
Auftrag, Anliegen, Arbeitsweise der Zweiten Engagementberichtskommission

Thomas Klie

Seit dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 19. März 2009 (Drucksache 16/11774) ist in jeder Legislaturperiode im Auftrag der Bundesregierung ein wissenschaftlicher Engagementbericht von einer jeweils neu einzusetzenden unabhängigen Sachverständigenkommission zur Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements vorzulegen. Mithilfe der Arbeiten der Sachverständigenkommissionen soll zum einen eine regelmäßige Berichterstattung über empirische Befunde, Trends und zentrale Debatten begründet werden, die auf eine verstetigte Engagementpolitik gerichtet ist. Zum anderen wird in jeder Legislaturperiode ein Schwerpunktthema fokussiert, das für die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements von besonderer Bedeutung ist und das von der Bundesregierung festgelegt wird.

Der Erste Engagementbericht der Bundesregierung berichtete neben einer Bestandsaufnahme zur Lage und Situation des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland über das Schwerpunktthema bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen. Der Zweite Engagementbericht widmet sich dem Schwerpunktthema „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“ und fokussiert entsprechend die Bedeutung des Engagements für die lokale Entwicklung. Dabei geht die Bundesregierung davon aus, dass das bürgerschaftliche Engagement in seinen vielfältigen Formen für die individuelle Teilhabe, gesellschaftliche Integration, das wirtschaftliche Wachstum, den Wohlstand, das kulturelle Leben, aber auch für die demokratischen Strukturen unerlässlich ist und damit eine wichtige Rolle bei der Bewältigung von Herausforderungen und Problemen unserer Gesellschaft spielt. Lebensqualität in der Gesellschaft und bürgerschaftliches Engagement hängen

nach Ansicht der Bundesregierung untrennbar zusammen. Der Zweite Engagementbericht sollte ein engagementpolitischer Beitrag zur Demografiestrategie der Bundesregierung sein. Mit dem Berichtsauftrag wurde eine Reihe von Fragen verbunden, die in der Arbeit der Engagementberichtskommission aufgegriffen werden sollten. Dazu gehören insbesondere folgende:

- Wie kann bürgerschaftliches Engagement zur konkreten Stärkung des Zusammenlebens vor Ort beitragen?
- Wie kann das Konzept der Mitverantwortung im Sinne einer sorgenden Gemeinschaft durch die Förderung bürgerschaftlichen Engagements unterstützt werden und dies mit Blick auf ein selbstbestimmtes Leben im Alter, die Förderung der Integration und die Unterstützung von Familien?
- Wie kann eine Stärkung von bürgerschaftlichem Engagement im Lebenslauf erfolgen; wie können Hemmnisse abgebaut werden?
- In welcher Weise kann Engagement zur Lebensqualität in ländlichen Räumen, aber auch in Stadtregionen beitragen, die vor besonderen demografischen Herausforderungen und einem Strukturwandel stehen?

Der Zweite Engagementbericht strukturiert sich in zwei Teile. Der **Allgemeine Teil** hat die relevanten Entwicklungen des Engagements zum Gegenstand und gewährleistet über die Engagementberichte hinweg eine kontinuierliche Berichterstattung über Trends, Themen und Debatten. Er würdigt dabei die Debatten, die der Erste Engagementbericht ausgelöst hat und führt sie weiter. So wird der in der Definition des bürgerschaftlichen Engagements im Ersten Engagementbericht reflektierte Gedanke der Bürgerpflichten um eine philosophische Betrachtungsweise ergänzt. Unter Aufnahme des aristotelischen Tugendbegriffs wird das Engagement als freiheitlich gewonnene Haltung gedeutet, die die Selbstverantwortung von Bürgerinnen und Bürgern betont.

Besondere Impulse für die engagementpolitische Debatte liefern die Entfaltung, Begründung und Verwendung eines breiten Engagementbegriffs. Die Vielfalt des Engagements in einer zivilen Gesellschaft wird betont und „Engagement“ als Dachbegriff verwendet, um den verschiedenen Ausdrucksformen der Selbstorganisation von Bürgerinnen und Bürgern und ihrer Verantwortungsübernahme für die Gestaltung der Gesellschaft vor Ort in größeren Zusammenhängen Rechnung zu tragen und einer Verengung in der Wahrnehmung von Engagement entgegenzuwirken. Dies geschieht ausdrücklich auch vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das ehrenamtliche und bürgerschaftliche Engagement eine deutliche Mittelschichtsorientierung aufweist und die typische Förderung von bürgerschaftlichem Engagement sozial benachteiligte Gruppen wie auch Personen mit Migrationsgeschichte vernachlässigt.

Um der Gefahr der Beliebigkeit des Engagements in seiner Zielrichtung und Ausprägung zu begegnen, setzt sich der Bericht mit dem Verhältnis von Engagement und Zivilgesellschaft auseinander. Dabei wird Zivilgesellschaft nicht allein als Dritter Sektor verstanden, sondern ebenso als öffentliche Sphäre einer Gesellschaft, die sich durch Zivilität auszeichnet. Damit werden die Grundlagen für eine zivilgesellschaftlich ausgerichtete Engagementpolitik formuliert. Darüber hinaus wird dem Engagement – in Fortsetzung der Diskussion im Ersten Engagementbericht – aus dem Blickwinkel der ökonomischen Theorie seine Bedeutung in einer ordnungspolitischen Konzeption von Gesellschaft zugewiesen und ein Systematisierungsversuch mit der Theorie der öffentlichen Güter unternommen. Dem Auftrag folgend, das freiwillige Engagement in seiner Bedeutung für die Gestaltung des demografischen Wandels herauszustellen, hat die Kommission den demografiapolitischen Kontext des Engagements entfaltet und dabei Fragen des sozialen Wandels, der Pluralisierung, der Lokalisierung und Digitalisierung in ihrer Bedeutung für Lebenswelten in den Mittelpunkt gestellt. Nicht der demografische, vielmehr der soziale Wandel ist entscheidend und herausfordernd.

Ein umfangreiches Kapitel über Zahlen zum Engagement qualifiziert die bisherige empirische Diskussion um Quoten entscheidend (vgl. den Beitrag von Renate Köcher und Wilhelm Haumann in diesem Band). Nicht nur die klassischen Formen des freiwilligen Engagements werden einbezogen, sondern – soweit es die zur Verfügung stehenden Daten erlauben – das Engagement in seiner Vielfalt und mit seinen Bedingungsfaktoren. Mit diesem Kapitel leistet der Zweite Engagementbericht einen Beitrag zu einer differenzierten Auseinandersetzung mit der Empirie des Engagements.

Zu der Berichterstattung über aktuelle Dynamiken im Engagement gehören auch von der Kommission selbst identifizierte und ausgewählte zentrale Debatten, die aufgegriffen und bearbeitet werden. Zu ihnen gehören – ausgelöst durch die aktuellen Herausforderungen, die die große Zahl geflüchteter Menschen für Staat und Zivilgesellschaft mit sich bringen – die Themen Migration und Engagement sowie Flüchtlinge und Engagement (vgl. die beiden Beiträge von Adalbert Evers und Anna Wiebke Klie in diesem Band). Die Debatte um die Monetarisierung von Engagement, die nicht zuletzt durch die Einführung des Mindestlohns an Relevanz gewonnen hat, wird im Bericht ebenso differenziert aufgegriffen und fortgeführt wie die im Berichtsauftrag besonders betonte Bedeutung von Bildung für das Engagement und seine breite gesellschaftliche Verankerung (siehe hierzu die Expertise von Thomas Olk (†) im vorliegenden Band).

Engagement und politische Beteiligung gehören nach Ansicht der Kommission in einer demokratischen Gesellschaft zusammen. So wird dem Verhältnis von Partizipation und Engagement besondere Aufmerksamkeit geschenkt und Betei-

ligungsoptionen mittels neuer digitaler Kommunikationsmöglichkeiten ebenso einbezogen wie unterschiedliche Spielarten demokratischer Beteiligung. Mit Blick auf das Schwerpunktthema des Berichts – dem der lokalen Politik – stellen sich zudem Fragen der Daseinsvorsorge, denen sowohl im Siebten Altenbericht als auch im Zweiten Engagementbericht besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dabei wird ein Verständnis von Daseinsvorsorge entfaltet, das offen ist für die Bedeutung des Engagements, aber auch seine Grenzen thematisiert und sich insgesamt an den Bedingungen guten Lebens im Sinne von Martha Nussbaum orientiert (siehe zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der Daseinsvorsorge die Expertise von Thorsten Ingo Schmidt in diesem Band).

Formen des Engagements unterliegen einem stetigen Wandel. Das gilt auch für die Aktivitäten von Organisationen des Dritten Sektors wie der Wohlfahrtsverbände. Aspekte des Wandels werden im Bericht in dem Kapitel über soziale Unternehmen, Genossenschaften und Engagement aufgegriffen. Dabei werden sowohl Wohnungsgenossenschaften als auch Seniorengenossenschaften, die für eine gewisse Renaissance des Genossenschaftsgedankens stehen, exemplarisch und kritisch in ihrer Bedeutung für neue Formen des Engagements gewürdigt.

Der **Schwerpunktteil** des Zweiten Engagementberichts wurde durch den Auftrag der Bundesregierung vorgegeben. Er hatte sich dem Thema lokale Politik und Engagement zu widmen. Eine Bestandsaufnahme der Forschungslage und der Debatten um lokale Engagementpolitik steht am Anfang. In diesem Zusammenhang war die Kommission dreimal „vor Ort“ und hat sich ein eigenes Bild von den Spielarten und „Dialekten“ bürgerschaftlicher Verantwortungsübernahme gemacht, deren Erträge in drei lokalen Dialogforen in Frankfurt am Main, Berlin und Loitz (Mecklenburg-Vorpommern) diskutiert wurden (siehe hierzu den Beitrag von Martina Wegner und Thomas Klie in diesem Band).

Im Sinne moderner Daseinsvorsorge werden im Schwerpunktteil die Rolle der Kommunen in der Daseinsvorsorge und die Spielarten lokaler Politik herausgearbeitet, bevor die für die Kommission bedeutsamen Disparitäten und spezifischen Herausforderungen auf regionaler und lokaler Ebene beleuchtet werden. Die Strukturmerkmale von Regionen und die unterschiedlichen räumlichen Gesichter des demografischen Wandels nehmen in dem Schwerpunktteil einen breiten Raum ein. Dabei wird Engagement nicht nur als Reaktion auf soziale und demografische Wandlungsprozesse verstanden, sondern umgekehrt auch die Voraussetzungen struktureller Art für Engagement und politische Beteiligung beschrieben und reflektiert (siehe hierzu auch den Beitrag von Baldo Blinkert und Thomas Klie im vorliegenden Band). Engagementpolitik im Sinne der Kommission ist insofern immer einzubinden in strukturpolitische Maßnahmen. Staatliche Engagementförderung und zivilgesellschaftliche Entwicklungen beziehen sich auf sehr unterschiedliche Felder, die in den für die lokale Engagementpolitik relevanten

Schlüsselbereichen herausgearbeitet wurden. Dabei sollten bewusst nicht nur die klassischen Themen, die den Politikfeldern des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zugeordnet sind, aufgenommen werden, sondern auch andere für die lokalen Politiken und Fragen der Daseinsvorsorge relevanten Bereiche – wie dem Bereich der Mobilität, der Klima- und Energiepolitik, des Katastrophenschutzes sowie der Gesundheit. Ferner wird dem für die Engagementpolitik relevanten Feld der Pflege und Sorge ebenso Aufmerksamkeit geschenkt wie den Schlüsselbereichen Kultur und Sport.

Engagementpolitik lebt von einem produktiven Miteinander multisektoraler Kooperation. Engagement lässt sich in dem Verständnis der Kommission nicht verordnen. Auch greifen für die Kommission Vorstellungen einer Engagementpolitik zu kurz, die sich allein auf den Ausbau der engagementfördernden Infrastrukturen beziehen. Lokale Governance, Engagement und Zivilgesellschaft mit der Perspektive des Leitbildes einer Bürgerkommune bilden insofern den strategischen und konzeptionellen Rahmen für eine lokale Engagementpolitik, als sie diese sowohl als Querschnittsaufgabe als auch als integralen Bestandteil kommunalpolitischer Governance versteht (siehe hierzu die Expertise zur Bürgerkommune von Paul-Stefan Roß und Roland Roth in diesem Band).

Am Ende des Berichts stehen Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die sowohl grundsätzliche Orientierungen für eine Engagementpolitik auf Bundesebene umfassen als auch konkrete Empfehlungen für eine Mehrebenen-Engagementpolitik zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Für die Schlüsselbereiche und eine lokale Engagementpolitik wurden Empfehlungen formuliert, die die Wechselwirkungen und Interdependenzen im kooperativen Föderalismus reflektieren. Die Empfehlungen machen deutlich: Engagementpolitik betrifft im Verständnis der Kommission weitaus mehr als Förderprogramme und Infrastrukturförderung. Die Empfehlungen reichen von klaren Spielregeln für den Umgang mit Geld im Engagement (Verbot der Kombination von Übungsleiterpauschale und geringfügiger Beschäftigung für die gleichen Tätigkeiten) über die Neuaufgabe von Programmen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in strukturschwachen Regionen zur Sicherung der Daseinsvorsorge bis hin zu politikfeldspezifischen Empfehlungen in der Energie-, Pflege- und Gesundheitspolitik. Stets geht es auch um die Stärkung kommunaler Handlungs- und Gestaltungsspielräume.

Der Engagementberichtskommission war ein dialogorientierter Arbeitsstil wichtig. So ging die Kommission vor Ort. In drei unterschiedlich geprägten Regionen fanden explorative Fokusgruppendifkussionen zur jeweiligen Engagement- und Partizipationskultur statt, die in den bereits erwähnten drei lokalen Dialogforen in der Frankfurter Nordweststadt, in Berlin-Friedrichshagen sowie in Loitz (Landkreis Vorpommern-Greifswald) durchgeführt wurden. Die drei Dialogforen

boten der Kommission Gelegenheit, sich vor Ort ein Bild über die Bedeutung des Engagements zu machen. Die so gewonnenen Eindrücke konnten mit den Diskussionen in der Kommission sowie den aufbereiteten Wissensbeständen konfrontiert werden (siehe dazu den Beitrag von Martina Wegner und Thomas Klie in diesem Band). Darüber hinaus fand eine Reihe von Anhörungen und Workshops statt. Das Thema Migration und Engagement wurde gemeinsam in der Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) in Essen erörtert. Dabei trafen namenhafte Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen auf praxiserfahrene Personen und Politiker. Auf einem Workshop zum Thema Monetarisierung in Berlin wurden die unterschiedlichen Spielarten des Umgangs mit Geld und geldwerten Vorteilen in der Engagementförderung mit Vertreterinnen und Vertretern von für Monetarisierungsdynamiken besonders wichtigen Bereichen diskutiert. Im Beisein der Siebten Altenberichtscommission fanden zwei Anhörungen im Rahmen der Vorstellungen von Expertisen zum Thema Daseinsvorsorge statt. Ein Entwurf der Empfehlungen aus dem Zweiten Engagementbericht wurde gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen im September 2015 in Berlin beraten.

Darüber hinaus suchte die Kommission den Kontakt zu zentralen Akteuren der Engagement-Szene, wie zum Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), dem Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB), der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), der Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen (BAGSO) sowie dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge. Jeweils fanden Gespräche und Diskussionsrunden statt, um die Themen der Zweiten Engagementberichtscommission transparent zu kommunizieren und Anliegen und Sichtweisen zentraler Akteure der Zivilgesellschaft mit in die Arbeit der Engagementberichtscommission einbeziehen zu können. Gespräche mit anderen Bundesministerien wurden geführt, um dort ressortierende, engagementpolitisch relevante Fragen zu erörtern. Dazu gehörten Gespräche mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zu Fragen der Definition von ehrenamtlicher Arbeit im Zusammenhang mit der Diskussion um den Mindestlohn und zu auf Regional- und Quartiersentwicklung abhebenden Förderstrategien des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMBU), die für eine sozialraumorientierte Engagementförderung von besonderer Bedeutung sind.

Eine zentrale Botschaft des Zweiten Engagementberichts lautet unter anderem, Engagementpolitik als anspruchsvolle Querschnittsaufgabe zu verstehen. „Bürgerschaftliches Engagement ist unerlässlich für individuelle Teilhabe, gesellschaftliche Integration, wirtschaftliches Wachstum, kulturelles Leben und stabile demokratische Strukturen“ – so formulierte es die Bundesregierung in ihrem zur Bearbeitung an die Kommission gerichteten Auftrag. Einem solchem Verständnis folgte die Kommission.

Engagement und Zivilgesellschaft
Expertisen und Debatten zum Zweiten
Engagementbericht

Klie, Th.; Klie, A.W. (Hrsg.)

2018, VI, 580 S. 54 Abb., 38 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-18473-5