

Dr. Ansgar Klein

# Engagementförderung als Demokratieförderung

## Herausforderungen für die Kommunen



In den Kommunen findet der überwiegende Teil des Engagements der Bürgerinnen und Bürger statt. Zugleich kann sich hier das in den Befragungen von Engagierten (Freiwilligensurvey) immer wieder festgestellte politische Interesse, zumindest im Kleinen die Gesellschaft gestalten zu wollen, am besten realisieren lassen. Die kommunale Engagementförderung verfügt damit über einzigartige Voraussetzungen und Chancen, die Lebensqualität vor Ort zu verbessern und zugleich die Möglichkeiten aktiver Bürgerschaft auszubauen. Der Beitrag erörtert die Zusammenhänge zwischen Engagement und Partizipation und die sich daraus ergebenden Anforderungen an kommunale Leitbilder der Engagementförderung.<sup>1</sup>

Angesichts zunehmender finanzieller Engpässe der Kommunen besteht freilich die Gefahr, dass die Chancen der Engagementförderung durch verkürzte instrumentelle Akzentsetzungen oder fehlende Investitionen in eine engagementfördernde kommunale Infrastruktur nicht genutzt werden. Kommunale Engagementförderung sollte die Bezüge zwischen Engagement und Partizipation systematisch berücksichtigen und – über eine Aufhebung des Kooperationsverbots – eine nachhaltige kommunale Infrastruktur für die Engagementförderung sicherstellen.

### Engagementförderung als Demokratieförderung

Die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, die ihren Bericht am 3. Juni 2002 vorgelegt hatte, beschrieb die Vision einer solidarischen Bürgergesellschaft und bezeichnete das bürgerschaftliche Engagement in seiner Eigensinnigkeit als das Sozialkapital der modernen Gesellschaft. Aus diesem Grund plädierte sie für ein Konzept der Engagementpolitik, das darauf ausgerichtet ist, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement in ihrer Eigensinnigkeit und Autonomie zu stärken und Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Der Bericht der Enquete-Kommission verstand sich insofern auch als ein Demokratiebericht (Kortmann u.a. 2002; dazu und zum Folgenden Olk 2012).

Durch bürgerschaftliches Engagement bringen sich selbstbewusste und gleiche Bürger aus eigenem Recht in die Gesellschaft ein, gestalten ihr Gemeinwesen mit und sorgen auf diese Weise dafür, dass sich die Qualität des politischen und

sozialen Gemeinwesens zum Wohle aller weiterentwickelt. Dieses Engagement kann weder verordnet noch durch finanzielle Anreize instrumentell erzeugt werden, sondern es folgt einer Überzeugung und Haltung freier Bürgerinnen und Bürger. Das so verstandene Engagement benötigt allerdings Rahmenbedingungen für selbstbestimmte Handlungsspielräume, Partizipation, Respekt und Anerkennung. Die Akteure wollen durchaus an der Lösung gesellschaftlicher Probleme und Herausforderungen mitwirken und sind auch bereit, in arbeitsteiligen Prozessen in Organisationen ihren Beitrag zu leisten. Entscheidend für ihre Mitmachbereitschaft ist aber, ob ihr freiwilliges Engagement als selbstbestimmter Beitrag zur Mitgestaltung der Gesellschaft oder aber als preiswerter Ersatz für ausfallende Leistungen des Sozialstaats verstanden werden soll.

### Kritik eines „Rekrutierungsansatzes des Engagements“

Diese Herangehensweise der Enquete-Kommission, der sich auch das BBE verpflichtet sieht, kontrastiert stark mit einer Sichtweise, in der Engagement auf freiwillige Mitarbeit verkürzt und vor allem als willkommene Ergänzung unterfinanzierter kommunaler Leistungen und Einrichtungen verstanden wird (Kortmann u.a. 2002). Die allfälligen Tendenzen einer „Verzweckung“ und „Verdienstlichung“ des freiwilligen und unentgeltlichen Engagements und seine Monetarisierung sind Ausdruck eines solchen „Rekrutierungsansatzes“ des Engagements, für den die vielen Freiwilligen eine riesige Reservarmee darstellen, die für die Lösung gesellschaftlicher Probleme eingesetzt werden kann. Insbesondere die über 30% der in repräsentativen Bevölkerungsumfragen Befragten, die angeben, unter bestimmten Bedingungen zum ehrenamtlichen

<sup>1</sup> Zu einer Engagement- und Partizipationsförderung verbindenden engagementpolitischen Agenda siehe BBE 2012.



Engagement bereit zu sein, werden als „schlafende Reserve“ für die Schließung von Dienstleistungslücken angesehen. Um diese schlafende Reserve anzuzapfen, müssten nur die richtigen Strategien der Gewinnung und Motivierung (eben der Rekrutierung) umgesetzt werden.

## Kooperativer Politikstil als Herausforderung

Wollen staatliche Institutionen den zivilgesellschaftlichen Weg gehen, dann müssen sie mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren auf Augenhöhe kommunizieren (Klein u.a. 2012b). Die Maxime staatlichen Handelns kann dann nicht sein, top down hierarchische Entscheidungen gegenüber den Bürgern durchzusetzen, sondern horizontale Formen der Governance zu erproben, bei denen Akteure aus Politik und Verwaltung sowie Akteure der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft auf der Grundlage gegenseitigen Respekts gemeinsam Lösungen aushandeln und in einem arbeitsteiligen Koproduktionsprozess umsetzen. Dieser kooperative Politikstil würde allerdings auch den Akteuren der Zivilgesellschaft einiges abverlangen. Branchenspezifische Versäulungen müssten überwunden und bereichsübergreifende Formen der Kommunikation und Vernetzung verstärkt werden. Gerade dies – also die Überwindung der Branchengrenzen zwischen Kultur, Wohlfahrtspflege, Sport, Umweltschutz etc. – hat in Deutschland noch keine lange Tradition und stellt eine der zentralen Baustellen dar, an denen nicht nur das BBE, sondern auch das „Bündnis für Gemeinnützigkeit“ als eine Abstimmungsplattform der großen Dachverbände des Dritten Sektors arbeitet.

## Leitbild der „Bürgerkommune“ und daran gekoppelte Handlungsempfehlungen

Das Leitbild der Bürgerkommune wurde im von der Bertelsmann-Stiftung unterstützten CIVITAS-Netzwerk entwickelt. Das Netzwerk der Botschafter für Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland wird seit Auslaufen der Modellphase vom BBE unterstützt (<http://www.buergerorientierte-kommune.de/>). Lokale Demokratiebilanzen sind mit dem Leitbildkonzept verknüpft.

Das Leitbild der Bürgerkommune geht davon aus, dass mehr Bürgerbeteiligung, eine lebendige Bürgergesellschaft und eine vitale Landschaft des bürgerschaftlichen Engagements der Kommune insgesamt zugutekommen. Aktive Bürgerschaft ergänzt dabei die Arbeit der gewählten kommunalen Mandatsträger. Das Leitbild macht deutlich, welche Maßnahmen und Vorkehrungen es bedarf, um Engagement und Partizipation mit lokaler Politik und Verwaltung nachhaltig zu verschränken. Die Praxis der Bürgerkommune stellt Anforderungen nicht nur an Politik und Verwaltung, sondern auch an zivilgesellschaftliche Organisationen und die Wirtschaft (BBE/Land Berlin 2005).

Aus der Erfahrung in Baden-Württemberg und Hessen haben Agnes Christner, Stephan Würz und Ralf Vandamme (2007)

das erforderliche Miteinander von Bürgerschaft und Verwaltung, wie es im Leitbild der Bürgerkommune angezielt wird, beschrieben: „Vorbestimmte Verwaltungsabläufe, prägend für fast alle Bereiche kommunaler Verwaltung, lassen sich in der Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements kaum vorab definieren. Bürgerschaftliches Engagement lässt sich nicht im klassischen Sinne ‚verwalten‘. Stattdessen sind seitens der Mitarbeiter Flexibilität, Fachwissen und kommunikative Kompetenz besonders gefragt.“ (ebd.) In Baden-Württemberg wurden vor diesem Hintergrund „Kommunale Anlaufstellen“ für die Engagementförderung konzipiert. An anderen Orten übernehmen Freiwilligenagenturen und -zentren, Selbsthilfekontaktstellen und/oder Seniorenbüros, zuweilen auch Bürgerstiftungen oder Mehrgenerationenhäuser folgende von Christner u.a. zusammengestellte Aufgaben (ebd.):

- Lokalisierung kommunaler Handlungsfelder, Zielgruppen und Partner,
- Motivation zu Bürgerbeteiligung und Bürgerschaftlichem Engagement,
- Gestaltung konkreter kommunaler Aktivitäten (Projektwerkstätten),
- Entwicklung nachhaltiger Handlungsstrategien zur Engagementförderung – Aufbau unterstützender Infrastrukturen,
- Darstellung von Fördermaßnahmen und -strategien gegenüber Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung,
- Koqualifizierung (potenziell aller) Verwaltungsbereiche zu engagementfreundlichem Handeln,
- Koqualifizierung des Gemeinderates, insbesondere in Fragen der Bürgerbeteiligung,
- Beratung und Information zu rechtlichen und organisatorischen Fragen des freiwilligen Engagements,
- Entwicklung konkreter Förderinstrumente wie z. B. Fortbildungsangebote, Ehrenamtsbörsen, Materialpools etc.,
- Moderation von Beteiligungsprozessen,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Entwicklung einer Anerkennungskultur.

Die Arbeitsgruppe „Perspektiven der lokalen Bürgergesellschaft“ des BBE hat vor dem Hintergrund des Leitbilds der „Bürgerkommune“ folgende Empfehlungen für eine kommunale Engagementförderung formuliert:

„Bürgerbeteiligung spielt bei kommunalpolitischen Entscheidungen und Verwaltungshandeln eine wachsende Bedeutung. Sie macht Dialog, Transparenz und erweiterte Formen der Verantwortungsteilung erforderlich und baut auf Kooperationsbereitschaft und gegenseitigem Respekt. Die Engagementförderung im Stadtteil gewinnt immer mehr an Gewicht, weil sich hier auch engagementferne Bürger in Nachbarschaften und Familienzusammenhängen engagieren. Daraus ergeben sich folgende Handlungsempfehlungen:



1. Für eine nachhaltige Beteiligung der Bürger an der Entscheidung und Gestaltung der kommunalen Entwicklung ist die gemeinsame Erarbeitung eines auf die Bedürfnisse des Ortes bezogenen Leitbilds eine wichtige Grundlage. In diesem Leitbild sollten die gemeinsamen Ziele enthalten sein, die Verantwortung aller Akteure, die Rolle der Verwaltung als ‚lernendes System‘, das mit Engagierten kooperiert und partnerschaftlichen Umgang pflegt.

2. Organisatorische Voraussetzungen einer Bürgerkommune sind kommunale Anlauf- und Koordinierungsstellen, die an die Verwaltungsspitzen rückgekoppelt sind, die über Kapazitäten zur Gestaltung und Weiterentwicklung des Bürgerengagements verfügen (Information, Beratung, Angebote, Begleitung, Qualifizierung, Sicherstellung der Anerkennung, Beratung von Trägern und Einrichtungen des Engagements). Es sind lokale Netzwerke zum Erfahrungsaustausch zu bilden, für gemeinsame Projektentwicklung und zur Stärkung des Themas in der Öffentlichkeit.

3. Die Kommunen müssen für diese Aufgaben angemessen finanziell ausgestattet sein durch die gezielte Unterstützung durch den Staat (Bund, Länder).

4. Die entwickelten Partizipationsverfahren sollen in der Kommunalverfassung rechtlich verankert sein.

5. Für die Gewinnung engagementfernerer Menschen ist eine im Quartier und Stadtteil ansetzende aufsuchende Engagementförderung unverzichtbar. Daher müssen die massiven Mittelkürzungen im Programm ‚Soziale Stadt‘ zurückgenommen werden.“

## Engagementförderung benötigt nachhaltige Infrastruktur

Die skizzierten, keineswegs vollständigen Aufgaben der Engagementförderung müssen in den Einrichtungen und Trägerstrukturen des Engagements umgesetzt werden. Insbesondere die freien Träger stellen mit ihren Organisationsformen zentrale Infrastrukturen der Engagementförderung dar und müssen ihre Organisationsentwicklung an den fachlichen Standards guter Engagementförderung fortentwickeln. Daneben haben sich in den vergangenen Jahren spezielle engagementfördernde Infrastruktureinrichtungen entwickelt, die für die kommunalen Anforderungen zunehmend an Bedeutung gewinnen. Die Vermittlung und Begleitung von Freiwilligen in Einrichtungen, die Beratung der Organisationen oder auch die lokale Vernetzung und Information gehören zum Aufgabenspektrum dieser kommunalen Infrastruktureinrichtungen der Engagementförderung, wie etwa Freiwilligenagenturen und -zentren, Seniorenbüros, Selbsthilfekontaktstellen, von Bürgerstiftungen und teilweise auch von Mehrgenerationenhäusern (Born 2005). Mit guten Gründen hat etwa die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen vor diesem Hintergrund für seine Mitglieder das Leitbild von „zivilgesellschaftlichen Entwicklungsagenturen“ entwickelt.

## Aufhebung des Kooperationsverbots als Voraussetzung nachhaltiger Infrastrukturförderung

Allerdings gilt es, die Ressourcenbedarfe zu berücksichtigen, die den engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen eine nachhaltige Arbeit ermöglichen. Die meisten dieser Einrichtungen leben von der Hand in den Mund, Nachhaltigkeit ist hier oftmals ein frommer Wunsch. Mehrjährige Finanzsicherheiten gibt es oft gar nicht und im System der kommunalen Geldflüsse gehören die Infrastruktureinrichtungen der Engagementförderung zum Bereich der sogenannten „freiwilligen Leistungen“: In Zeiten der kommunalen Verschuldung – in denen wir leben – werden jedoch die freiwilligen Leistungen der Kommunen als Erstes gestrichen, obwohl gerade die Engagementförderung für die Zukunftsentwicklungen der Kommunen eine strategisch immer zentraler werdende Rolle einnimmt.



Abb. 2: Mehr wagen – auch in der Engagementförderung

Wir haben es hier also mit einer paradoxen Situation zu tun: Einerseits besteht in den Kommunen ein erhöhter Bedarf an bürgerschaftlichem Engagement, nicht zuletzt aufgrund der desolaten Haushaltslage einiger Gemeinden. Andererseits steht der Bereich der kommunalen Engagementförderungen und entsprechender Infrastruktureinrichtungen, die bürgerschaftliches Engagement unter Wahrung seines Eigensinns fördern und begleiten, bei Verschuldungssituationen der Kommunen als Erstes zur Disposition. Einzig die individuelle Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune entscheidet, ob und wie sie in diesem Aufgabengebiet tätig wird (zur kommunalen Engagementförderung im Überblick vgl. Klein/Fuchs/Flohé 2011).

Seit der Föderalismusreform ist die Voraussetzung für eine nachhaltige Förderung dieser Infrastruktureinrichtungen seitens verschuldeter Kommunen nicht mehr gegeben. Der Bund darf, so das sogenannte „Kooperationsverbot“, jenseits von Modellprojekten im kommunalen Raum solche Einrichtungen nicht dauerhaft fördern. Ausnahmen gibt es aufgrund von Gesetzgebungen in Bundeskompetenz etwa im Bereich der Engagementförderung in der Pflege oder auch in der



Selbsthilfe. Dort ist eine dauernde Finanzierung bestimmter Infrastruktureinrichtungen oder Unterstützungsleistungen für Engagierte ermöglicht worden. Für den größten Teil der engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen gilt dies jedoch nicht. Rechtsexperten wie Prof. Dr. Gerhard Igl (2009), federführender Berater der damaligen Enquete-Kommission, und Prof. Dr. Uwe Berlit (2012) plädieren vor diesem Hintergrund für die Aufhebung oder eine Ausklammerung des Kooperationsverbotes für den Bereich der Engagementförderung.

## Von „Top down“ zu „Bottom up“: Strategische Herausforderungen der Engagementförderung

Prof. Igl empfiehlt eine Grundgesetzänderung zur Aufhebung des Kooperationsverbots in Verbindung mit einer grundlegenden Änderung des Umgangs mit Bundesmitteln in der kommunalen Infrastrukturförderung (Klein u.a. 2012a). Er spricht in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit eines „Regimewechsels“ von der bisherigen „Top-down“-Steuerung, bei der der Bund Vorgaben für den kommunalen Raum mit seinen Förderzusagen verbindet, hin zu einer „Bottom-up“-Strategieentwicklung, in der die Länder mit ihren Kommunen die kommunalen Förderbedarfe ermitteln und dort, wo diese nicht mehr aus eigener Kraft bereitgestellt werden können, eine Bundesförderung anfragen. Das bedeutet zum Beispiel – mit Blick auf künftige Modellprojekte –, dass die Länder mit ihren Kommunen Modelle gezielt verorten und platzieren und dem Bund Korridore schaffen, in denen Modelle die meiste Kraft entfalten und der Projekttransfer von Modellen bereits bei Beginn der Projekte mit bedacht und organisiert wird. Dieser Vorschlag ist also keineswegs – wie Kritiker aus der Bundesregierung formuliert haben – eine Aufforderung zur Förderung nach dem „Gießkannenprinzip“, sondern eine sehr vernünftige, dem Gegenstandsbereich der Förderung angemessene Vorgehensweise: Die Kommunen und die Länder werden in genauer Kenntnis der Förderbedarfe federführend und der Bund erhält eine wertvolle unterstützende Funktion.

Die Engagementstrategie des Bundes<sup>2</sup> vom Oktober 2010 ignoriert diese Überlegungen leider vollständig. Infrastruktur ist aus ihrer Sicht eine Aufgabe der Kommunen. Zusätzlich könnten Unternehmen und Stiftungen hier helfen. In entsprechenden Memoranden mit größeren Unternehmen und den engagementfördernden Stiftungen hat der Bund dieses Ziel mittlerweile voranzutreiben versucht. Allerdings sehen diese bei Fragen der engagementfördernden Infrastruktur für sich allenfalls ergänzende und innovative Aufgaben. Die öffentliche Hand kann aus ihrer Gewährleistungs- und Ermöglichungsverantwortung für zivilgesellschaftliche Entwicklungsagenturen vor Ort nicht entlassen werden. Eine entsprechende Reform des Föderalismusrechts steht aus.

Seitens des Bundes sind die im schwarz-gelben Koalitionsvertrag für diese Legislaturperiode eigentlich vorgesehenen Entwicklungen eines „nationalen Engagementgesetzes“ und eines „nationalen Engagementförderplanes“ zur Lösung der Nachhaltigkeitsprobleme der richtige Weg. Bedauerlich ist allerdings, dass beide Versprechungen des Koalitionsvertrages noch nicht einmal begonnen wurden.

PD Dr. Ansgar Klein

Privatdozent für Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und Mitherausgeber des Forschungsjournalen Soziale Bewegungen

Geschäftsführer des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement (BBE), Berlin

### Quellen:

BBE (2012): Unterwegs in die Bürgergesellschaft. Engagementpolitische Impulse des Netzwerks BBE – Diskussionspapier, [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/images/ueber\\_das\\_netzwerk/bbe\\_engagementpolitische\\_impulse.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/images/ueber_das_netzwerk/bbe_engagementpolitische_impulse.pdf)

BBE/Land Berlin (Hg.) (2005): Bürgerkommune. Die Zukunft der Engagementförderung im kommunalen Raum, Berlin 2005 (BBE-Homepage unter <http://www.b-b-e.de/index.php?id=14722#c12250>)

Berlit, Uwe (2012): Wie sichern wir nachhaltige Infrastrukturen bei freiwilligen kommunalen Leistungen? Das Beispiel Engagementförderung und Bildung, Veröffentlichung im NDV 09/2012 und 10/2012 – sowie unter [www.deutscher-verein.de](http://www.deutscher-verein.de) – DFT Dokumentation

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2010): Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009, München.

Born, Sabrina (2005): Bürgerschaftliches Engagement stabilisieren, stärken, steigern. Innovation und Investition in Infrastruktur und Infrastruktureinrichtungen, Studie für den Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat“ der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Christner, Agnes/Würz, Stephan/Vandamme, Ralf (2007): Freiwilliges Engagement fördern. Ein neues Aufgabenprofil für kommunale Fachkräfte. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 20/2007, Heft 2, 153-160.

CIVITAS Botschafterinnen/Botschafter für Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland: <http://www.buergerorientierte-kommune.de/>

Igl, Gerhard (2009), Fördermöglichkeiten des Bundes bei lokalen und regionalen Infrastrukturvorhaben auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements, Rechtsgutachten im Auftrag des BMFSFJ, unter [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2010/08/n117\\_igl\\_rechtsgutachten.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2010/08/n117_igl_rechtsgutachten.pdf) (01.08.2012).

Klein, Ansgar/Neuling, Johanna/Schaaf-Derichs, Carola/Fuchs, Petra (2012a): Infrastruktureinrichtungen der Engagementförderung im kommunalen Raum. Nachhaltigkeit als zentrale Herausforderung der Engagementpolitik, in: NDV (in Vorbereitung).

Klein, Ansgar/Sprengel, Rainer/Neuling, Johanna (Hg.) (2012b): Jahrbuch Engagementpolitik 2012. Staat und Zivilgesellschaft, in: BBE-Buchreihe „Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis“, Schwalbach/Ts. (im Erscheinen).

Klein, Ansgar/Fuchs, Petra/Flohé, Alexander (2011): Handbuch Kommunale Engagementförderung im sozialen Bereich, Reihe Hand- und Arbeitsbücher“ Bd., 19, Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin.

Kortmann, Karin/Evers, Adalbert/Olk, Thomas/Roth, Roland (2002): Engagementpolitik als Demokratiepilotik. Reformpolitische Perspektiven für Politik und Bürgergesellschaft, Berlin.

Olk, Thomas (2012): 10 Jahre Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement. Eine Wissens- und Kompetenzplattform für Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement hat sich etabliert!, in: Klein, Ansgar/Sprengel, Rainer/Neuling, Johanna (Hg.) (2012): Jahrbuch Engagementpolitik (im Erscheinen).

<sup>2</sup> [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Politik\\_Gesellschaft/GesetzZusammenhalt/engagementstrategie.pdf?\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Politik_Gesellschaft/GesetzZusammenhalt/engagementstrategie.pdf?_blob=publicationFile)