

Nachhaltige Engagementinfrastrukturen: Kommentar zum Rechtsgutachten von Prof. Igl im Auftrag des BMFSFJ

Der Kieler Jurist Prof. Dr. Gerhard Igl ist ein ausgewiesener Experte für alle rechtlichen Fragen der Engagementförderung – er war bereits juristischer Hauptgutachter der damaligen Enquete-Kommission. Ein Gutachten von Professor Igl sorgt jetzt für engagementpolitischen Zündstoff: Es wird vom Bundesfinanzministerium und vom Bundesrechnungshof abgelehnt, obwohl es unabwiesbaren rechtlichen Handlungsbedarf darstellt.

Das bereits im Oktober 2009 vorgelegte Gutachten mit dem Titel „Fördermöglichkeiten des Bundes bei lokalen und regionalen Infrastrukturvorhaben auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements“ hat lange Monate zur Begutachtung beim Bundesfinanzministerium (BMF) und beim Bundesrechnungshof gelegen. Den Auftrag für das Gutachten hat das Bundesfamilienministerium noch unter Leitung von Ministerin von der Leyen in der vergangenen Legislaturperiode erteilt: Es soll die rechtlichen Erfordernisse und Voraussetzungen einer nachhaltigen Infrastrukturförderung des Bundes im Feld der Engagementförderung prüfen. Erst kürzlich ist das Gutachten dem Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement des Deutschen Bundestages zusammen mit den ablehnenden Bewertungen von BMF und Bundesrechnungshof zugeleitet worden. Eine inhaltliche Erörterung im Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement des Bundestages steht noch aus.

Der BBE-Newsletter ergreift diese Gelegenheit, um eine Debatte über nachhaltige Infrastrukturförderung im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements zu eröffnen. Das Igl-Gutachten eröffnet gleichsam die für die laufende Legislaturperiode im Koalitionsvertrag der Bundesregierung angekündigte Debatte über ein „Nationales Engagementfördergesetz“. Es macht dafür erste zentrale Formulierungsvorschläge, um die gemeinsame Kompetenz von Bund und Ländern bei der Engagementförderung deutlich zu machen.

Die Ausgangslage

Der Großteil allen Engagements findet lokal und kommunal statt – insofern ist der Großteil der Infrastruktureinrichtungen der Engagementförderung (abgesehen von landes- und bundesweiten Infrastrukturen) abhängig von einer kommunalen Finanzierung. Der Bund hat bislang vor allem über Modellprojekte zeitlich befristet engagementfördernde Infrastrukturen finanziert, doch verhindert die rechtlich vorgegebene zeitliche Befristung eine nachhaltige Finanzierung. Das „bürgerschaftliche

Engagement (weist)“, so der Gutachter, „ Besonderheiten auf, die eine zeitlich begrenzte Förderung sachnotwendig auch solcher Projekte erlauben, die nicht als Modellvorhaben oder Vernetzungsvorhaben auf Bundesebene zu bezeichnen sind“ (S. 61).

Angesichts einer anwachsend problematischen kommunalen Haushaltslage drohen die kommunalen engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen dem Rotstift systematisch zum Opfer zu fallen: Engagementförderung mag zwar für Kommunen gerade in Krisenzeiten objektiv an Bedeutung gewinnen, doch ist sie eine sog. „freiwillige“ kommunale Leistung – und alle solchen freiwilligen kommunalen Leistungen werden unter Sparzwang systematisch als erstes gekürzt oder gar ganz gestrichen. Das könnten die Länder alleine nicht kompensieren. So entfielen wesentliche Grundlagen einer auch vom BBE unterstützten „Nationalen Engagementstrategie“.

Der vorgeschlagene Lösungsweg

Das Gutachten prüft nach Erläuterung der Problemstellung zunächst den verfassungsrechtlichen Hintergrund hinsichtlich einer Finanzierungsverantwortung und Zuständigkeit des Bundes. Im Ergebnis, so Igl, hat der Bund hier eine Zuständigkeit der Finanzierung, weil er schon „seit längerer Zeit verfassungsrechtlich unbestritten zentrale Gegenstände des bürgerschaftlichen Engagements auf der Grundlage verschiedener Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung (d.h. konkurrierend mit der Gesetzgebungskompetenz der Länder, A.K.) gesetzlich geregelt hat“ (S. 23). Das Gutachten empfiehlt jedoch zur größeren Rechtssicherheit die explizite „Einräumung eines Kompetenztitels“, der dem Bund die Förderung auch kommunaler und regionaler Engagementinfrastrukturen einräumt.

Der Gutachter attestiert eine gegebene „Parallelkompetenz“ des Bundes zur Kompetenz der Länder. Zwingend erforderlich seien daher verbindliche Absprachen des Bundes mit den Ländern, da „den Ländern Informationsrechte und Einflussmöglichkeiten bei Förderung von landes- oder gemeindebezogenen Projekten zukommen“ (S. 38). Da der Ausbau verbindlicher Absprache- und Planungsstrukturen der Engagementpolitik zwischen Bund und Ländern bereits als Voraussetzung einer „nationalen Engagementstrategie“ seitens des BMFSFJ angekündigt worden ist, wären die genannten Voraussetzungen durchaus herstellbar.

Grundgesetzänderung sinnvoll: Bürgerschaftliches Engagement als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern ausweisen!

„Für die fördernde Verwaltungstätigkeit des Bundes in Richtung auf das bürgerschaftliche Engagement würde mit einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für das Statut des bürgerschaftlichen eine klarere Basis geschaffen, als sie bisher gegeben ist“ (S. 69). Erforderlich ist, so das Gutachten, eine Grundgesetzergänzung: Der Gutachter macht hierzu einen expliziten Formulierungsvorschlag für einen neuen Artikel 91c GG:

„Art 91c GG

- (1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements mit überregionaler, regionaler und lokaler Bedeutung zusammenwirken.
- (2) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.
- (3) In der Vereinbarung müssen auch Regelungen zur Einrichtung eines Gremiums zur Koordinierung der Förderung zwischen dem Bund und den Ländern getroffen werden“ (S. 70).

Die von der Bundesregierung explizit angestrebte Stärkung der Engagementpolitik und der damit verbundene Aufbau und die Umsetzung einer „nationalen Engagementstrategie“ bedürfen klarer gesetzlicher Grundlagen. Eine nur verfahrensrechtliche Absicherung der Gemeinschaftsaufgabe „Engagementförderung“ greift daher zu kurz. Der wachsenden Einsicht politischer Entscheidungsträger über die gesellschaftliche Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements sollte auch der Gesetzgeber folgen: „Für die Zukunft, in der die Fördertätigkeit des Bundes auf Vorhaben auf lokaler und regionaler Ebene ausgedehnt werden soll, ist jedoch für den Bund wie für die Länder eine klare rechtliche Handlungsgrundlage von Bedeutung, wobei in dieser Handlungsgrundlage auch die Rechte von Bund und Ländern verfahrensrechtlich abgesichert werden müssen“ (S. 73).

Die Notwendigkeit verbindlicher Absprachen bundesweiter Förderprogramme mit den Ländern (und über sie mit den Kommunen) hat sich im Feld der Engagementförderung schon vielfach gezeigt – allzu bitter sind die Ergebnisse von „Modellrunden“, wo eine solche Absprache nicht hinreichend praktiziert wurde. Das Igl-Gutachten bietet eine große Chance, belastbare Grundlagen für eine künftige „Nationale Engagementstrategie“ zu schaffen. Die Diskussion ist also eröffnet.

Wir sind gespannt auf die weitere Debatte, die insbesondere auch das vom BBE veranstaltete „Nationale Forum für Engagement und Partizipation“ in Wahrnehmung seines Beratungsauftrags seitens der Bundesregierung für Aufbau und Umsetzung einer „Nationale Engagementstrategie“ führen wird.

PD Dr. Ansgar Klein ist Geschäftsführer des Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

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