



**Bundesnetzwerk
Bürgerschaftliches
Engagement**



FÖRDERLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR ENGAGEMENT – ECKPUNKTE FÜR EIN BUNDEENGAGEMENTGESETZ

von Manfred Spangenberg, Tobias Baur, Dr. Hans Sandler und
Dr. Serge Embacher

ARBEITSPAPIERE Nr. 4



ARBEITSPAPIERE NR. 4

FÖRDERLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR ENGAGEMENT ECKPUNKTE FÜR EIN BUNDESENGAGEMENTGESETZ

Das Papier ist nach der Bundestagswahl 2013 im Kontext der Diskussionen der damaligen AG 1 des BBE (Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement) entstanden. Dabei geht es – unabhängig von den in der 18. Legislaturperiode erzielten Fortschritten in der Engagementpolitik des Bundes – um die Frage, wie eine systematische und auf Dauer gestellte Förderung des bürgerschaftlichen Engagements so ausgestaltet werden kann, dass vor allem die Engagierten selbst dabei in den Mittelpunkt gerückt werden.

ISBN: 978-3-9818732-3-8

INHALTSVERZEICHNIS

2	Impressum
3	Einleitung
4	Präambel
6	Artikel 1 – Legaldefinition Bürgerschaftliches Engagement
8	Artikel 2 – Förderung und Finanzierung tragfähiger Infrastruktur für das bürgerschaftlichen Engagement
9	Artikel 3 – Zuwendungs- und Gemeinnützigkeitsrecht
10	Artikel 4 – Engagementverträglichkeitsprüfung
11	Artikel 5 – Förderung der Engagierten
12	BBE-Newsletter online

IMPRESSUM

HERAUSGEBER

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin-Mitte

☎ +49 30 62980 100

✉ info@b-b-e.de

🌐 <http://www.b-b-e.de>

REDAKTION DER PUBLIKATION

Dr. Serge Embacher, Manfred Spangenberg, Ute Bertel

REDAKTION DER REIHE

PD Dr. Ansgar Klein

Dr. Lilian Schwalb

Dr. Rainer Sprengel

V.I.S.D.P.

PD Dr. Ansgar Klein

LAYOUT/SATZ

Regina Vierkant (sevenminds)

ERSCHEINUNGSDATUM

Oktober 2017

ISBN: 978-3-9818732-3-8

ENTWICKELN. VERNETZEN. STÄRKEN.

Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) ist das Netzwerk für Zivilgesellschaft, Staat und Wirtschaft zur nachhaltigen Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und der Bürgergesellschaft in allen Gesellschafts- und Politikbereichen.

EINLEITUNG

Das Papier unter dem Titel Förderliche Rahmenbedingungen für Engagement – Eckpunkte für ein Bundesengagementgesetz ist nach der Bundestagswahl 2013 im Kontext der Diskussionen der damaligen AG 1 des BBE (Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement) entstanden. Den hier dokumentierten Text des Papiers haben Manfred Spangenberg, früherer Sprecher der AG 1 sowie Tobias Baur, Hans Sandler und Serge Embacher gemeinsam verfasst und über die damalige AG 1 dem KOA vorgelegt. Mit dem Vorhaben wurde das Ziel verfolgt, innerhalb des BBE zu einer Meinungsbildung und Abstimmung in den angesprochenen Fragen zu kommen. Dabei geht es – unabhängig von den in der 18. Legislaturperiode erzielten Fort-

schritten in der Engagementpolitik des Bundes – um die Frage, wie eine systematische und auf Dauer gestellte Förderung des bürgerschaftlichen Engagements so ausgestaltet werden kann, dass vor allem die Engagierten selbst dabei in den Mittelpunkt gerückt werden. Die Idee, zentrale Fragen des Gemeinnützigkeitsrechts, der Monetarisierung und der Engagementförderung mittels eines Engagementgesetzes auf Bundesebene anzugehen, ist zwar derzeit nicht aktuell und wohl auch in den Reihen des BBE nicht mehrheitsfähig. Die Autoren gehen dennoch davon aus, dass die Debatte aufgrund der immer wiederkehrenden Probleme und Herausforderungen, denen sich die Engagementpolitik gegenüber sieht, aktuell bleiben wird.

PRÄAMBEL

Engagementpolitik braucht dringend Eckpunkte. 15 Jahre nach der Enquete-Kommission des Bundestages zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ ist auf dem Feld des bürgerschaftlichen Engagements ein Politikfeld mit eigenen Handlungslinien, eigenen strategischen Regeln, eigenen Diskursen und eigenen Gremien entstanden. Dies zu Recht, denn das Engagement in seinen vielfältigen Formen (Ehrenamt, Selbsthilfe, freiwillige Tätigkeit, bürgerschaftliches Engagement) eröffnet im dynamischen gesellschaftlichen Wandel unverzichtbare, tragfähige und vielversprechende Optionen für Demokratie und sozialen Zusammenhalt. Engagement ist für eine lebenswerte und demokratische Gesellschaft unverzichtbar.

Wenn das richtig ist, dann ist auch eine vorausschauende und eigenständige Engagementpolitik unverzichtbar. Die Verbesserung der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement und die organisierte Bürgergesellschaft erscheint heute dringender denn je.

Engagementpolitik unterstützt die dauerhafte Weiterentwicklung einer aktiven Bürgergesellschaft. Eine starke, selbstbewusste und unabhängige Bürgergesellschaft muss im Interesse des demokratischen Rechtsstaates liegen, da sie eine wesentliche Voraussetzung für sein Funktionieren ist. Bislang ist eine engagementpolitische Strategie der Bundesre-

gierung aber nur schwach entwickelt. Ein dynamischer gesellschaftlicher Wandel, Tendenzen einer wachsenden Monetarisierung und Instrumentalisierung des Engagements als Ressource der Dienstleistungserbringung, eine zunehmend belastende Bürokratisierung, aber auch fehlende verlässliche Infrastrukturen in der Engagementförderung markieren wichtige Ausgangspunkte bei der Formulierung engagementpolitischer Eckpunkte.

Engagementpolitik verwirklicht sich in gemeinsamer Anstrengung von Staat, Wirtschaft und organisierter Bürgergesellschaft. Welche Wege in der Engagementpolitik am besten gewählt werden (z. B. ein Bundesengagementgesetz, ein nationaler „Compact“ für Engagement im Sinne einer Vereinbarung von Kooperationsverfahren zwischen Staat und Bürgergesellschaft und/oder eine Bundesstiftung für Engagement mit entsprechenden Förderkriterien), muss sich in der Debatte erweisen.

Engagementpolitik endet nicht an den nationalen Grenzen. Daher bedarf es einer europäischen Engagementpolitik. Die Bedeutung einer europäischen Bürgergesellschaft kann heute gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die Legitimationsdefizite der Europäischen Union können nur mit Hilfe des bürgerschaftlichen Engagements, erweiterten Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung und ein dadurch langsam entstehendes europäisches Bürger-

bewusstsein behoben werden. Allerdings steht die tatsächliche Förderung einer europäischen Engagementpolitik und einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

heute noch in den Anfängen. Die Bürgergesellschaft soll auf der europäischen Ebene selbstbestimmt aktiv werden, was bislang noch weitgehend aussteht.

ARTIKEL 1 – LEGALDEFINITION BÜRGERSCHAFTLICHES ENGAGEMENT

Bürgerschaftliches Engagement, Ehrenamt, Selbsthilfe und andere Freiwilligentätigkeiten machen insgesamt einen eigenständigen Handlungstypus aus, der von Individuen ausgeübt wird und sich von privatem Handeln einerseits und vom Handeln zu Erwerbszwecken andererseits unterscheidet. Bürgerschaftliches Engagement kann in allen gesellschaftlichen Bereichen stattfinden und definiert sich wie folgt:

➤ **Gemeinschaftlichkeit:** Bürgerschaftliches Engagement ist gemeinschaftliches Handeln in Kooperation mit anderen. Damit korrespondieren gemeinnützige Organisations- und Rechtsformen, die dem gemeinschaftlichen Handeln einen Rahmen geben (eingetragener Verein, gGmbH, Stiftung, BGB-Gesellschaft u. a.).

➤ **Gemeinwohlbezug:** Bürgerschaftliches Engagement ist Handeln zu Gemeinwohlzwecken. Damit ist es an Grundwerte wie Menschenwürde, Freiheit, Sozialstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratieprinzip gebunden. Alles Handeln, das den Grundwerten des demokratischen Rechtsstaats entgegenläuft, kann nicht als bürgerschaftliches Engagement verstanden werden und ist beispielsweise nicht förderfähig.

➤ **Freiwilligkeit:** Bürgerschaftliches Engagement kann nur aus freiem Willen und Antrieb heraus geschehen. Alles Handeln, das durch eine von außen auferlegte Ver-

pflichtung geschieht, kann nicht als bürgerschaftliches Engagement verstanden werden (Pflichtdienste, Arbeitspflichten, Pflichten gegenüber Familienangehörigen wie Kindern etc.).

➤ **Unentgeltlichkeit:** Bürgerschaftliches Engagement ist nicht auf materiellen Gewinn gerichtet und geschieht im Wesentlichen unentgeltlich. Ausnahmen bilden Kosten- bzw. Aufwandserstattungen z. B. bei der Freiwilligen Feuerwehr, im kommunalen Ehrenamt oder in anderen Organisationen des Dritten Sektors. Alles Handeln, das über diese Ausnahmen hinaus vergütet wird (z. B. im Rahmen von Minijob-Verträgen oder sonstigen Niedrigentgelten), ist Erwerbsarbeit und gehört in den Rechtskreis des Arbeitsrechts.

➤ **Bezug auf öffentliche Güter:** Bürgerschaftliches Engagement kann die Erstellung öffentlicher Güter in Kooperationsformen mit Staat und anderen Akteuren koproduktiv unterstützen. Dabei ist der Eigensinn des Engagements zu wahren.

➤ **Öffentlichkeit:** Bürgerschaftliches Engagement ist Handeln im öffentlichen Raum und im öffentlichen Interesse und unterscheidet sich sowohl von privatem als auch privatwirtschaftlichem Handeln. Daraus ergibt sich das Gebot der Transparenz hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung sowie der Struktur und Finanzierung von Organisationen der Bürgergesellschaft.

Weitere Begriffsbestimmungen: Bürgerschaftliches Engagement erfordert aktives Handeln in Projekten bzw. Organisationen und grenzt sich damit ab von bloß passiver Mitgliedschaft in gemein-

nützigen Organisationen. Es erfordert zudem Regelmäßigkeit und Konstanz und geht daher über sporadisches Handeln in gemeinwohlorientierter Absicht hinaus.

ARTIKEL 2 – FÖRDERUNG UND FINANZIERUNG TRAGFÄHIGER INFRA- STRUKTUR FÜR DAS BÜRGERSCHAFTLICHE ENGAGEMENT

Lokale Einrichtungen sind Kristallisationskerne für die Entstehung und Entwicklung von bürgerschaftlichem Engagement und daher von großer Bedeutung für die Bürgergesellschaft. Die durch sie gebildete Infrastruktur besteht neben Einrichtungen des klassischen Ehrenamts (Sportvereine, Wohlfahrtsverbände) u. a. aus

- Netzwerken,
- Freiwilligenagenturen und -zentren,
- Seniorenbüros,
- Nachbarschaftsheimen,
- Selbsthilfekontaktstellen,
- lokalen Anlaufstellen,
- Bürgerstiftungen,
- Pflegestützpunkten,
- Mehrgenerationenhäusern.

Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements erfordert im öffentlichen Interesse eine verlässliche und tragfähige Infrastruktur, die nicht von politischen Zufällen oder dem „Good Will“ einzelner Akteure abhängt. Ihre Finanzierung ist jedoch wegen des immer noch fehlenden Bewusstseins für die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements oft prekär und defizitär.

Um zu einer tragfähigen Infrastruktur für Engagement zu gelangen, bedarf es

- neben einer staatlichen Grundfinanzierung der Mischfinanzierung durch die föderalen Ebenen des Staates, durch die gesetzliche Sozialversicherung, durch Ei-

genmittel der organisierten Bürgergesellschaft sowie durch Stiftungen und Unternehmen;

- klarer Kriterien für die Förderung des Engagements (genauere Bestimmung von Gemeinwohlzwecken, Transparenz, Leitbilder usw.);
- in Kooperation zwischen Bund und Ländern einer Anpassung des Grundgesetzes (Aufhebung des Kooperationsverbotes), der Länder- und Kommunalverfassungen, um die Kommunen in die Lage zu versetzen, das lokale Engagement tatsächlich wirkungsmächtig zu unterstützen;
- einer institutionell stabilen Förderung von Organisationen, die auf Dauer für die Engagementinfrastruktur wichtig sind;
- umfassender koordinierender Anstrengungen zwischen den Sektoren (Staat, Wirtschaft, Bürgergesellschaft).

Um diese Aufgaben bundesweit zu koordinieren, sind organisatorisch schlagkräftige Strukturen zu errichten. In diesem Zusammenhang kann eine Bundesstiftung für Engagement den Bedarf einer tragfähigen Infrastruktur in der Engagementförderung aufgreifen. In der Arbeit der Bundesstiftung sind die Fachdiskurse der Engagementförderung, die im Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement wie auch im Bündnis für Gemeinnützigkeit beraten werden, zu berücksichtigen.

ARTIKEL 3 – ZUWENDUNGS- UND GEMEINNÜTZIGKEITSRECHT

Im Zuwendungs- und Gemeinnützigkeitsrecht muss zum Ausdruck kommen: Der Staat fördert subsidiär das bürgerschaftliche Engagement, um das demokratische Gemeinwesen zu stabilisieren und weiterzuentwickeln und nicht primär, um Kosten einzusparen. Tragfähige Vorschläge zu dringend nötigen Reformen des Zuwendungs- und Gemeinnützigkeitsrechts liegen (z. B. in einem Positionspapier des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge) schon seit Jahren vor, ohne dass politische Entscheidungsträger diese ernst genommen hätten (z. B. Anerkennung des Engagements als substantiell eigenständiger Förderzweck in § 52 AO, Anerkennung des Engagements als Eigenmittel bei der Projektförderung, längere Förderlaufzeiten). Das Bündnis für Gemeinnützigkeit, das Nationale Forum für Engagement und Partizipation des BBE und weitere Akteure haben hier alle wesentlichen Vorarbeiten geleistet.

Notwendig ist – neben vielen praktischen Erleichterungen (z. B. Festbetragsfinanzierung, Reform der „ANBestP“ – Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung) – vor allem eine neue Idee von Gemeinnützigkeit, in der ein zeitgemäßes Verhältnis zwischen Staat und Bürgergesellschaft zum Ausdruck gelangt.

Aus einer zuwendungsrechtlichen Förderung resultiert kein Dienstleistungsvertrag. Zuwendungsnehmerinnen und -nehmer müssen ihre eigenen Erfahrungen und Werte bei der Umsetzung von Projekten zum Ausdruck bringen können. Die immer stärker zu beobachtende Tendenz einer bis ins Detail reichenden Projektsteuerung durch Fördergebende ist Folge eines bürokratisierten und praxisfeindlichen Zuwendungs- und Gemeinnützigkeitsrechts und verkleinert die erforderlichen Kreativitätsspielräume in der Bürgergesellschaft.

ARTIKEL 4 – ENGAGEMENTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG

Nach dem Vorbild der Kulturverträglichkeitsprüfung bei der Bundesbeauftragten für Kultur und Medien soll eine Engagementverträglichkeitsprüfung eingeführt werden. Bei dieser Prüfung werden alle neuen Gesetzesvorhaben darauf geprüft, inwiefern sie die Bedingungen für bürgerschaftliches Engagement verbessern oder negativ verändern. Dies betrifft z.

B. Regularien im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts, des Vereins- und Stiftungsrechts oder des Haftungs- und Versicherungsrechts und sachgebietsorientierte Regelungen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Engagementpolitik eine Querschnittspolitik ist, die viele Fachgebiete und deren gesetzliche Regelungen betrifft.

ARTIKEL 5 – FÖRDERUNG DER ENGAGIERTEN

Im Zuge der Veränderung der motivationalen und sozialen Hintergründe des Engagements spielen heute Themen wie Gewinnung, Vermittlung, Beratung und Fortbildung von bürgerschaftlich Engagierten ebenso wie Kompetenzbilanzierung oder Freiwilligenmanagement eine zunehmende Rolle. Zwar gibt es bereits zahlreiche Ideen und Ansätze, diese Faktoren in den Fokus der Engagementförderung zu rücken, doch steht eine systematische Betrachtung bis-

lang aus. Entwickelte Standards in der Begleitung und Betreuung von Engagierten sollten wie in der beruflichen Bildung und Weiterbildung (z. B. Freistellungsregelungen für Fortbildung und Qualifizierung) auch für den Bereich der organisierten Bürgergesellschaft aufgegriffen und erprobt werden. Das BBE führt hier eine intensive Debatte um die förderrechtlichen Voraussetzungen einer „nachhaltigen“ Infrastruktur in den Feldern des Engagements.

BBE-NEWSLETTER ONLINE

BBE-NEWSLETTER

Der BBE-Newsletter informiert 14-tägig über Engagementpolitik und -debatte in Deutschland, interessante Publikationen und Veranstaltungen sowie Aktuelles aus dem BBE. In monatlichen Themenschwerpunkten vertiefen AutorInnen aus Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zivilgesellschaftliche Themen.

www.b-b-e.de/newsletter

BBE EUROPA-NACHRICHTEN

Die BBE Europa-Nachrichten zu Engagement und Partizipation in Europa bieten monatlich Informationen und Hintergrundberichte zu europäischen Fragen der Engagementpolitik und -förderung, Gastbeiträge namhafter Europa-ExpertInnen sowie Hinweise auf internationale Beteiligungsverfahren.

www.b-b-e.de/eunewsletter

INFOLETTER

Der INFOLETTER zur Woche des bürgerschaftlichen Engagements erscheint vierteljährlich, informiert über die Aktivitäten zu Vorbereitung und Durchführung der Aktionswoche, stellt Engagement-Projekte vor und hält über die Nachrichten, Aktionen und Materialien rund um das bürgerschaftliche Engagement auf dem Laufenden.

www.engagement-macht-stark.de/publikationen/infoletter

NEWSLETTER-ABO

www.b-b-e.de/newsletter-abo

