

EUROPA

FRANK W. HEUBERGER, NINO KAVELASHVILI,
MIRKO SCHWÄRZEL

Vom Zaungast zum Mitgestalter

Die Europaarbeit des BBE – ein Rück- und Ausblick

Mit der Gründung des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) durch die Mitglieder des Nationalen Beirats des Internationalen Jahres der Freiwilligen (IJF) im Juni 2002 wurde eine Empfehlung der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ umgesetzt, die ihrem Geist nach bereits weit über die nationalen Grenzen hinauswies. So heißt es denn auch gleich in § 2 der Gründungsstatuten des BBE (2002, S. 7): „Nach außen artikuliert das Netzwerk auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene engagementpolitischen und demokratischen Reformbedarf in Bürgergesellschaft/Drittem Sektor, Staat/Kommunen und Wirtschaft/Arbeitsleben und trägt durch die Arbeit seiner Arbeitsgruppen zur Verbesserung der Praxis des bürgerschaftlichen Engagements bei.“

Dieser Beitrag blickt auf nunmehr fast 20 Jahre europäisches Engagement des BBE zurück und stellt dieses in den Kontext zentraler engagementpolitischer und zivilgesellschaftlich-struktureller Entwicklungen in Deutschland und der EU seit der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Deutscher Bundestag 2002) bis zur Konferenz zur Zukunft Europas.

Der Abschlussbericht der Enquete-Kommission hatte bei seiner Bestandsaufnahme und Analyse der politisch-institutionellen Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements vor 20 Jahren schon die europäische Ebene im Blick. In der Vielzahl der Handlungsempfehlungen zur Verbesserung des Engagements in Europa stechen vor allem drei hervor: die europäischen Institutionen bürgernäher zu gestalten und das Demokratiedefizit abzubauen, nicht zuletzt durch die stärkere Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Assoziationen; mehr Bürgerbeteiligung durch deliberative und direktdemokratische Formen zu ermöglichen sowie die Förderung einer europäischen Öffentlichkeit. Dass diese

Empfehlungen nichts an Aktualität eingebüßt haben, beweist einmal mehr den Weitblick der Kommission. Die nun mit einem Jahr Verspätung am 9. Mai 2021 begonnene Konferenz zur Zukunft Europas könnte zumindest ein Schritt in Richtung Erfüllung dieser – bei Weitem nicht nur aus Kreisen der organisierten Zivilgesellschaft – immer wieder erhobenen Forderungen sein.

1. Der Anfang: Das Internationale Jahr der Freiwilligen 2001

Zunächst waren es die Erwartungen an das Internationale Jahr der Freiwilligen (IJF), die die Visionen des BBE über ein Europa der Bürgerinnen und Bürger befügelten. Das Jahr 2001, das die Generalversammlung der Vereinten Nationen den Freiwilligen der Welt widmete und dem sich 123 Länder anschlossen, sollte auch einige Spuren in Deutschland hinterlassen.

Die von UN-Seite proklamierten Ziele, den Freiwilligensektor besser in den politischen Willensbildungsprozess einzubinden, nationale und internationale Netzwerke auszubauen und den Beitrag von Freiwilligen für ihr jeweiliges Gemeinwesen besser anzuerkennen, bargen einiges an Sprengkraft.

Klar war, dass mangels Maßstäben eine Umsetzung kaum binnen eines Jahres zu bewerkstelligen war. Vor allem aber versäumte es die Bundespolitik trotz eines erheblichen PR-Aufwandes, deutlich zu machen, wie sie sich die Einbindung auch nur der politisch interessierten Teile organisierter zivilgesellschaftlicher Akteure in einen erweiterten Prozess politischer Willensbildung vorstellt. Ihr vielerorts beschworenes Konzept der Stärkung der Zivilgesellschaft blieb blass und unausgereift und konnte dem Anspruch, mehr gesellschaftliche Integration und Kohäsion zu befördern, nicht gerecht werden.

Konkrete Beteiligungsmodelle, wie zum Beispiel auf kommunaler Ebene engagementwillige Bürgerinnen und Bürger in gemeindepolitische Entscheidungsstrukturen einzubeziehen sind, gab es kaum. Allerdings haben viele Bundesländer im IJF ihre politische Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements durch besondere Veranstaltungen und Kampagnen demonstriert. Auf dem Tag der Deutschen Einheit 2001 stellten neun Bundesländer stolz ihre neuen Förderkonzepte vor.

Retrospektiv fällt die Beurteilung des IJF zwiespältig aus. Nicht nur scheiterte weitgehend der Versuch, die deutsche Wirtschaft in einen ernsthaften Dialog für (neue) Partnerschaften mit zivilgesellschaftlichen Organisationen einzubeziehen und die Unternehmen für das gesamtgesellschaftliche Projekt „Bürgergesellschaft“ zu begeistern. Auch der Ausbau nationaler und internationaler Netzwerke und damit die Europäisierung der Zivilgesellschaft, blieb nicht viel

mehr als eine Idee (vgl. Heuberger 2002). Gleichwohl war das IJF zumindest in Deutschland Ausgangspunkt für die Etablierung des Politikfeldes Engagementpolitik und Wegbereiter wichtiger konzeptioneller und struktureller Entwicklungen im Feld, wie der Einsetzung der Enquete-Kommission im Deutschen Bundestag und später des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“, dem Aufbau von Engagementabteilungen in der politischen Verwaltung und nicht zuletzt der Gründung des BBE aus dem Nationalen IJF-Beirat heraus.

2. Bürgerschaftliches Engagement und Europa: erste Annäherungsversuche

Mit der Arbeit der Projektgruppe 8 (von der Mitgliederversammlung des BBE 2003 eingesetzt) „Europäische Zivilgesellschaft und ziviler Dialog“ vertieft sich im BBE der Blick Richtung Europa, indem zunächst eine Übersicht sowohl über bestehende europäische Netze des bürgerschaftlichen Engagements und nationale Netze in Europa als auch ein Überblick über bestehende europäische Förderprogramme erstellt wird. Ende 2003 veranstaltete die Gruppe in Kooperation mit der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland mit großem Erfolg eine Informationsveranstaltung zum Überblick über die Programmvialt der EU-Förderprogramme und gab praktische Hinweise zur Antragstellung. Informationsveranstaltungen zu Jugendfreiwilligendiensten in Europa folgten mit gleichem Erfolg. Um die Kontakte zu zivilgesellschaftlichen Netzwerken in anderen Ländern zu intensivieren und gemeinsam Perspektiven der europäischen Zivilgesellschaft zu diskutieren, wurde mit den Niederlanden und Polen die erste 3-Länder-Tagung vorbereitet.

Doch für die Dimensionen des Europathemas, seine Verknüpfung mit Akteuren und Netzwerken auf Brüsseler Ebene – vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss EWSA, den Aktivitäten des Europarats bis zu Zivilgesellschaftsorganisationen in den Mitgliedstaaten der EU – erwies sich die Projektgruppenarbeit des BBE als wenig geeignet. Die Gruppe stellte ihre Arbeit ein. Der Transfer der Idee Europa sollte nunmehr im BBE etabliert werden, indem Europa als Querschnittsthema in allen Arbeitsbereichen des Netzwerks behandelt werden sollte.

Anfang 2005 trat das BBE dem Europäischen Freiwilligenzentrum CEV bei. Das 1992 gegründete Netzwerk ist die europäische Vertretung von über 60 Organisationen, die sich der Förderung und Unterstützung von Freiwilligen und Freiwilligenarbeit in Europa auf europäischer, nationaler oder regionaler Ebene widmen. Mit diesem Schritt nahm das BBE die EU als politische Ebene stärker

in den Blick mit der Frage, welche Rahmenbedingungen Europa für die Engagementförderung setzen kann, welche Rückschlüsse sich daraus für die nationale Ebene ergeben können und wie das Bundesnetzwerk auch die europäische Ebene als Akteur betreten kann.

Dabei erwies sich der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss als wichtiger institutioneller Bezugspunkt. Die EWSA-Stellungnahme „Freiwillige Aktivitäten, ihre Rolle in der europäischen Gesellschaft und ihre Auswirkungen“ (EU-Amtsblatt 2006/C 325/13) war eines der ersten zentralen Brüsseler Dokumente, das Handlungsvorschläge zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements enthielt. Sie wurden unter intensiver Beteiligung des CEV erarbeitet und im BBE diskutiert.

In der Zivilgesellschafts- und Demokratiepoltik progressiver als die Europäische Union war allerdings seit jeher der Europarat. Die Kooperation des BBE mit dem Europarat führte dazu, dass seit 2007 enge Kontakte zum Projekt „Forum for the Future of Democracy“ hergestellt werden konnten. Dieses jährlich stattfindende Forum, auf dem Gipfeltreffen des Europarats 2005 in Warschau etabliert, zielt auf die verbindliche und überprüfbare Stärkung von Demokratie, politischer Freiheit und zivilgesellschaftlicher Partizipation. So konnte sich das BBE in den Folgejahren aktiv an der Entwicklung und Formulierung eines „Codes of Good Practice for Civil Participation“ beteiligen, der 2009 von der Konferenz der Internationalen NGO im Europarat vorgelegt und vom Ministerkomitee angenommen wurde (Europarat 2009).

3. Europa wird Projekt: „BBE für Europa“ und Europäisches Jahr der Freiwilligen 2011

2008 wurden mit dem Projekt „BBE für Europa“ die bisherigen europäischen Aktivitäten des BBE gebündelt. Kern des Projektes bildet die Kooperation mit der Nationalen Kontaktstelle bei der Kulturpolitischen Gesellschaft zur Verbesserung des Zugangs zum EU-Förderprogramm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“. Dies ermöglichte dem BBE erstmalig, seine Europaarbeit mit hauptamtlichem Personal auszustatten und sein europäisches Engagement aus der wachsenden Geschäftsstelle heraus zu koordinieren.

Zum einen konnten damit sukzessive neue europabezogene Arbeitsformate und Kommunikationsinstrumente etabliert werden. Der „BBE-Europa-Newsletter“ etwa stellt bis heute eine der wichtigsten und umfangreichsten periodischen Informationsquellen zu Fragen des europäischen Engagements und der europäischen Engagementpolitik dar. Auch wird auf Beschluss der Mitglieder-

versammlung im März 2009 eine Ad-hoc-Gruppe „Engagement und Partizipation in Europa“ ins Leben gerufen, die sich im Herbst 2010 als dauerhafte Arbeitsgruppe des BBE etablierte.

Zum anderen nahm das Thema Europa einen deutlich höheren Stellenwert auf der politischen Agenda des Bundesnetzwerks ein. Der Sprecher*innenrat des BBE führte die Rolle eines Beauftragten für europäische Angelegenheiten ein – mit dem Status eines kooptierten Vorstandsmitglieds. Im Rahmen des vom BBE organisierten zivilgesellschaftlichen Beteiligungsprozesses zur Erarbeitung einer nationalen Engagementstrategie der Bundesregierung zwischen 2009 und 2010 wurde ein eigenes Dialogforum zu Europa innerhalb des „Nationalen Forums für Engagement und Partizipation“ eingerichtet, das wegweisende Empfehlungen erarbeitete, wie etwa zur Entwicklung einer europäischen Engagementpolitik und der Engagementverträglichkeit europäischer und nationaler Rechtsetzung (BBE 2010, S. 106–117).

10 Jahre nach dem Internationalen Freiwilligenjahr der UN 2001 rief die Europäische Union ihr „Europäisches Jahr der Freiwilligentätigkeit 2011“ aus. Es wurde zu einem Katalysator eines europäischen Engagementdiskurses (vgl. Schwärzel 2010). Erstmals beauftragte die Europäische Kommission Forschungsinstitute zur Erhebung von Daten und Rechtsrahmen des bürgerschaftlichen Engagements im europäischen Vergleich, die eine wichtige Grundlage für EU-eigene Engagementförderkonzepte bildeten.

Aufseiten der europäischen Zivilgesellschaft bildete sich die „European Alliance for Volunteering“ (EAV) aus den großen europäischen Netzwerken der Freiwilligenarbeit wie dem CEV und Volonteuropa sowie europäischen Dachstrukturen zivilgesellschaftlicher Bereiche wie der Social Platform oder dem Europäischen Jugendforum. Die EAV organisierte einen – unter anderem an das Nationale Forum des BBE angelehnten – gesamteuropäischen Beteiligungsprozess zur Erstellung einer „Policy Agenda on Volunteering in Europe (PAVE)“. Das PAVE-Dokument bündelt zum ersten Mal Empfehlungen für eine zwischen europäischer Ebene, den Mitgliedstaaten und Kommunen abgestimmte gesamteuropäische Engagementförderung und benennt für alle staatlichen Ebenen sowie die Zivilgesellschaft Handlungsoptionen.

Das europäische Engagement des BBE erlebte rund um das Europäische Jahr der Freiwilligentätigkeiten 2011 einen ersten Höhepunkt. Vertreter des BBE wurden in das Präsidium des CEV sowie die EAV gewählt und prägten die Entwicklungen von PAVE wesentlich mit. In Deutschland entwickelte sich die BBE-Arbeitsgruppe Europa zum wichtigsten Austauschformat zur Umsetzung und Begleitung des EJF 2011 in Deutschland. Mit dem Projekt „Volunteering