



Dr. Serge Embacher

Engagementpolitik in Zeiten von Governance: die nationale Engagementstrategie und ihre (möglichen) Folgen



In seinem Roman *Rayuela* feiert der argentinische Autor Julio Cortázar ein neues Prinzip des Erzählens. Die Geschichte ist in zahllose Abschnitte zerlegt, die sich in verschiedenen Reihenfolgen lesen lassen, die sich überlappen und gleichzeitig widersprüchlich und synergetisch sind. Es liegt also beim Leser bzw. der Leserin, welche Geschichte sich jeweils entfaltet – so als würde man sich bei einem Lexikon allein mit Hilfe der Querverweise von Artikel zu Artikel führen lassen und auf diese Weise seine ganz eigene Welt des Wissens kreieren. Dadurch entsteht ein hohes Maß an Komplexität: Die Welt ist zwar als Zusammenhang eindeutig vorhanden, aber dieser ist nicht mehr als solcher erfassbar oder beschreibbar – eine Annahme, die zumindest in der Ästhetik mittlerweile als unumstritten gilt.

Was in Literatur und Poetologie schon lange zum Schatz fester Gewissheiten zählt, kommt nun – gedrängt durch eine insgesamt unbehagliche gesamtgesellschaftliche Großwetterlage – langsam, aber sicher auch in der Politik an. Das Politische ist von einer einstmals eindeutigen, weil bipolaren Angelegenheit zu einem Netz aus Kombinationsmöglichkeiten, zu einem hochkomplexen Gewebe von miteinander verhakten Vernetzungen und Handlungsoptionen geworden. Demokratisches Regieren bedeutet heute riskantes Handeln mit einer nahezu unbegrenzten Zahl von Variablen. Seine Protagonisten sehen sich mit dem Problem konfrontiert, Handlungsfähigkeit beweisen zu müssen, obwohl sie das Heft des Handelns längst nicht mehr alleine in der Hand halten (wenn es denn jemals so war...).

Unter den Vorzeichen einer immer komplexer werdenden modernen Gesellschaft wird Steuerbarkeit zur großen Unbekannten. Man weiß nicht mehr so genau, was „hinten rauskommt“, wenn man vorne was reinsteckt. Versuche des „Durchregierens“ (von oben nach unten) sind schon deshalb zum Scheitern verurteilt, weil niemand auch nur näherungsweise über vollständige Informationen verfügt und weil Ursache und Wirkung sich nicht mehr zweifelsfrei in ein kausales Verhältnis setzen lassen.

Doch ist Komplexität an sich ja nichts Verwerfliches. Man kann nicht ernsthaft wollen, dass die Welt weniger komplex sei, auch wenn dieses Bedürfnis sehr geschickt von populistischer Politik bedient wird. Denn Komplexität ist nichts anderes als ein Ausdruck von Freiheit in einer pluralistischen Gesellschaft. Je mehr Lebensstile, Ansichten und Weltanschauungen, je weiter verzweigt und vielfältiger menschliche Kommunikations- und Lebensverhältnisse, desto komplizierter wird Re-

gieren unter demokratischen Vorzeichen. *Governance* heißt vor diesem Hintergrund die zuerst von der Politikwissenschaft formulierte neue Idee eines dezentralen Steuerns durch das intelligente Zusammenspiel multipler Akteure. *Government* – das ist eine mittlerweile gängige These – wird unter den Bedingungen unserer komplexen Moderne mehr und mehr der Idee von *Governance* weichen müssen.

Engagementpolitik ist Demokratiepoltik

Doch dieser Weg ist alles andere als vorgezeichnet oder selbstverständlich. Demokratie kann auch scheitern – und Phänomene wie *Stuttgart 21* oder auch die anhaltende und hartnäckige Ablehnung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik seit der *Agenda 21* in weiten Teilen der Bevölkerung sind die Menetekel unserer Zeit. Sie weisen darauf hin, dass vor allem seitens der staatlichen Akteure dringend Einstellungswechsel geboten sind. Wenn in Stuttgart ein Ministerpräsident darauf hinweist, dass das gesamte Planungsverfahren für den neuen unterirdischen Hauptbahnhof rechtsstaatlich einwandfrei abgelaufen sei, dann zeugt das davon, dass die neuartige politische Situation und vor allem das neue Selbstbewusstsein einer aktiven Bürgergesellschaft mit ihren demokratischen Partizipationsansprüchen noch nicht verstanden worden ist.

Nun muss man nicht nach Schwaben blicken, um im bürgerschaftlichen Engagement von Millionen Menschen in Deutschland, das häufig immer noch als Störfaktor oder allenfalls als Sujet von Sonntagsreden begriffen wird, einen unschätzbaren Beitrag zur Vitalisierung der Demokratie in Zeiten der Krise zu sehen. Das demokratische Gemeinwesen lebt von Menschen,

die sich aktiv für seine Ausgestaltung einsetzen und damit den staatlich garantierten Freiheitsrechten, wie sie im Grundgesetz beschrieben sind, reale Bedeutung geben. Was Freiheit sei, wird durch staatsbürgerliches Handeln erst definiert und damit lebendig. Darin liegt der selten thematisierte eigentliche „Wert“ des bürgerschaftlichen Engagements: dass private Autonomie ihre wahre Bedeutung erst erlangen kann, wenn sie von ihren Trägern zugleich als Teil öffentlich relevanter Freiheit begriffen wird, die im Engagement für das demokratische Gemeinwesen zum Ausdruck gelangt.



Abb. 1: Falls es noch eines Maskottchens für die Nationale Engagementstrategie bedarf... (Foto: Metscher)

Daraus ergibt sich auch der Umstand, dass Engagement und demokratische Teilhabe zwei Seiten derselben Medaille sind, da derjenige, der sich aus freien Stücken und unentgeltlich engagiert, daraus auch das Bedürfnis – nicht unbedingt den Anspruch – entwickelt, über die Dinge des Gemeinwesens mitbestimmen zu wollen. Alle Versuche, diese genuin politische Dimension des Engagements negieren und das Engagement auf die Rolle des Ehrenamts oder auf karitatives Handeln reduzieren zu wollen, gehen an einer avancierten Idee von Bürgergesellschaft vorbei.

Die Arbeit des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement

Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) hat es sich seit seiner Gründung 2002 zur Aufgabe gemacht, für Engagementpolitik als ein eigenständiges Politikfeld bzw. für eine zivilgesellschaftliche Ordnungspolitik zu werben. Denn die Bürgergesellschaft und der Dritte Sektor werden in immer stärkerem Maße zu wichtigen Elementen modernen

Regierens im Zeichen von Governance. Die Politik wird künftig immer stärker darauf angewiesen sein, Kooperations- und auch produktive Streitverhältnisse mit den über 23 Millionen bürgerschaftlich Engagierten in Deutschland und ihren Organisationen zu suchen. *Government* wird immer mehr in Frage gestellt und auf Dauer abgelöst werden durch kooperative oder konflikthafte, vor allem aber *öffentliche* Aushandlungsverhältnisse zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Das wäre ein plausibler Begriff von *Governance*.

Diese Entwicklung, die vor allem mit der erwähnten Herausbildung eines aufgeklärten Selbstbewusstseins von mündigen Citizens und Citizennes zusammenhängt, lässt sich nicht mehr oder nur um den Preis neuer (illegitimer, weil nicht begründbarer) gesellschaftlicher Hierarchieverhältnisse zurückdrehen. Zwar ist diese Einsicht noch lange nicht in allen Köpfen in Politik und Verwaltung angekommen. Doch sind die Zeichen der Zeit eindeutig: Gute Rahmenbedingungen für das Engagement, Fragen des Gemeinwesens wie Planungs- und Infrastrukturfragen, aber auch Probleme des Wohlfahrtsstaates oder der demokratischen Beteiligungskultur und -praxis werden sich künftig nur noch in Auseinandersetzung mit den Betroffenen und unter Einbezug ihrer Perspektive bearbeiten lassen. Ansonsten droht weiter zunehmender Politikverdrossenheit und vor allem eine zunehmende Unregierbarkeit moderner Gesellschaften.

Das Nationale Forum für Engagement und Partizipation

Im vergangenen Jahr wurde vom BBE mit dem Nationalen Forum für Engagement und Partizipation (NFEP) ein Projekt ins Leben gerufen, das den Anspruch, Engagementpolitik im dargelegten Sinne vor allem als Demokratiep Politik zu gestalten, mit Leben füllen soll. Das NFEP sammelt und bündelt seit eineinhalb Jahren die relevanten Diskussionen zur Engagementpolitik, um sie in Form von Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung weiterzuleiten. In bislang 16 Dialogforen wurden Empfehlungen zu Themen wie Reform des Zuwendungsrechts, Bildung und bürgerschaftliches Engagement, Arbeitsmarktpolitik und Engagement, unternehmerisches Engagement (Corporate Citizenship), Zukunft der Freiwilligendienste und Infrastruktur für Engagement erarbeitet. Sie sollten dem federführenden Bundesfamilienministerium als Grundlage für die Weiterentwicklung der Engagementpolitik auf Bundesebene dienen – eine Vorgabe, die im Übrigen aus dem schwarz-gelben Koalitionsvertrag vom Herbst 2009 hervorging.

Kabinettsbeschluss am 6. Oktober 2010

Am 6. Oktober 2010 nun hat das Bundeskabinett eine nationale Engagementstrategie beschlossen. Das gut 70-seitige Papier stellt den Versuch dar, einen Überblick über engagementpolitische Aktivitäten der Ressorts der Bundesregierung zu

geben sowie strategische Ziele für die Zukunft zu formulieren. Dabei geht es vor allem um bessere Abstimmung zwischen den Bundesressorts, aber auch zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Ein besonderes Augenmerk legt die Bundesregierung auf die Partnerschaft mit Stiftungen und Unternehmen. So sollen etwa Bürgerstiftungen dahingehend unterstützt werden, dass sie gemeinsam mit den Kommunen einen Beitrag zur Etablierung und Sicherung einer Infrastruktur für Engagement vor Ort leisten können.

Doch spätestens an diesem Punkt setzt die Kritik ein, denn die Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement (kommunale Anlaufstellen, hauptamtliche Beratung, Freiwilligenagenturen, Mehrgenerationenhäuser usw.) wird sich kaum von klammen Kommunen und häufig sehr kleinen Bürgerstiftungen stemmen lassen. Hier bedürfte es eher eines Umdenkens in Richtung eines kooperativen Finanzierungs- bzw. Fördermixes von Bund, Ländern und Kommunen. Entsprechende Vorschläge und Empfehlungen aus den Expertendiskussionen des NFEP hat die Bundesregierung leider bislang nicht berücksichtigt. Offensichtlich sind die Widerstände dagegen (noch) zu groß. Insbesondere ein Gutachten des Kieler Staatsrechtlers Gerd Igl gab im Vorfeld Anlass zur Hoffnung auf ein neues Kapitel der Infrastrukturförderung für bürgerschaftliches Engagement in der Kommune. Igl geht davon aus, dass der Bund zwar zunächst keine Handlungskompetenz auf kommunaler Ebene habe. Indem er aber durch Modellprojekte wie etwa die Mehrgenerationenhäuser faktisch eine Förderkompetenz ausübe, komme ihm im Zuge seiner gesamtstaatlichen Verantwortung das legitime Recht und eigentlich auch die Pflicht zu, Mitverantwortung für die kommunale Infrastruktur zu übernehmen. Gerd Igl schlägt ganz konkret eine Erweiterung des Artikels 72 Grundgesetz vor, mit deren Hilfe man zu einer neuen Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen bei der Engagementförderung gelangen könnte.

Von all dem findet sich, wie gesagt, in der nationalen Engagementstrategie der Bundesregierung nichts wieder. Zwar ist es richtig, dass das Grundgesetz nur vom Parlament und auch dort nur mit 2/3-Mehrheit geändert werden kann, doch hätte man sich im Rahmen der Engagementstrategie zumindest einige im engeren Sinne strategische Hinweise auf oder Anstöße zu neuen Wegen der kommunalen Infrastrukturförderung für Engagement gewünscht.

Problematisch am Kabinettsbeschluss vom 6. Oktober ist auch, dass die seit Jahren unisono aus dem Feld der Zivilgesellschaft vorgetragene Forderungen nach einer Reform des Zuwendungsrechts – maßgeblich war hier vor allem der *Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge* mit der Erarbeitung eines ausführlichen Positionspapiers – in der Engagementstrategie der Bundesregierung nicht vorkommt. Der Widerstand vor allem des Bundesfinanzministeriums gegen jegliche Versuche der Vereinfachung und Entbürokratisierung

des Zuwendungsrechts war hier ein weiteres Mal (und unabhängig von der jeweiligen Couleur der Bundesregierung!) erfolgreich. Und somit müssen Forderungen wie die nach Vereinfachung der Allgemeinen Nebenbestimmungen, nach einem Paradigmenwechsel von der Fehlbedarfs- zur Festbetragsfinanzierung, nach der Anerkennung von bürgerschaftlichem Engagement als Eigenmittel bei der Projektfinanzierung und andere auch diesmal unberücksichtigt bleiben und „auf Wiedervorlage“ gelegt werden. Immerhin findet sich in dem Strategiepapier der Bundesregierung ein Hinweis darauf, dass Fragen des Gemeinnützigkeitsrechts (wozu das Zuwendungsrecht ja auch zählt) weiter bewegt werden sollen.

Wie weiter?

Das im Oktober verabschiedete Papier der Bundesregierung ist eine engagementpolitische Momentaufnahme. Der Stand der Dinge – alles was geht und was derzeit nicht geht – ist dort zutreffend abgebildet. Oder wie Thomas Olk, Vorsitzender des Sprecherrats des BBE, sagte: Vorher gab es keine Engagementstrategie, jetzt haben wir eine, und da muss man ansetzen. In der nächsten Zeit, also in einer Spanne etwa bis zu den nächsten Bundestagswahlen 2013, wird es einerseits darauf ankommen, die Umsetzung der jetzt beschlossenen engagementpolitischen Vorhaben kritisch zu begleiten, andererseits geht es aber auch unausgesetzt um die Weiterentwicklung der engagementpolitischen Agenda. Dazu gehört neben den genannten konkreten „Baustellen“ Infrastruktur und Zuwendungsrecht vor allem auch eine weitergehende energische Debatte über das Staatsverständnis bzw. das Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Bürgergesellschaft. Die oben formulierten Anforderungen an modernes Regieren im Zeichen von Governance sind bislang nicht erfüllt worden. Noch ist die Einsicht, dass die Qualität politischer Prozesse umso besser ist, je stärker der Aspekt der deliberativen Beteiligung darin berücksichtigt ist, erst ansatzweise oder gar nicht vorhanden.

Dabei sind die Voraussetzungen für eine anspruchsvolle demokratische Beteiligungskultur und eine neue demokratische Aufgaben- und Verantwortungsteilung heute durchaus gegeben. Die über 23 Millionen bürgerschaftlich Engagierten in Deutschland stehen für eine neue Beteiligungskultur, die auch (und vor allem) demokratiepolitisch relevant ist. Allerdings kommt es darauf an, geeignete Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement zu gestalten, um es als Element des demokratischen Prozesses zu ermöglichen und zu fördern.

Gewiss: Engagementpolitik ist nur ein kleiner – aber eben bedeutsamer – Ausschnitt, in dem sich deliberative Demokratie initiieren und motivieren lässt. Die nationale Engagementstrategie, die als fortlaufender Prozess verstanden werden muss, könnte zu einem Experimentierfeld für ein neues Politikverständnis werden, bei dem es ganz zentral um demokratische Teilhabe und freien Diskurs im Vorfeld von politischen Entscheidungen durch Regierung und Parlament geht. Was immer diese entscheiden, ihre Entscheidungen werden umso



besser sein, je stärker sie von einem deliberativ geprägten Demokratieverständnis angeleitet werden.

Damit eine nationale Engagementstrategie tatsächlich zur Strategie werden kann, muss sie breit kommuniziert werden. Dazu gehören vor allem auch Phasen der partizipativen Deliberation, wozu vor allem moderne Beteiligungsformen via Internet wichtig sind. Mit der bis 17.12. laufenden Online-Beteiligungsphase im WEB2.0-Format versucht das NFEP, auch diesem Erfordernis gerecht zu werden. Hier hat unter der Domain www.engagementzweinull.de jeder die Chance, den Kabinettsbeschluss vom 6.10. zu kommentieren und zu kritisieren.

Fazit

Das Wesen einer nationalen Engagementstrategie besteht im Prozess selbst. Dauerhafte Fortschritte lassen sich in der Engagementpolitik nur erzielen und sichern, wenn sie auf einem Prozess der Beratschlagung und gleichberechtigten Teilhabe basiert. Dieser Prozess ist fallibel und gelegentlich auch stör anfällig. Doch sollte das nicht dazu führen, ihn in Frage zu stellen. Zum Modell des deliberativen Austauschs gibt es in der von Vielfalt und Heterogenität geprägten demokratischen Gesellschaft heute keine sinnvolle Alternative. Die beteiligten Akteure müssen sich dauerhaft darauf einstellen, neue Kooperationsverhältnisse einzugehen und an einer neuen Aufgaben- und Verantwortungsteilung zu arbeiten. Das berührt vor allem das Verhältnis des Staates zu einer heute immer selbstbewusster gewordenen Bürgergesellschaft. Um die neuen Facetten und Aspekte in diesem Verhältnis zu beleuchten, hat der Europarat im vergangenen Jahr im Zusammenspiel mit europäischen Nicht-Regierungsorganisationen einen *Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess* (Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision Making Process) verabschiedet. Dort werden die Kooperationsmöglichkeiten zwischen Staat und Bürgergesellschaft an spezifische Diskurs- und Verfahrensregeln geknüpft, die den politischen Prozess transparenter und inklusiver machen sollen. Der Abdruck dieses Kodexes findet sich in Band 3 der Dokumentationen des NFEP.

Dr. Serge Embacher

Politikwissenschaftler und Publizist, Leiter der Koordinierungsstelle des Nationalen Forums für Engagement und Partizipation beim Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), Berlin

Gebiets- und Artenschutz in der Fachplanung

Dienstag, 1. März 2011 in Frankfurt am Main

In der Planungspraxis und bei der Vorhabenzulassung von Infrastrukturprojekten bereitet das europarechtlich durch die FFH- und Vogelschutzrichtlinie vorgegebene Habitat- und Artenschutzrecht immer wieder Probleme. Im Spannungsfeld zwischen naturschutzfachlichen und wirtschaftlichen bzw. infrastrukturellen Interessen sehen sich die Beteiligten nicht selten mit einer schwierigen Einschätzung der Realisierbarkeit der geplanten Projekte und fehlender Planungs- und Rechtssicherheit konfrontiert.

Angesichts der überaus komplizierten Sach- und Rechtslage und vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen in Gesetzgebung und Rechtsprechung soll in dem Seminar dargestellt werden, welche Fragen und Problemstellungen des Habitat- und Artenschutzes bei der Zulassung von Infrastrukturvorhaben typischerweise auftreten und wie diese gelöst werden können. In dem Seminar wird und werden:

- ein Überblick über die aktuellen nationalen und europäischen Grundlagen gegeben,
- über die aktuelle Rechtsprechung vor allem des BVerwG berichtet,
- anhand konkreter Planungsfälle die Umsetzung gebiets- und artenschutzrechtlicher Vorgaben erläutert,
- Konzepte für die rechtlichen Prüfschritte von der erforderlichen Ermittlungstiefe bis zur planungsrechtlichen Genehmigung vorgestellt.

Ihr Referent:

Prof. Dr. Bernhard Stür

Rechtsanwalt und Notar, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Honorarprofessor an der Universität Osnabrück. Prof. Dr. jur. Bernhard Stür ist profunder Kenner des öffentlichen Bau- und Fachplanungsrechts und durch zahlreiche Publikationen (Kommentare, Aufsätze in Fachzeitschriften etc.) und Lehrveranstaltungen ausgewiesen. Er hat als Rechtsanwalt zahlreiche Planungen von Großvorhaben begleitet.

Veranstaltungsort:

InterCity Hotel Frankfurt

Poststraße 8

60329 Frankfurt

Telefon: 069/273910

Beginn: 09:30 Uhr – Ende: 16:00 Uhr

Tagungsgebühren:

270,00 Euro für Mitglieder des vhw

315,00 Euro für Nichtmitglieder

Weitere Informationen:

Telefon 030/390473-420 oder www.vhw.de