

Der Erste Engagementbericht – Meilen- oder Stolperstein für die Engagementpolitik?

Stellungnahme zum „Ersten Engagementbericht – Für eine Kultur der Mitverantwortung“

Ute Kumpf, MdB, SPD-Bundestagsfraktion

Auftrag des Parlaments

„Sich verändernde Lebens- und Arbeitsbedingungen, der demographische Wandel, Zu- und Abwanderung sowie die zunehmende Vielfalt von Lebensstilen stellen die Gesellschaft vor Herausforderungen, die zukunfts- und nachhaltig nur im Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Bürgergesellschaft zu bewältigen sind. Unverzichtbarer Bestandteil ist in einer solchen Kooperation das bürgerschaftliche Engagement. Es stellt eine wichtige Ressource des Gemeinschaftslebens dar, hält es doch die Gesellschaft zusammen und sichert den Zusammenhalt zwischen den Generationen. Bürgerschaftliches Engagement hilft aber auch, die Situation des Einzelnen zu verbessern, indem es die Teilhabe an der Gesellschaft stärkt und Integration fördert.“

So wurde 2009 von SPD- und CDU/ CSU-Fraktion in der Großen Koalition die Ausgangssituation beschrieben. Diese Formulierung bildete den Einstieg in den gemeinsamen Antrag „Bürgerschaftliches Engagement umfassend fördern, gestalten und evaluieren“ (Drs. 16/11774) der den Engagementbericht in Auftrag gab.

Der Antrag endet mit der Aufforderung des Parlamentes an die Bundesregierung,

„in dieser Legislaturperiode die Voraussetzungen zu schaffen, dass künftig pro Legislaturperiode ein wissenschaftlicher Bericht einer jeweils neu einzusetzenden Sachverständigenkommission mit Stellungnahme der Bundesregierung vorgelegt wird, der auf Schwerpunkte konzentriert die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements darstellt. Dabei soll der Stand der Engagementpolitik einschließlich der politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland berücksichtigt werden.“

Tauziehen bei der Zielsetzung des Antrages

Dem Antrag ging ein Tauziehen voraus. In der Großen Koalition war man sich damals nicht darüber einig, wie ein solcher Bericht auszusehen hat. Es gab einen Dissens zwischen SPD- und CDU/ CSU-Fraktion. Die SPD wollte sehr viel weitergehende Vorgaben für einen solchen Bericht. Nach einem Entwurf der SPD sollte bereits im Antragstext vermerkt werden, welche Aspekte der Bericht aufgreifen sollte. Vorgeschlagen wurde:

- der Status quo des bürgerschaftlichen Engagements,
- die Infrastruktur des bürgerschaftlichen Engagements,
- die strukturellen Veränderungen im Bereich des Bürgerschaftlichen Engagements,
- die Grenzen zwischen Engagement und Erwerbsarbeit,
- die organisatorischen, steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen,
- die zur Verfügung stehenden Mittel zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements,
- der Aspekt der Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Engagement,

- die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen mit Blick auf die Problematik der Anerkennungskultur,
- das bürgerschaftliche Engagement von Unternehmen (Corporate Citizenship),
- der Umgang mit engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Unternehmen,
- die dringlichsten Hürden, Grenzen und Probleme, an die Vereine, Organisationen und Institutionen im Bereich Bürgerschaftliches Engagement in ihrer „täglichen Arbeit“ stoßen,
- die Konstruktion und Entwicklung statistischer Indizes, die als Kennziffern (1) den Grad der demokratischen Teilhabe an der Bürgergesellschaft und (2) den Grad des gesellschaftlichen Zusammenhalts im zeitlichen Verlauf abbilden können,
- die sozialräumliche Abbildung des Bürgerschaftlichen Engagements.

Im Gegensatz zur SPD wollte die damalige Bundesfamilienministerin Ursula von der Leyen den Begriff „ZivilEngagement“ auch im Engagementbericht als neues Label etablieren, als Abgrenzung zur Engagementpolitik unter Rot-Grün. Der SPD-Fraktion war wichtig, dass kein neuer Begriff eingeführt wird. Der Begriff „Bürgerschaftliches Engagement“ auf den die Fraktionen sich in der Enquete-Kommission verständigt hatten sollte weiter fortgeführt und ein Rückfall zum Begriff „Ehrenamt“ vermieden werden. Im SPD-Entwurf haben wir daher gefordert:

„In Anlehnung an die Begriffsentwicklung der Enquete-Kommission soll ein Engagementbericht der Bundesregierung den Begriff "Bürgerschaftliches Engagement" an zentraler Stelle im Titel tragen.“

Leider wurden von der CDU/ CSU die Punkte der SPD nicht mitgetragen. Wir konnten uns nicht durchsetzen. Um überhaupt einen Bericht zu ermöglichen, wurde der Antrag „Bürgerschaftliches Engagement umfassend fördern, gestalten und evaluieren“ als Kompromiss auf den Weg gebracht. Er stellte den kleinsten gemeinsamen Nenner dar.

Der Erste Engagementbericht – ein weiterer Meilenstein?

Nun liegt der Bericht vor. Am 22. August 2012 wurde er unter dem Titel „Erster Engagementbericht der Bundesregierung – Für eine Kultur der Mitverantwortung“ veröffentlicht (Drs. 17/10580). Federführend erstellt vom Institut der Deutschen Wirtschaft - einer Forschungseinrichtung die bisher nicht durch Engagementforschung aufgefallen war – in Kooperation mit der Forschungsstelle für Bürgerschaftliches Engagement an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Ein 1400 Seiten dickes Werk. Der Bericht reiht sich damit ein in die Schriften, die sich zum Ziel gesetzt haben, das bürgerschaftliche Engagement in Deutschland zu erfassen. Das sind insbesondere der Bericht der Enquetekommission zur „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (Drs. 14/8900) sowie vom WZB der „Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland“ aus dem Jahr 2009. Der jetzt vorgelegte Engagementbericht erhebt den Anspruch, eine Fortsetzung dieser Schriften zu sein. Wird er diesem Anspruch gerecht?

Im ersten Teil des Berichts wurde alles zusammengetragen, was bisher zum bürgerschaftlichen Engagement erforscht wurde. Die Daten – die meisten aus dem letzten Freiwilligensurvey entnommen - sind anschaulich aufbereitet. Neue Erkenntnisse vermisst man. Es fällt auf, dass der zweite Teil des Berichts, zum Engagement von Unternehmen, umfangreicher als der erste Teil ist.

Interessant ist die Wendung, die der Antrag des Parlaments bei der Auftragsvergabe durch die Regierung erfahren hat. Die Vorgaben des Bundesfamilienministeriums für die Erarbeitung des Berichts, weichen deutlich von denen ab, die das Parlament formuliert hat. Auf Seite 23, im Vorwort des Engagementberichts, heißt es:

„Leitend sollte dafür die Feststellung des Ministeriums sein, dass die soziale Marktwirtschaft als Gesellschaftsordnung Staat, Unternehmen und Bürgergesellschaft gemeinsam die Verantwortung für die gesellschaftliche Entwicklung zuweist. Diesem Gedanken verpflichtet hat die Kommission dem Bericht den Titel ‚Für eine Kultur der Mitverantwortung‘ gegeben, um die besondere Herausforderung und die besondere Chance zu unterstreichen, die für die freiheitliche und demokratische Gesellschaft und insbesondere für die soziale Marktwirtschaft in der Mobilisierung von Mitverantwortung liegt.“

Diese Wendung durch die Bundesregierung erscheint wie ein Rückfall in die 70er Jahre zu Zeiten des Radikalenerlasses. Als das Bekennen zur „Freiheitlich demokratische Grundordnung“ zum Kampfbegriff wurde.

Von der Freiwilligkeit zur Pflicht

„Bürgerschaftliches Engagement ist freiwillige Mitverantwortung im und für den öffentlichen Raum. Es reflektiert und anerkennt die Bürgerpflichten gegenüber dem Gemeinwesen.“

Diese neue Definition von bürgerschaftlichem Engagement irritiert. Sie ist normativ überfrachtet und eine Abkehr von der bisherigen Debatte, dass bürgerschaftliches Engagement freiwillig erfolgt, nicht verordnet werden kann, und jeder für sich entscheidet wofür Zeit, Energie und Empathie aufgebracht werden. Und, dass bürgerschaftliches Engagement nicht als Ausfallbürge missbraucht werden darf. Dass von einer „Bürgerpflicht“ die Rede ist und „Mitverantwortung“ eingefordert wird, löst Befremden aus. Bei den Engagierten und Freiwilligen schrillen die Alarmglocken.

Dabei waren es doch gerade die 23 Millionen freiwillig engagierten Bürgerinnen und Bürger, die trotz der Finanz- und Euro-Krise bei ihrem Engagement nicht nachgelassen haben. Das Engagement ist -noch- ungebrochen, auch bei jungen Menschen. Mitverantwortung ist von den Unternehmern, die uns in diese Krise beschert haben zu erwarten. Mitverantwortung wird auch bei der Bundesregierung gegenüber der Bürgergesellschaft gesehen, die Schiefelage wieder in eine Balance zu bringen.

„Diese Definition von Engagement ist zu normativ, zu voraussetzungsvoll, zu präventiv und in sofern nicht operationalisierbar und vor allem auch nicht international anschlussfähig.“ Diese Einschätzung von Annette Zimmer, Uni Münster, teile nicht nur ich.

Womit sich der Bericht leider nicht auseinandersetzt, sind die aktuellen strukturellen Probleme, vor die Engagement gestellt wird. Zum Beispiel sehen Vereine ihre Aussichten für die Zukunft nicht nur optimistisch. Sie signalisieren, dass das Gemeinschaftsgefühl in ihren Organisationen schwindet und ihnen die Überalterung sowie die Besetzung ehrenamtlicher Leitungspositionen besondere Schwierigkeiten bereiten. Gleichzeitig verspüren sie einen gestiegenen Wettbewerbsdruck und benennen zahlreiche Probleme, die in einem hohen Maße mit finanziellen Aspekten verbunden sind. Mittelkürzungen und strengere Vergabekriterien spielen dabei eine zentrale Rolle. In diesem Kontext wird vor allem das Verhältnis zum Staat von vielen Vereinen als schwierig beschrieben, wie Eckhard Priller in seiner WZB-Studie „Dritte-Sektor-Organisationen heute: Eigene Ansprüche und

ökonomische Herausforderungen“ ausführt. Andere Probleme sind die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Engagement genauso wie die geringe Engagementquote von Migrantinnen und Migranten. Handlungsempfehlungen für die Politik fehlen hierzu komplett.

Unternehmensengagement in Deutschland

Dass Schwerpunkte gesetzt werden, ist gut. Auch der Schwerpunkt „Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen“ ist ein wichtiger Aspekt, mit dem ich mich selbst als Mitglied der entsprechenden Arbeitsgruppe der Enquetekommission „Zukunft des Bürgerschaftliches Engagement“ auseinandergesetzt habe. Aber diesen Schwerpunkt angesichts der Finanzkrise ausgerechnet im *Ersten* Engagementbericht zu setzen, hat nicht nur viele Unternehmen überrascht. Überrascht hat auch, wie er umgesetzt wurde.

Es wurde leider die Chance verpasst, an die Arbeit der Enquete Kommission anzuknüpfen, Traditionslinien, in denen sich unternehmerisches Engagement entwickelt, nachzuzeichnen. Auch Debatten aufzugreifen, die in den letzten zehn Jahren zu Corporate Social Responsibility (CSR) und Corporate Citizenship (CC) geführt wurden und werden. Und sich kritisch damit auseinander zu setzen, wenn CSR und CC zu reinen Marketingstrategien verkommen.

Dabei gibt es sie, die ethisch motivierten Unternehmer, die mit ihrem Engagement zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beitragen wollen. Es gibt die Großunternehmen, wie zum Beispiel die DAX Unternehmen, die sich bei ihrem Engagement oft auf die nationale oder internationale Ebene konzentrieren, im Rahmen ihrer CSR-Strategie. Lokales Engagement ist auf die Unterstützung der lokalen kleinen und mittleren Unternehmen angewiesen, was vielfach auch gewährt wird.

Darüber genauer zu recherchieren und Strategien der Vernetzung zu entwickeln, wäre berichtenswert.

Die Handlungsempfehlungen - was folgt aus dem Bericht?

Politikberatung von außen und Handlungsempfehlungen für die Politik können wichtige Impulse setzen. Politik ist auch per se nicht beratungsresistent. Der Bericht und die Empfehlungen der Enquete-Kommission „Zur Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ waren die Weichensteller für die Engagementpolitik nicht nur auf Bundes- sondern auch auf Länder- wie lokaler Ebene.

Schritt für Schritt wurden die Empfehlungen zum Schutz, der Haftung, der Rahmenbedingungen für das Engagement abgearbeitet. Stichworte: Gründung des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement (BBE), Einsetzung des Unterausschusses Bürgerschaftliches Engagement, Ausbau des Versicherungsschutzes von Engagierten, Minderung von Haftungsrisiken, Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen wie die Reform des Gemeinnützigkeitsrechts „Hilfen für Helfer“, Weiterentwicklung der Anerkennungskultur, Ausbau der Forschung, Freiwilligendienste, Aufbau einer Infrastruktur für das Engagement.

Der Engagementbericht enthält eine Reihe Handlungsempfehlungen für die Politik. Ob die Empfehlungen des Ersten Engagementberichts die gleiche Qualität haben wie die der

Enquetekommission kann bezweifelt werden. Dafür sind sie zu widersprüchlich, oder zu allgemein gehalten, altbekannt oder nicht auf der Höhe der Zeit. Manche Empfehlungen wären vielleicht konkreter, wenn bei der Erstellung die Nähe zur Zivilgesellschaft gesucht worden wäre.

Einige Beispiele:

Unter der Ziffer 571 wird im Engagementbericht ausgeführt:

„Die Kommission empfiehlt Regierung und Parlament [...] einen breit verankerten Diskurs über bürgerschaftliches Engagement. [...] In diesem Sinne sind Orte und Formate (weiter) zu entwickeln, in denen sich Themen, Akteure und Sichtweisen – durchaus kontrovers – begegnen können, um Positionen auszuhandeln und gemeinsame sowie mitunter schwierige organisationale und individuelle Lernprozesse vollziehen zu können. Hilfreich sind in diesem Kontext Plattformen und Mittlerorganisationen, die bereichs- und themenübergreifend Institutionen der Aushandlung und des kollektiven Lernens aufbauen, etablieren und verstetigen können.“

Eine solche Vernetzung gibt es bereits. Das BBE, gegründet 2002, leistet seit über zehn Jahren hervorragende Arbeit. Das BBE müsste sich freuen, dass im Engagementbericht die eigene Bedeutung so explizit herausgehoben wird. Warum wurde auf diese Kompetenz nicht zurückgegriffen? Das BBE als Wissens- und Kompetenzplattform wurde an keiner Stelle bei der Umsetzung des Engagementberichtes einbezogen. Es wurde nicht angehört, nicht kontaktiert, nicht beteiligt. Das Los teilt das BBE mit anderen Netzwerken und Plattformen wie dem Bündnis für Gemeinnützigkeit

Bei Ziffer 572 wurden unter dem Titel „Förderung ohne Bevormundung“ die Gesetze von 2007 wohl übersehen. Hier wurde schon einiges von den Forderungen umgesetzt. Ich erinnere nur an die Reform des Gemeinnützigkeitsrechts „Hilfen für Helfer“ die von der SPD mit dem damaligen Finanzminister Peer Steinbrück auf den Weg gebracht wurde.

Zu Kontroversen wird sicher auch die in Ziffer 577 „Erwerbstätigkeit fördert Engagement“ formulierte Empfehlung führen, Erwerbslose zur Qualifizierung in Freiwilligendienste zu vermitteln:

„Bürgerschaftliches Engagement als eine freiwillige Tätigkeitsform im öffentlichen Raum kann speziell aber auch Erwerbslosen die Möglichkeit eröffnen, Fähigkeiten und Kompetenzen zu erwerben, die sie beim (Wieder-)Einstieg in berufliche Kontexte nutzen können und die auch dann Bedeutung behalten. Zu nennen sind dabei unter anderem der Bundesfreiwilligendienst und das Freiwillige Soziale beziehungsweise Ökologische Jahr.“

Eine Empfehlung, die genau nicht dem Gedanken der Freiwilligkeit verpflichtet ist.

Mit der Empfehlung einer sogenannte „Zeitspende“, wie sie in Ziffer 574 aufgeführt ist, wird ein Gedanke aufgegriffen, der bereits debattiert wurde. Die „Zeitspende“ sollte ursprünglich bereits mit der Reform „Hilfen für Helfer“ im Jahr 2007 kommen. Verhindert wurde sie von den Finanzpolitikern von CDU/ CSU.

In Ziffer 574 heißt es unter der Überschrift „Rechtliche Rahmenbedingungen kontinuierlich verbessern“:

„[...] Darüber hinaus können Nutzungsmodalitäten des Zuwendungsrechts systematisch überprüft werden. So lassen sich die Rahmenbedingungen zur Eigenerwirtschaftung von Mitteln bei Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern zum Beispiel dadurch stärken, dass zivilgesellschaftliche Akteure bei der Beantragung öffentlicher Fördermittel nicht nur die Arbeitszeit hauptamtlichen Personals, sondern auch die Zeit für bürgerschaftliches Engagement als geldwerte Eigenleistung anrechnen können; dies sollte wegen der Gestaltungsanfälligkeit über Pauschalen berücksichtigt werden.

Abzuwarten bleibt, wie der Vorschlag einer „Demokratie Enquete“ von den Fraktionen im Bundestag aufgegriffen wird. Eine Forderung, die ich mit vielen anderen Teile.

Fazit

Aus Fehlern kann man lernen. Berichte sind wichtige Impulsgeber. Die Meinungen gehen weit auseinander, ob von diesem Ersten Engagementbericht positive Impulse an die Politikgestaltung gehen. Dafür kann er als gutes Beispiel dienen, was beim Zweiten Engagementbericht besser gemacht werden muss.