbereich Soziale Arbeit der Hochschule Darmstadt. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement, Engagementförderung in Kommunen und Drittem Sektor und Freiwilligendienste. Vor kurzem hat sie ein Forschungsprojekt zum Thema »Bürgerschaftliches Engagement in Patenschaftsprojekten« abgeschlossen.

Kontakt: gisela.jakob@h-da.de

Literatur

- Behringer, J. (2019): *Shrinking Spaces in der Migrations- und Flüchtlingsarbeit am Beispiel der Kirchen in Europa*. In: *Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (Redaktion): Newsletter für Engagement und Partizipation 16/2019*, www.b-b-e.de (Zugriff am 10.09.2019)
- *Bundesfinanzhof Pressestelle (2019): Kein allgemeinpoltisches Mandat für gemeinnützige Körperschaften: Bundesfinanzhof entscheidet gegen attac-Trägerverein*. In: www.bundesfinanzhof.de/content/9-2019 (Zugriff am 20. Sept. 2019)

- *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2017): Zweiter Engagementbericht. Berlin*
- *Hummel, S. (2019): Shrinking Space for Civil Society (SCS). In: Maecenata Observatorium Nr. 33. In: www.observatorium.maecenata.eu (Zugriff am 12.09.2019)*
- *Jakob, Ch./ Leifker, M./ Meissler, Ch. (2019): Zivilgesellschaft. Report zur weltweiten Lage (Atlas der Zivilgesellschaft). Hrsg.: Brot für die Welt. Berlin*
- *Strachwitz, R. (2019): Der »shrinking civic space« ist in Deutschland angekommen. In: https://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2019/03/newsletter-05-Stellungnahme_ATTAC_Maecenata.pdf (Zugriff am 20.09.2019)*

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

www.b-b-e.de