

DR. THOMAS RÖBKE

## ENGAGEMENTPOLITIK – BESTANDSAUFNAHME UND AKTIONSFELDER. WO STEHEN WIR?

EINIGE ANMERKUNGEN ZUM ZWEITEN ENGAGEMENTBERICHT

Nun ist er endlich veröffentlicht, der Zweite Engagementbericht. In einer Zeit, in der das Bürgerschaftliche Engagement angesichts der ehrenamtlichen Flüchtlingshilfe große öffentliche Anerkennung genießt, ist es schon verwunderlich, dass fast ein Jahr zwischen Fertigstellung und Veröffentlichung lag. Die Bundesregierung hat sich viel Zeit gelassen.

Ich möchte meine Anmerkungen zum Engagementbericht bewusst engagementpolitisch verstehen. Was können wir daraus für unsere strategische Positionierung ableiten? Dabei orientiere ich mich an Kategorien, die die Policy-Forschung bereithält: Ich will über politische Leitideen, politische Regeln, politische Handlungsfelder und politische Arenen bzw. Akteure reden und mich in meinem Kommentar darauf beziehen, welche Beiträge der Engagementbericht dazu leistet bzw. welche Aussagen er nicht trifft.

### Politische Leitideen

Vorneweg: Mein Gesamteindruck des fast 600 Seiten starken und in kleiner Schrift gesetzten Werkes ist überwiegend positiv. Ich finde mich in vielen Positionen wieder, vieles habe ich dazu gelernt.

Es ist auch begrüßenswert, dass der fertige Bericht in seinen Teilen lockerer verknüpft ist, als ursprünglich angedacht. Laut erster Ankündigungen, noch vor dieser Legislaturperiode, sollte es im En-

gagementbericht um die Ausbuchstabilisierung des Konzepts der „Sorgenden Gemeinschaft“ gehen. Als ich dazu die ersten Überlegungen hörte, kam ich mir – bildlich gesprochen – vor wie in einem Basler Museum vor einer raumfüllenden Maschine von Jean Tingely: Da drehten sich überall die Räder, es dampfte und schnaufte. Wenn sich oben eine Kette bewegte, blies sich gleichzeitig unten ein Luftballon auf. Mit anderen Worten: Mir war das Konzept der sorgenden Gemeinschaft ein wenig zu ambitioniert und zu komplex. Daher ist es zu begrüßen, dass das vorliegende Endergebnis deutlich assoziativer und weniger streng zusammengebunden ist. Es gibt viele interessante und anregende theoretische Ansätze, die locker miteinander kommunizieren, aber kein stringentes theoretisches Gebäude ergeben.

Zu diesen Ansätzen gehört der Begriff der Gemeingüter (Commons/Allmende), der Fähigkeitenansatz von Martha Nussbaum und Amartya Sen (im Kapitel über Daseinsvorsorge), oder der Begriff der Tugend in aristotelischer Tradition. Auf letzteren werde ich noch zurückkommen. Besonders gefallen hat mir der Versuch, die Vielfalt des bürgerschaftlichen Engagements zu beschreiben und anhand von klug gewählten Kriterien darzustellen. Ich beziehe mich hier zum Beispiel auf die Spannungsachse „Zwischen organisiertem Engagement und informellen Formen gegenseitiger Unterstützung“. Bisher wurden die informellen Engagementformen

viel zu wenig berücksichtigt. Das unterscheidet den aktuellen Engagementbericht, wie übrigens auch den aktuellen Freiwilligensurvey, wohltuend von seinen Vorläufern. Des weiteren geht es um Spannungslinien zwischen Tradition und Innovation, Konsens und Konflikt, Bridging und Bonding Social Capital usw. Diese Vermessungen verweisen auf die große Bandbreite von Funktionen, Formen und Wirkungen des Engagements; auch seine manchmal problematischen Seiten werden damit sichtbarer (Populismus; diskriminierende Blogger im Internet etc.).

Dem Tugendbegriff in aristotelischer Tradition wird am Anfang des Berichts ein prominenter Platz eingeräumt. Tugendethiken sind heute in der Philosophie eher eine Randerscheinung. Es ist hier nicht der Platz, die philosophische Debatte zu führen. Erwähnen möchte ich jedoch, dass mir am Rekurs auf den Tugendbegriff die deutliche Abwendung vom Bürgerpflichtbegriff gefällt, der im letzten Engagementbericht eine prominente und sehr umstrittene Rolle gespielt hatte. Jetzt wird das Moment der Freiwilligkeit und des Eigensinns wieder stärker betont, und der Tugendbegriff soll dafür sorgen, dass das nicht in die umgekehrte Richtung der Beliebigkeit einer Spaßgesellschaft abdriftet. Seine praktische Spannung zwischen Handlung und Haltung, Praxis und Persönlichkeitsbildung, kann gerade in Bezug auf Bildungsprozesse (Lernen von Verantwortungsübernahme und sozialer Kompetenz) fruchtbar gemacht werden.

Dennoch hat der Tugendbegriff seine Begrenzungen. Er wird im Bericht zwar immer im Verhältnis von eigenen Motivationen und objektiven Gelegenheiten behandelt, und nicht so sehr als persönliches Merkmal der „Tugendhaftigkeit“, bürdet dem Individuum jedoch eine Last auf, an der es schwer zu tragen hat. Empfehlenswert wäre hier –

unter der Voraussetzung, dass es sich um einen materialen Ethikansatz handeln soll, den Capability Approach von Nussbaum und Sen zu Grunde zu legen. Alternative Anknüpfungspunkte wären pragmatische Konzepte, die auf John Dewey zurückgehen oder die Diskursethik von Jürgen Habermas und ihre Weiterentwicklung durch Axel Honneth mit seinen zivilgesellschaftlichen Bezügen auf Anerkennung, Freiheit und Gerechtigkeit.

### Politische Regeln und die reale Allokation der Mittel

So schön die Vielfalt der konzeptionellen Ansätze auch ist, um bürgerschaftliches Engagement zu beschreiben, so muss man sich dennoch die Frage stellen, welche Implikationen sie für die politische Strategiebildung hat. Diese Ansätze stellen m.E. eine fruchtbare Perspektive dar, wenn es um die Beurteilung der politischen Werkzeuge und Förderinstrumente geht. Eine erste Unterscheidungsebene ist, Engagement auf breiter Ebene anzuerkennen, aber auch dort Grenzen zu setzen, wo demokratische und zivile Werte angegriffen werden. Das ist Ausdruck eines angemessenen staatlichen Handelns in einer reifen, demokratisch verfassten Zivilgesellschaft. Hier müssen Rechtsstaat und Ordnungspolitik greifen, um etwa gegenüber diskriminierendem Engagement Flagge zu zeigen. Eine weitere Ebene ist die der eher breiten Förderung durch das steuerliche Kriterium der Gemeinnützigkeit, wobei es der Engagementbericht eher unterlässt, die Debatte darüber zu führen, ob das Gemeinnützigkeitsverständnis der Abgabenordnung noch zeitgemäß ist. Zu nennen ist schließlich die Ebene der gezielten politischen Förderstrategien, dort, wo ein besonderes öffentliches Interesse vorliegt.

Wie sieht es nun vor diesem Hintergrund mit dem Einsatz der staatlichen Förderin-

strumente in der Praxis aus? Zunächst die steuerlichen Erleichterungen:

„Die Bundesregierung geht offenbar von 300.000 Ehrenamtlichen aus, die von der Übungsleiterpauschale Gebrauch machen. Die von der Bundesregierung angenommenen steuerlichen Mindereinnahmen lägen insgesamt bei rund 740 Millionen Euro. Bei den Steuerfreibeträgen gem. § 3 Nr. 26a [i.e. Ehrenamtspauschale] EStG geht die Bundesregierung offenbar von 90.000 Personen aus, die diese nutzen. Die steuerlichen Mindereinnahmen würden sich nach den Annahmen der Bundesregierung insgesamt auf etwa 68 Millionen Euro belaufen.“ (S. 242).

Um die 800 Mio. Euro erhält also ein Kreis von knapp 400.000 Personen durch steuerliche Vergünstigungen. Von der Übungsleiterpauschale profitieren allerdings auch viele Personen, die genuin gar nicht engagiert sind. Auch ein Professor kann einen gut dotierten Vortrag geltend machen. Und es profitieren nur jene wirklich, die Einnahmen haben und auch entsprechendes Einkommen vorweisen, damit sich dieser Freibetrag lohnt.

Für die etwa 40.000 BundesfreiwilligendienstlerInnen gibt der Bund an die 200 Mio. Euro aus. Etliche hunderte Millionen Mittel fließen gemäß §45b und c SGB XI in ehrenamtliche Hilfen bei Gesundheit und Pflege, obwohl hier gerade einmal 0,7 % der Bevölkerung engagiert sind. (S. 430). Nach der Stellungnahme der Bundesregierung zum Zweiten Engagementbericht haben sich die Leistungsausgaben der Pflegeversicherung für niedrigschwellige Betreuungs- und Entlastungsangebote: von 2011 auf 2015 von rund 333 auf 685 Millionen Euro mehr als verdoppelt.

Demgegenüber ist der Topf, der im BMFS-FJ für Modellvorhaben zur Stärkung des

zivilgesellschaftlichen Engagements bereit steht, mit nicht einmal 5 Mio. Euro gefüllt.

Wir müssen uns fragen, ob diese Allokation der Mittel engagementpolitisch sinnvoll ist. Die Debatte verweist auf jeden Fall auf die Prävalenz der Steuererleichterung und der Dienstvergütung gegenüber gerade jenem Engagement aus Eigensinn und Gemeinwohlorientierung, das nicht nur die Engagementstrategie des BMFSFJ, sondern auch der Zweite Engagementbericht in den Mittelpunkt rückt.

Für diese Debatte bereitet der Engagementbericht den Boden, hält sich aber doch zurück, sie selbst offensiv zu führen. Brauchen wir eine andere Förderpolitik? Brauchen wir eine gesetzlich verankerte Legaldefinition des bürgerschaftlichen Engagements, um die Förderungen zielgenauer zu gestalten (Steuerverluste der Übungsleiterpauschale? Abgrenzung zum Mindestlohn?). Oder wäre diese Kodifizierung gegenüber der großen Vielfalt des Engagements kontraproduktiv, weil dadurch viele Aktivitäten durch das Förderraster fallen könnten.

Nachdem etwa Wohnen seit den 1990er Jahren nicht mehr als gemeinnütziger Zweck anerkannt wird, haben es kleine Wohnbaugenossenschaften schwer, an staatliche Fördermittel zu kommen, wenn sie etwa eine Nachbarschaftshilfe aufbauen wollen. Eine weitere engagementpolitische Frage wäre: Ist eine Deutsche Engagementstiftung ein guter Weg, eine breitere Förderlogik für die Vielfalt des Engagements sicherzustellen? Wie kann die föderale Ebene des Bundes überhaupt fördern? Hierauf müssen wir Antworten finden. In diesem Zusammenhang ist es sehr wichtig, wieder an das alte Igl-Gutachten der Enquete-Kommission zu erinnern, das sich um eine dauerhafte Sockelförderung von Engagementinfrastrukturen durch den Bund verdient gemacht hat, aber bislang

leider zu wenig Gehör fand. Der Zweite Engagementbericht greift es dankenswerterweise wieder auf.

### Themen der politischen Handlungsebene

Der Zweite Engagementbericht behandelt viele interessante Handlungsfelder. Zu nennen sind natürlich der Bereich der Integration und Flüchtlingshilfe, der Bereich der Bildung, die Verbindungen zwischen demokratischem und freiwilligem Engagement, aber auch Klassiker wie der Kultur- und Sportbereich. Zudem finden wir sehr gutes Zahlenmaterial, das über den Freiwilligensurvey hinausreicht, sowie eine sehr differenzierte Darstellung und Einordnung der Monetarisierungstendenzen im Engagement. Schließlich wirft er einen Blick auf das lokale Umfeld der Bürgerkommune mit ihren Möglichkeiten, Engagement zu fördern, aber auch in Deliberationsprozessen konstruktiv zu nutzen. Wir finden spannende Sozialraumanalysen, die die Unterschiede von Stadt und Land, Ost und West beleuchten.

Vorgelegt werden interessantes Material und kenntnisreiche Schlussfolgerungen. Manchmal sind diese freilich auch widersprüchlich. So wird, um ein Beispiel zu nennen, im Kapitel über Kultur oder das neue Genossenschaftswesen ein deutlich positiveres Verständnis von Monetarisierung zugrunde gelegt als im übrigen Bericht. Da hätte man gerne etwas tiefer bohren können. Denn die Frage ist schon, ob bestimmte Arrangements, zum Beispiel kreative kulturelle Milieus in Städten, nicht immer auch als ein Patchwork funktionieren, in dem es fließende Übergänge zwischen bezahlten Dienstleistungen und freiwilligem Engagement, respektive „Selbstaussbeutung“ geben muss. Diese Mischökonomie mit ihren verschiedenen Möglichkeiten hat beispielsweise im Rahmen des Programms Soziale Stadt eine nicht unwesentliche und

oft fruchtbare Rolle gespielt (etwa in Kleinbudgets für Projekte – siehe hierzu meinen BBE Newsletterbeitrag zur Vereinbarkeit von Engagement und Erwerbsarbeit – Folgerungen für die Engagementpolitik vom Juli 2017).

Wie gesagt: Man findet im Bericht viele Anregungen. Aber dennoch hätte ich mir an einigen Stellen einen kritischeren Ton gewünscht. So wird das schöne Konzept der Bürgerkommune ausgebreitet, ohne kritisch zu fragen, warum bei den tausenden von Kommunen in Deutschland sich bislang nur ein Handvoll richtig mit diesem Konzept identifiziert hat, obwohl es doch schon seit Jahrzehnten „auf dem Markt“ ist? Warum ist es heute immer noch so schwer, an Schulen oder Universitäten Projekte des Service Learning zu implementieren, obwohl wir doch seit Jahren nicht müde werden, zu betonen, wie wichtig dies für informelle und non-formale Lernprozesse ist? Es hätte auch thematisiert werden können, warum die meisten großen Kulturinstitutionen in Deutschland (im Gegensatz zu den angelsächsischen Ländern) noch nie etwa von Freiwilligenmanagement gehört haben und sich nur widerstrebend mit freiwilligen Engagement befassen.

Ich hätte mir also nicht nur die Darstellung von klugen Ideen, Visionen gewünscht, sondern auch die Darstellung der Widerstände. Warum ist es so schwer, die guten Konzepte in die Tat umzusetzen? Wie kann diese offensichtliche Hartleibigkeit der Institutionen „geknackt“ werden?

### Politische Arenen und Foren

Was meines Erachtens leider auch fehlt sind Hinweise auf die Arenen und Akteurskonstellationen, die für eine Engagementpolitik zu empfehlen wären. Welche Rolle haben die zivilgesellschaftlichen Ak-

teure auf Bundesebene? Zum Beispiel das BBE, der Deutsche Verein; das Bündnis für Gemeinnützigkeit, die großen und kleinen Netzwerke und Stiftungen, die Verbandsstrukturen? Braucht es einen Ausschuss für Bürgerschaftliches Engagement im Bundestag? Benötigen wir eine föderale Architektur von Engagementnetzwerken auf kommunaler, Länder- und Bundesebene? Ist eine Deutsche Engagementstiftung oder ein Bundesfond wie im Kulturbereich ein angemessenes Förderinstrument? Wie sieht es mit dem federführenden Engagementministerium BMFSFJ und seinem Verhältnis zu den anderen Ministerien des Innern, der Bildung, des Bauwesens, der Landwirtschaft etc. aus, die zunehmend Programme mit Förderlinien für Bürgerschaftliches Engagement auflegen? Braucht es nicht eine bessere Ressortabstimmung? Gerade angesichts der vielfältigen und unübersichtlichen Förderung der Flüchtlingshilfe hätte man das gut analysieren können.

### Fazit

Der Zweite Engagementbericht ähnelt aus meiner Sicht zwar manchmal einem Sammelband verschiedener Autorinnen und Autoren. Aber diese Vielfalt verbindet sich doch auf eine lockere Weise, bis auf einige Widersprüche (Monetarisierungsdiskurs/

Genossenschaft/Kultur) recht plausibel und harmonisch. Die verschiedenen Leitideen sind kohärente und interessante Ausgangspunkte der Felderkundung. Die Tätigkeitsfelder des Engagements werden in einer bisher nicht gekannten Breite behandelt. Man wünschte sich mehr Kritik an den Widerständen gegen eine weitere Verbindung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten und des institutionellen Umfelds (Bürgerkommune, Bildung, Kultur, Gesundheitswesen) Schließlich wird der Bereich der politischen Arenen und Akteurskonstellationen nur am Rande verhandelt.

Viele kluge Empfehlungen werden zum Schluss des Berichtes (76 an der Zahl) zusammengefasst, die zum Teil sehr komplex sind. Hier hätte man sich im politisch strategischen Sinne eine Priorisierung gewünscht. Aber das ist bei hochkarätig zusammengesetzten Kommissionen sicher sehr schwierig zu erreichen. Diese vielen klugen Köpfe und ihre Gedanken in einem Bericht zu sammeln, ist schon eine Herkulesaufgabe. Und die hat die Kommission überraschend gut bewältigt.

Ich bin mir daher sicher, dass dieser Zweite Engagementbericht, weit mehr als sein Vorgänger, Maßstäbe für das weitere Berichtswesen im Engagementbereich setzen wird.