

# Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft

## *Zusammenfassung des Berichts der Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements"*

### **I. Struktur und Aufbau des Berichtes**

Die Enquete-Kommission will mit ihrem Bericht einen Beitrag zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und insgesamt zur Weiterentwicklung der Bürgergesellschaft leisten. Grundlage dafür bilden eine Bestandsaufnahme, Analyse und Bewertung der gegenwärtigen Situation sowie die Entwicklung von Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement. Die Enquete-Kommission hat ihren Bericht ohne Gegenstimmen verabschiedet<sup>1</sup>. Es gibt mehrere Sondervoten, die Bestandteil des Berichts der Enquete-Kommission sind\*.

Der vorgelegte Bericht der Enquete-Kommission gliedert sich in folgende drei Teile:

- *Teil A* "Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft": Ausgehend von einer Bestandsaufnahme der Formenvielfalt des bürgerschaftlichen Engagements werden das Begriffsverständnis und die historischen Traditionslinien von Bürgergesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement entwickelt. Auf dieser Grundlage stellt die Enquete-Kommission ihr eigenes Verständnis des bürgerschaftlichen Engagements vor. Die unterschiedlichen Zugänge der Fraktionen des Deutschen Bundestages werden ebenfalls in dem Bericht dargelegt<sup>2</sup>.
- *Teil B* "Bürgerschaftliches Engagement: Bestandsaufnahme, Analyse, Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen: Entsprechend der Schwerpunktsetzung der Enquete-Kommission gliedert sich dieses Kapitel wiederum in drei Teile. Im *Abschnitt B1*. "Bürgerschaftliches Engagement und Bürgergesellschaft" geht es um die Untersuchung des bürgerschaftlichen Engagements in ausgewählten Handlungsfeldern (Sport, Kultur, Kirchen und Religions-

gemeinschaften, Umwelt und Soziales), um die Darstellung des Engagements ausgewählter sozialer Gruppen (Frauen und Männer, Kinder und Jugendliche, Seniorinnen und Senioren, Migrantinnen und Migranten) und um die organisatorische Seite des Engagements in Vereinen, Verbänden, Stiftungen und Freiwilligendiensten. Weitere Themen sind das bürgerschaftliche Engagement in Ostdeutschland, die Bedeutung von Infrastruktureinrichtungen für die Engagementförderung (Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros, Freiwilligenagenturen), die Rolle der Medien, die Entwicklung einer umfassenden Anerkennungskultur sowie die Bedeutung des Lernens für ein Engagement und die Anforderungen an Qualifizierung und Weiterbildung. Ein weiteres zentrales Thema ist das politische Engagement und seine institutionellen Rahmenbedingungen. Es werden die Voraussetzungen und Anforderungen einer Engagementförderung in Bund, Ländern und Kommunen sowie auf europäischer und transnationaler Ebene untersucht und entsprechende Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission entwickelt.

Im *Abschnitt B2* wird das Thema "Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit" untersucht. Ausgehend von einem Wandel der Arbeitsgesellschaft und einer Analyse der Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements für die Entstehung von sozialem Kapital misst die Kommission der Verbesserung der Vereinbarkeit von bürgerschaftlichem Engagement, Erwerbsarbeit und Familie eine zentrale Bedeutung zu. Untersucht wird die Rolle von Unternehmen, Gewerkschaften, aber auch Organisationen des Dritten Sektors bei der Herausbildung einer Bürgergesellschaft.

In *Abschnitt B3*: "Bürgerschaftliches Engagement und Sozialstaat" wird das Verständnis vom Sozialstaat herausgearbeitet, der auf die Sicherung der Lebensbedingungen der Menschen und ihre Integration in die Gesellschaft abzielt. In dieses Sozialstaatsverständnis ist die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger einbezogen, bürgerschaftliches Engagement kann in diesem Sinne als die "lebendige Seite des Sozialstaates" verstanden werden. Anhand verschiedener Handlungsfelder, in denen besonders augenfällig gemacht werden kann, was bürgerschaftliches Engagement zu leisten vermag und wodurch es behindert wird, wird gezeigt, wie Strukturen engagementfreundlich zu gestalten und Institutionen nach in-

nen und außen für bürgerschaftliches Engagement zu öffnen sind. Solche Handlungsfelder sind z.B. Gesundheit, Altenpflege, Wohnumfeldentwicklung, Hilfen für sozial Benachteiligte, lokale Beschäftigungspolitik, Schule sowie Kinder- und Jugendhilfe. Auf der Grundlage einer Analyse der Geschichte und aktuellen Bedeutung der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege wird die Forderung nach Öffnung für bürgerschaftliches Engagement auf diese Organisationen ausgedehnt.

- *Teil C "Handlungsempfehlungen und Entwicklungsperspektiven in Staat und Gesellschaft"*: Dabei geht es um künftige Fördermaßnahmen von Seiten des Bundes und zentrale Handlungsempfehlungen wie eine Erweiterung der Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger auf Bundesebene und die institutionelle Verstetigung der Engagementförderung ebenfalls auf Bundesebene. Auf der Ebene der Organisationen betreffen die Handlungsempfehlungen die Verbesserung der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen von Vereinen und Organisationen, die Möglichkeiten der Entbürokratisierung, die Verbesserung der zivilrechtlichen Rahmenbedingungen von Stiftungen und die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements von und in Unternehmen durch steuerrechtliche Regelungen. Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission auf der Ebene des individuellen Engagements gelten der Förderung der Vereinbarkeit von bürgerschaftlichem Engagement, Familie und Erwerbsarbeit sowie der Verbesserung der versicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen ("Schutzfunktion") insbesondere bei Haftungs- und Unfallrisiken.

Die zahlreichen Gutachten der Enquete-Kommission erscheinen neben dem Bericht in der Schriftenreihe "Zur Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" im Verlag Leske + Budrich.

## **II. Leitlinien der Enquete-Kommission**

Die Enquete-Kommission hat ihren Abschlussbericht und insbesondere die Handlungsempfehlungen vor dem Hintergrund folgender Leitlinien verfasst:

### *1. Ein qualifizierter Begriff von bürgerschaftlichem Engagement – Bürgergesellschaft als Bezugsrahmen.*

Für die Kommission ist die Kennzeichnung "bürgerschaftlich" verknüpft mit der Betonung von bestimmten Motiven und Wirkungen wie etwa der Verantwortung für andere, dem Lernen von Gemeinschaftsfähigkeit oder dem Aktivwerden als Mitbürger. Bürgerschaftliches Engagement bleibt nicht allein der Mitwirkung in politischen Parteien und Verbänden und der Beteiligung in Organisationen mit sozialen und politischen Zielen vorbehalten. Es kann sich ebenso im Zusammenhang von Freizeit, Sport und Geselligkeit entwickeln. Die nach wie vor große Bedeutung des Ehrenamtes und die positiven Wirkungen einer reichen Vereins- und Initiativkultur für die Bürgerschaft insgesamt sind heute unbestritten. Ein derartiger qualifizierter Begriff bürgerschaftlichen Engagements erlaubt es auch, Kritik gegenüber solchen Formen des Engagements zu formulieren, die in Verfolgung eigener Interessen ihre Verpflichtungen gegenüber Bürgerschaft und Gemeinwohl aus dem Blick verlieren.

Als übergreifenden Bezugsrahmen hat die Enquete-Kommission das Leitbild der Bürgergesellschaft gewählt – ein Gemeinwesen, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger nach demokratischen Regeln selbst organisieren und auf die Geschicke des Gemeinwesens einwirken können. Im Spannungsfeld von Markt, Staat und Familie wird Bürgergesellschaft überall dort sichtbar, wo sich freiwillige Zusammenschlüsse bilden, wo Teilhabe- und Mitgestaltungsmöglichkeiten genutzt werden und Bürgerinnen und Bürger Gemeinwohlverantwortung übernehmen.

### *2. Engagement zeigt sich in verschiedenen Formen.*

Mit Engagement wird häufig die regelmäßige freiwillige Tätigkeit einer Person assoziiert. Tatsächlich gibt es jedoch weit mehr Formen, in denen sich ein Engagement ausdrückt. Auch durch Zivilcourage, gelegentliche Mitarbeit, Spenden, die Beteiligung an einer Bürgerstiftung oder durch Kooperationsfähigkeit und Aufmerksamkeit einer Organisation, einer Initiative oder eines Verbandes für bürgerschaftliche Anliegen kann Engagement erfolgen. Die Enquete-Kommission hat versucht, die Vielfalt der Formen zu erfassen und zu würdigen. Dieses erweiterte Handlungsrepertoire und ein gestiegenes Kompetenzbewusstsein bilden das Potenzial einer aktiven Bürgergesellschaft.

### *3. Die Aktivitäten engagierter Bürger brauchen Anerkennung und Absicherung.*

Die Enquete-Kommission schließt sich den vielfach vorgetragenen Forderungen an, Aktivitäten engagierter Bürgerinnen und Bürger gegen Risiken und Schadensfälle besser abzusichern und den Engagierten in diesem Zusammenhang entstehende tatsächliche Aufwendungen möglichst abzugelten. Zu beachten ist dabei aber, dass Engagierte ihre Unabhängigkeit wahren müssen und dass die Anerkennung entsprechender Tätigkeiten nicht den Entlohnungsformen aus dem Bereich der Erwerbsarbeit folgen kann. Die Anrechnung von Zeiten bürgerschaftlichen Engagements für den Erwerb von Rentenpunkten lehnt die Enquete-Kommission insbesondere ab, weil damit unentgeltliches, freiwilliges, gemeinwohlorientiertes Engagement in die Nähe von Erwerbsarbeit gerückt würde.

Anerkennung ist eine der wichtigsten Formen der Förderung bürgerschaftlichen Engagements. Die Enquete-Kommission zielt auf die Entwicklung einer umfassenden Anerkennungskultur, die zu einer nachhaltigen Wertschätzung, Ermutigung und öffentlichen Sichtbarkeit bürgerschaftlichen Engagements beiträgt.

### *4. Engagementförderung ist eine Querschnittsaufgabe.*

Die oft zitierte Aufgabe der "Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen" für bürgerschaftliches Engagement sollte nicht nur gleichgesetzt werden mit mehr finanzieller Förderung und mit der Lösung von Fragen, die den rechtlichen Status einzelner engagierter Personen betreffen. Denn zu einer wirksamen Engagementförderung zählen auch allgemeine Maßnahmen ("Ehrung"/"Anerkennung") und die Bereitstellung zusätzlicher Mittel und Infrastrukturen des Engagements, etwa in der Form von Freiwilligenagenturen u. Ä. Entscheidend ist jedoch vor allem die Stärkung einer Kultur des kooperativen Handelns und Entscheidens, die zentrale Lebensbereiche und Institutionen prägen sollte. Dies bedeutet auch, die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement in Politik und einzelnen Handlungsfeldern, z.B. Gesundheit, Soziales, Arbeit und Kultur zu verbessern. Den Bürgerinnen und Bürgern sollte die Möglichkeit geboten werden, nicht nur als Kunde und Klient Einfluss zu nehmen, sondern auch Mitverantwortung tragen und kompetent mitreden und mitwirken zu können. Engagementförderung in

diesem Sinne muss als eine Querschnittsaufgabe verstanden werden. Für die Politik wird es darauf ankommen, ressortspezifische Lösungen mit ressortübergreifenden Querschnittsfragen einer Förderung von Bürgergesellschaft zu verbinden.

#### *5. Bürgerschaftliches Engagement – eine Herausforderung für Wirtschaft und Arbeitswelt.*

Die Veränderungen in der Erwerbsgesellschaft zeigen, dass die Abläufe in der Arbeitswelt auch Folgen für die Bürgergesellschaft haben. Für die zentralen Akteure in der Arbeitswelt, Unternehmer und Mitarbeiter sowie Gewerkschaften und Unternehmensverbände, stellt sich die Herausforderung, sich auch als Akteure der Bürgergesellschaft zu begreifen und entsprechend zu betätigen.

Für den Zusammenhang von Erwerbsarbeit und Engagement gilt zunächst einmal: Bürgerschaftliches Engagement kann den Verlust des Arbeitsplatzes nicht ersetzen. Nach wie vor ist die Integration in die Erwerbsarbeit von zentraler Bedeutung für die Identität der einzelnen, für die Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand und für den Zugang zum bürgerschaftlichen Engagement. Erfahrungen in Ost und West zeigen aber auch, dass bürgerschaftliches Engagement sehr wohl Brücken in die Arbeitswelt bauen und einen Beitrag zur sozialen Integration Arbeitsloser leisten kann.

Für die Veränderungen in der Arbeitswelt insgesamt gilt, dass flexiblere Arbeitszeiten und größere Freiräume die Bedingungen für bürgerschaftliches Engagement verbessern – in und außerhalb von Büros und Betrieben. Unternehmensverbände und Gewerkschaften, Unternehmen und Betriebsräte, aber auch der Gesetzgeber entscheiden folglich über die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit, Familie und bürgerschaftlichem Engagement mit. Menschen, die als engagierte Bürgerinnen und Bürger Erfahrungen sammeln und soziale Fähigkeiten trainieren, wollen diese Qualifikationen auch in ihre berufliche Tätigkeit einbringen. Die Enquete-Kommission unterstützt alle Projekte und Bestrebungen, die dazu beitragen, dass sich Unternehmen in Deutschland mehr als bisher als "corporate citizens" verstehen.

## *6. Beteiligungsorientierte Institutionen und Organisationen – eine Schlüsselfrage für die Zukunft der Bürgergesellschaft.*

Für die Bereitschaft zum Engagement – auch jenseits des breiten Bereichs der Selbstorganisation in vielfältigen kleinen Vereinen und Initiativen – ist es von zentraler Bedeutung, ob Institutionen beteiligungsorientiert sind. Dies gilt nicht nur für die Organisationen im "Dritten Sektor", wie Vereine, Wohlfahrtsverbände u.a. Auch öffentliche Einrichtungen in staatlicher oder kommunaler Trägerschaft – wie z.B. Schulen und Kindergärten – sind potenzielle Orte für engagierte Mitwirkung und Beteiligung. Im gesamten öffentlichen Bereich muss die Öffnung für Beteiligung und Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger ein wichtiges Ziel der Förderung bürgerschaftlichen Engagements sein. Bei den jeweiligen Formen der Verhandlung und Planung solcher Erneuerungsprozesse – z.B. bei Wohnumfelderneuerung und im Gesundheitsbereich – geht es um eine stärker bürgerschaftlich geprägte und beteiligungsorientierte Kultur des Planens und Entscheidens. Für die Enquete-Kommission ist es deshalb eine Schlüsselfrage, ob bürgerschaftliches Engagement und das Konzept der Bürgergesellschaft in Leitbildern für zentrale Lebens- und Politikbereiche wie z. B. Arbeiten und Wohnen, Kultur, Stadtentwicklung, Schule und Bildung mehr Bedeutung gewinnen können.

## *7. Strategien der Ermöglichung sind gefragt – bei Staat und Bürgern.*

Engagementmöglichkeiten zu eröffnen, ist eine politische Aufgabe im weitesten Sinne. Dazu bedarf es der Initiative auf beiden Seiten – bei Staat und professioneller Politik und bei den Bürgern selbst.

Der "ermöglichende Staat" sollte dabei nicht nur darauf abzielen, Bürgerinnen und Bürger sowie gesellschaftliche Organisationen von staatlicher Gängelung und bürokratischer Überregulierung zu befreien; er sollte auch die Rahmenbedingungen für eine eigenverantwortliche Übernahme gesellschaftlicher Aufgaben verbessern. Die Stärkung der Ressourcen und Kompetenzen der kommunalen Ebene stellt dafür eine wichtige Voraussetzung dar. Eine ermöglichende Politik bedeutet auch, Maßnahmen und Strategien der Befähigung derjenigen Gruppen in der Bevölkerung zu entwickeln, die über herkömmliche Verfahren und Beteiligungsformen nicht ausreichend für bürgerschaftliches Engagement angesprochen und motiviert werden.

Mit Blick auf die Bürger wiederum gilt, dass oft erst durch ihr Engagement und ihre Zivilcourage Probleme kenntlich gemacht und staatliche Politiken interessiert und aktiviert werden. Im Rahmen von Überlegungen zu Strategien der Ermöglichung waren deshalb für die Kommission auch solche Formen der Politik von besonderem Interesse, die beide Seiten, Staat und Bürger, zu "freiwilligen Selbstverpflichtungen" und Kooperationen ermutigen. Für eine derartige kooperative Politik eignen sich nach Auffassung der Kommission vor allem neue Formen der Zusammenarbeit und Konfliktbewältigung wie Partnerschaften, Bündnisse, Netzwerke und Verträge, die verschiedene Akteure, Entscheidungs- und Aktivitätszentren miteinander verbinden – Ämter und Unternehmen, Anbieter und Verbraucher, Initiativen und Kommunen, Einrichtungen und Vereine.

### **III. Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission**

#### *1. Institutionen und Organisationen*

Bürgerschaftliches Engagement ist nicht nur eine Angelegenheit von gemeinnützigen Organisationen und lässt sich schon gar nicht auf einen "Freiwilligensektor" begrenzen. Das gemeinwohlorientierte bürgerschaftliche Engagement ist vielmehr Kernbestandteil einer Bürgergesellschaft und betrifft bürgerschaftliche Organisationen ebenso wie staatliche Institutionen. Staatliche Institutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen sind so weiterzuentwickeln, dass bürgerschaftliches Engagement gefördert wird. Für staatliche Institutionen wie Ämter, Verwaltungen und gesetzliche Regelungen bedeutet dies, dass sie konsequent in Richtung auf eine stärkere Bürgerorientierung weiterentwickelt werden sollten.

Für die Organisationen der Bürgergesellschaft regt die Enquete-Kommission an, dass Vereine und Verbände, Stiftungen, Kirchen, Gewerkschaften sowie Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts ihre zivilgesellschaftliche Rolle stärker wahrnehmen. Einrichtungen des Gesundheitswesens und der Freien Wohlfahrtspflege ebenso wie Kirchen und Gewerkschaften sollten das Engagement im Kernbereich ihrer Institution stärken. Bürgerschaftliches Engagement sollte ein *systematischer Bestandteil der Organisationsentwicklung* werden. Bei der Modernisierung von Organisationsstrukturen und insgesamt bei der



Organisationsentwicklung sind vermehrt Möglichkeiten der Partizipation zu schaffen und kooperative Organisations- und Führungsstrukturen zu etablieren. Im Kern geht es mit einer Profilierung der Organisationen als Akteure der Bürgergesellschaft um eine *Öffnung der Organisationen* nach innen und nach außen. Die innerorganisatorische Öffnung betrifft insbesondere die Aufnahme des bürgerschaftlichen Engagements in das Leitbild und in die fachliche Konzeption der Organisation. Dabei geht es um die kooperative Zusammenarbeit von bürgerschaftlich Engagierten und Hauptamtlichen ebenso wie um die verstärkte Partizipation und Beteiligung der Engagierten an Organisationsabläufen und Entscheidungen, die ihr Engagement betreffen. Für eine Öffnung der Organisationen nach außen empfiehlt die Enquete-Kommission eine verstärkte Kooperation und Vernetzung mit anderen Akteuren im Gemeinwesen und die Verbesserung der Zugangswege zu einem Engagement, insbesondere für Kinder und Jugendliche und für bislang unterrepräsentierte Gruppen.

Eine besondere Bedeutung kommt den Schulen und ihrer Öffnung für das bürgerschaftliche Engagement zu. Sie sollten sowohl als Lernorte für bürgerschaftliches Engagement als auch als zivilgesellschaftliche Akteure, die sich in das Gemeinwesen hin öffnen, eine größere Bedeutung erhalten. Die Schulen brauchen dafür mehr Autonomie und Eigenverantwortlichkeit im Umgang mit ihren Ressourcen und bei der Gestaltung ihrer inhaltlichen Angebote<sup>3</sup>.

## *2. Verwaltungen bürgerorientiert gestalten und entbürokratisieren*

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Verwaltungen bürgerorientierter zu gestalten und die Bürgerinnen und Bürger nicht mehr nur als Kunden zu betrachten. Sie sind auch Mitgestalter und Koproduzenten der Dienstleistungen. Auf der kommunalen Ebene favorisiert sie die Idee der Bürgerkommune. Dazu schlägt sie vor, die Mitarbeiter im Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern zu qualifizieren, Anreize für bürgerfreundliches Verhalten zu schaffen und in den Verwaltungen Servicestellen einzurichten, die Informations- und Beratungsangebote für Bürgerinnen und Bürger bereitstellen. Die Enquete-Kommission empfiehlt ferner, den zivilgesellschaftlichen Organisationen mehr Partizipationsmöglichkeiten zu eröffnen, Entscheidungsbefugnisse zu dezentralisieren sowie Mediation und Monitoring als neue Formen von Aushand-

lungsprozessen stärker in ein bürgerorientiertes Verwaltungshandeln zu integrieren.

Die Enquete-Kommission regt an, mehr Transparenz zu schaffen und empfiehlt staatlichen Verwaltungen, bürgerschaftlich Engagierten Aufklärung und Beratung anzubieten. Sie schlägt eine entsprechende Weiterentwicklung der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder sowie der Abgabenordnung nach dem Vorbild des SGB I vor, das solche Aufklärungs- und Beratungspflichten bereits enthält. Darüber hinaus soll in einem Informationsfreiheitsgesetz der gebührenfreie Zugang zu den Akten und Informationen auf Bundesebene geregelt werden.

Zur besseren Förderung des bürgerschaftlichen Engagements empfiehlt die Enquete-Kommission auch den Abbau bürokratischer Hemmnisse im Zuwendungsrecht und in der Zuwendungspraxis. Die Praxis der Zuwendung kann durch eine Reihe von Maßnahmen wie z. B. eine vermehrte Festbetrags- und Anteilsfinanzierung und eine Anerkennung des bürgerschaftlichen Engagements als Eigenanteil bei der Fehlbedarfsfinanzierung einfacher gestaltet werden.

### *3. Beteiligungsmöglichkeiten schaffen*

Bürgerschaftliches Engagement steht in enger Verbindung mit Teilhabe- und Mitgestaltungsmöglichkeiten. Die Enquete-Kommission empfiehlt, Beteiligungsrechte zu stärken und neue Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen. Auf der kommunalen Ebene können Beteiligungsmöglichkeiten dadurch gestärkt werden, dass direktdemokratische Verfahren häufiger genutzt und Kommunalparlamente reformiert werden. Es sollen auch bessere Möglichkeiten der Beteiligung von informellen Initiativen, Stadtteilforen und sozialen Gruppen geschaffen werden. Die Enquete-Kommission empfiehlt, direktdemokratische Verfahren – Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid – einzuführen bzw. zu stärken. Sie regt an, die Beteiligung im Verwaltungsverfahren, insbesondere im Umweltbereich, zu stärken. Die Enquete-Kommission regt Parteien und Gewerkschaften an, durch neue Mitgliedschaftsformen die Beteiligung der Mitglieder zu stärken und neue zu werben. Auf der europäischen und transnationalen Ebene empfiehlt die Enquete-Kommission die stärkere Öffnung von internationalen Regimen und Or-

ganisationen für die Anliegen der zahlreichen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und die Erweiterung zivilgesellschaftlicher Foren.

Die Beteiligungsverfahren, wie sie im Verwaltungsverfahrensgesetz, im Baugesetzbuch und im SGB VIII sowie im Bund-Länder-Programm "Soziale Stadt" geregelt sind, haben sich bewährt. Sie sind durch innovative Formen wie Runde Tische, Planungszellen/Bürgergutachten, Bürgerforen und Zukunftswerkstätten zu ergänzen. Kommunale Spitzenverbände können hier koordinierend und anleitend tätig werden.

Im Gesundheitswesen schlägt die Enquete-Kommission vor, Patienten umfassend in Beratungs- und Abstimmungsgremien zu beteiligen und die Rolle der Patienten-Selbsthilfeorganisationen zu stärken.

#### *4. Anerkennen, wertschätzen und qualifizieren*

Anerkennung ist nicht auf einzelne Instrumente zu beschränken, sie muss vielmehr der Vielfalt und Unterschiedlichkeit von Engagementformen und -feldern gerecht werden. *Anerkennungskultur* umfasst traditionelle und neuere Formen der Würdigung und Auszeichnung, Möglichkeiten der Partizipation in Einrichtungen, Diensten und Organisationen, die Bereitstellung sachlicher, personeller und finanzieller Ressourcen, das Sichtbarmachen des Engagements in der Öffentlichkeit und in den Medien sowie Angebote der Fort- und Weiterbildung. Dabei ist Anerkennung sowohl eine Aufgabe von Staat und öffentlicher Verwaltung als auch von Vereinen, Verbänden und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen.

*Qualifizierung* als zentraler Baustein einer umfassenden Anerkennungskultur knüpft an das Bedürfnis der Engagierten nach Selbstentfaltung, Persönlichkeitsentwicklung und Mitgestaltung an. Die Enquete-Kommission empfiehlt die Weiterentwicklung bereits bestehender und den Ausbau zusätzlicher Angebote und Maßnahmen der Qualifizierung. Qualifizierungsstrategien sollten sich dabei nicht allein auf die bürgerschaftlich Engagierten konzentrieren, sondern ebenso auf die hauptberuflich Tätigen und auf die Organisationen. Im Rahmen von Organisationsentwicklung kann bürgerschaftliches Engagement auf diese Weise als prägender Faktor von Einrichtungen und Diensten aufgewertet werden.

Für die Gestaltung der Bürgergesellschaft ist es von entscheidender Bedeutung, engagementförderliche Bedingungen, *Gelegenheitsstrukturu-*

*ren sowie Lern- und Erfahrungsräume* in den Familien, im Bildungs- und Erziehungssystem sowie in der Erwerbsarbeit zu schaffen. Diese Gelegenheitsstrukturen sind notwendig, um zivilgesellschaftliche Kompetenzen zu erwerben und bürgerschaftliches Engagement einzuüben. Auch die Freiwilligendienste, in denen sich junge Leute im Rahmen eines Freiwilligen Sozialen oder Ökologischen Jahres engagieren, sind wichtige Lernorte für bürgerschaftliches Engagement.

Gesellschaftliche Anerkennung ist auch die Bereitstellung von Möglichkeiten und Räumen für ein möglichst frühzeitiges Lernen von bürgerschaftlichem Engagement.

#### *5. Netzwerke schaffen und Infrastrukturen aufbauen*

Bürgerschaftliches Engagement benötigt Öffentlichkeit und Interessenvertretung auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen, in den verschiedenen Feldern sowie über die einzelnen Engagementbereiche hinaus. Dafür ist die Bündelung der vorhandenen Ressourcen und die Vernetzung von Akteuren, Organisationen und Institutionen der Bürgergesellschaft wichtig. Der Aufbau von Netzwerken kann dazu beitragen, bürgerschaftliches Engagement gesellschaftlich aufzuwerten und geeignete Förderstrategien zu entwickeln und umzusetzen. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher die Entwicklung von Netzwerken auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene, wie sie vielerorts bereits bestehen. Um Engagementförderung als Querschnittsaufgabe zu profilieren, ist einerseits eine stärkere Kooperation von Verwaltung, Politik und Fachressorts notwendig. Andererseits bedarf es der ressortübergreifenden Vernetzung von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren und Organisationen. Dafür müssen entsprechend der jeweiligen Bedingungen geeignete Instrumente auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen geschaffen werden.

Auf kommunaler Ebene können wichtige Aufgaben der Kooperation und Vernetzung von engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen wie Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros, Freiwilligenagenturen u.a. übernommen werden. Diese Einrichtungen bieten interessierten Bürgerinnen und Bürgern – mit jeweils spezifischen Schwerpunktsetzungen – Information, Beratung und Vermittlung in ein Engagement. Sie beraten und unterstützen Organisationen und bemühen sich um eine intensive Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit für bürgerschaftliches Engagement.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, den Auf- und Ausbau einer nachhaltigen Infrastruktur zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements zu fördern, das fachliche Profil dieser Einrichtungen weiter zu schärfen und eine intensive Kooperation zwischen den unterschiedlichen Einrichtungstypen zu forcieren. Die Sicherung und Weiterentwicklung dieser Infrastruktureinrichtungen sollte sich von flächendeckenden Standardlösungen und versäulten Angebotsformen lösen und sich an lokalen und regionalen Bedingungen und Bedarfen orientieren

#### *6. Unternehmen als Akteure in der Bürgergesellschaft – "Corporate Citizenship" stärken*

Angesichts von Veränderungen in der Erwerbsarbeit (zunehmende Arbeitsverdichtung, Flexibilisierungsprozesse, Pluralisierung und Entgrenzung) stellen sich auch an die Unternehmen neue Anforderungen zur Mitgestaltung der Bürgergesellschaft und zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Zielsetzung ist die Entwicklung einer Unternehmenskultur, in der die Orientierung auf Gewinnerzielung mit einer Orientierung am Gemeinwohl und der Übernahme sozialer Verantwortung im Gemeinwesen verbunden werden. Dabei kommt der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements der Unternehmensmitarbeiterinnen und -mitarbeiter eine besondere Rolle zu. Die Enquete-Kommission regt deshalb eine *Ausweitung des unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements* an. Dabei sollten bestehende Traditionen, wie z.B. die Freistellung von Unternehmensmitarbeitern für Ausbildungs- und Prüfungstätigkeiten bei den Berufsverbänden, berücksichtigt und weiterentwickelt werden. Besonderer Aufmerksamkeit und Förderung bedürfen die neuen Ansätze unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements, wie sie unter dem Stichwort "Corporate Citizenship" in der internationalen Diskussion gefasst werden. Dazu gehören Partnerschaftsprojekte zwischen Unternehmen und gemeinnützigen Organisationen ebenso wie die Mitarbeit in regionalen Netzwerken zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder zur Verbesserung des Wohnumfeldes.

Mit der Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements geht es nicht um eine neue Form der Wohltätigkeit der Unternehmen. Die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass sich durch gemeinwohlorientierte Aktivitäten auch die Bedingungen für unterneh-

merisches Handeln positiv verändern. Die Unternehmen sind auf intakte Gemeinwesen und gut ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewiesen und können mit ihrem Engagement einen Beitrag dazu leisten.

Politik und Staat kommt dabei eine moderierende und ermöglichende Rolle zu, mit der neue Kooperationen zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren angeregt und etabliert werden.

Auch für die Gewerkschaften ist die Ausweitung des Engagements von Unternehmensmitarbeiterinnen und -mitarbeitern mit neuen Anforderungen verbunden. Dabei geht es um die Unterstützung und Mitarbeit bei der Entwicklung von Projekten, aber auch um die Mitgestaltung der Rahmenbedingungen für unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement in betrieblichen Aushandlungsprozessen oder gar als Bestandteil von Tarifverhandlungen.

### *7. Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht reformieren*

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Reform des steuerlichen Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts. Das geltende Gemeinnützigkeitsrecht vermittelt kein klares Bild der Inhalte der Gemeinnützigkeit. Eine grundlegende Überarbeitung des Kataloges der gemeinnützigen Zwecke in § 52 AO durch eine Kommission des Deutschen Bundestages ist notwendig. Vor dieser zweiten Stufe einer Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts sollten – aus Sicht der Enquete-Kommission – in einer ersten Stufe in absehbarer Zeit folgende gesetzgeberischen Maßnahmen ergriffen werden: So ist eine Erleichterung des Zugangs zum Gemeinnützigkeitsstatus für Freiwilligenagenturen und Selbsthilfegruppen dringend geboten. Daneben bedarf es der Einrichtung einer unabhängigen Schiedsstelle, die sich mit Beschwerden von Vereinen und Organisationen wegen der Aberkennung bzw. Nichtzuerkennung des Gemeinnützigkeitsstatus befasst. Ein Bündel von Maßnahmen ist notwendig, um gemeinnützigen Vereinen und Organisationen zu mehr Flexibilität im Rahmen der vier Tätigkeitsbereiche (ideeller Bereich, Vermögensverwaltung, Zweckbetrieb, wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb) zu verhelfen. In diesem Zusammenhang empfiehlt die Enquete-Kommission, die Besteuerungsfreigrenzen an die Inflationsrate anzupassen.

Im steuerlichen Spendenrecht empfiehlt die Enquete-Kommission mit Nachdruck, die derzeit geltende Gefährdungshaftung für eine

zweckwidrige Verwendung von Spendenmitteln in eine Haftung umzugestalten, die nur bei Verschulden (Vorsatz, Fahrlässigkeit) der Betroffenen besteht. Daneben sollte das Spendenrecht in absehbarer Zeit dadurch vereinfacht und verbessert werden, dass Spenden- und Mitgliedsbeiträge gleich behandelt werden und die unterschiedlichen Spendenhöchstsätze von 5 und 10 % einheitlich auf 10 % festgelegt werden.

#### *8. Schutz und Nachteilsausgleich verbessern*

Ein zentrales Anliegen der Enquete-Kommission ist die Gewährleistung eines angemessenen Haftpflicht- und Unfallversicherungsschutzes durch eine Kooperation zwischen den Akteuren Staat, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Versicherungswirtschaft. Als staatlicher Beitrag kommen neben einer verstärkten Aufklärung über die Haftpflicht Risiken zweckgebundene Zuwendungen zum Abschluss von Vereinshaftpflichtversicherungen durch die Träger sowie eine Ausweitung der gesetzlichen Unfallversicherung auf weitere Felder bürgerschaftlichen Engagements in Betracht. Eine Ausweitung auf weitere Engagementfelder sollte aber nur erfolgen, wenn und soweit nicht auf andere Weise im Rahmen einer erfolgreichen Kooperation ein hinreichender Haftpflicht- und Unfallversicherungsschutz erreicht werden kann.

Um tatsächlich entstandene Aufwandskosten (Fahrt- und Telefonkosten etc.) auszugleichen, empfiehlt die Enquete-Kommission eine allgemeine steuerfreie Aufwandspauschale in Höhe von 300 € pro Jahr für bürgerschaftlich engagierte Tätigkeit im Dienste einer gemeinnützigen Körperschaft oder einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts. Mit einer solchen Regelung würde der pauschalierte Ersatz von entstandenem Aufwand für bürgerschaftliches Engagement von der Besteuerung freigestellt. Die Enquete-Kommission schlägt keine Ausdehnung des Übungsleiterfreibetrags vor, weil die Schaffung weiterer steuerlicher Anreize keine angemessene und wirkungsvolle Förderung des bürgerschaftlichen Engagements darstellt.<sup>i</sup>

---

<sup>i</sup> Diese Handlungsempfehlung wurde mehrheitlich, u.a. gegen die Stimmen von Abgeordneten der Fraktion der CDU/CSU, verabschiedet.

### *9. Das Wissen über bürgerschaftliches Engagement erweitern*

Um den Wissensstand über das bürgerschaftliche Engagement und seine Rolle in der Bürgergesellschaft sowie die Theorieentwicklung ausgehend von empirischen Erkenntnissen zu erweitern, empfiehlt die Enquete-Kommission einen *Ausbau der Forschungsaktivitäten*. Der im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vorgelegte Freiwilligensurvey von 1999 stellt dafür eine gute Grundlage dar und sollte – nach einer Überarbeitung und Ergänzung des Untersuchungsdesigns – im Sinne einer Dauerbeobachtung des bürgerschaftlichen Engagements weitergeführt werden.

Ein weiterer Schwerpunkt sollte auf die *Untersuchung der institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen* gelegt werden. Dabei geht es sowohl um Studien, die die konkreten Handlungsabläufe und Strukturen in gemeinnützigen Organisationen, in Initiativen und sozialen Bewegungen in den Blick nehmen als auch um Untersuchungen zur Bedeutung dieser Organisationen für die Bürgergesellschaft und ihre Beziehungen zu Staat und Wirtschaft.

Zudem ist eine *Erweiterung bei den Forschungsthemen und -gegenständen notwendig*. Dazu gehören Studien, die den Kenntnisstand über das Engagement ausgewählter Akteursgruppen (z.B. Migrantinnen und Migranten, Arbeitslose) und deren Motivlagen erweitern. Dazu gehören aber ebenso Studien, die die besonderen Ausdrucksformen, Bedingungen und Hemmnisse des Engagements in unterschiedlichen Handlungsfeldern der Gesellschaft herausarbeiten, um bereichsspezifische Ansatzpunkte für eine Politik der Förderung und Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements präzisieren zu können.

### *10. Bürgerschaftliches Engagement verstetigen*

Die Enquete-Kommission will dazu beitragen, dass sich bürgerschaftliches Engagement dauerhaft und nachhaltig entwickeln kann. Dazu schlägt sie institutionelle Strukturen der Verstetigung vor. Sie empfiehlt die Einrichtung einer Kommission beim Bundestag. Diese Kommission soll für eine fortdauernde Aufmerksamkeit der Bundespolitik für bürgerschaftliches Engagement Sorge tragen und dessen politische Förderung sicherstellen. Darüber hinaus regt die Enquete-Kommission eine engere Zusammenarbeit und Abstimmung der einzelnen Ressorts hin-



sichtlich der Förderung bürgerschaftlichen Engagements und eine bundesweite Vernetzung der Organisationen des bürgerschaftlichen Engagements an.

\* Sondervoten zum Bericht der Enquete-Kommission wurden angefertigt von den Abg. Christian Simmert (Bündnis 90/Die Grünen) und Gerhard Schüßler (FDP), von den sachverständigen Mitgliedern Prof. Dr. André Habisch, Prof. Dr. Roland Roth sowie Rupert Graf Strachwitz und ein größeres Sondervotum der Abgeordneten der Fraktion der CDU/CSU sowie der sachverständigen Mitglieder Prof. Dr. André Habisch und Prof. Dr. Peter Maser, das zum gesamten Bericht Stellung nimmt (Anhang 1).

Zur Zusammenfassung wurden folgende Sondervoten abgegeben:

- 1 Abg. Ilse Aigner (CDU/CSU): Die Abgeordneten der Fraktion der CDU/CSU sowie die sachverständigen Mitglieder Prof. Dr. André Habisch und Prof. Dr. Peter Maser enthielten sich bei der Abstimmung. Die Gründe hierfür führen sie in ihrem Sondervotum aus.
- 2 Abg. Ilse Aigner (CDU/CSU): CDU und CSU haben auf ihre Zugänge an dieser Stelle verzichtet, da sie ihre Vorstellungen in einem eigenen Sondervotum darlegen.
- 3 Der Abg. Norbert Barthle (CDU/CSU) hält den Begriff der Autonomie nicht für geeignet, die zukünftige Rolle der Schulen in der Bürgergesellschaft zu beschreiben, da er aus der bildungspolitischen Diskussion eine Position beschreibt, die vom Abgeordneten Barthle nicht geteilt wird.

Das Sondervotum des Abg. Gerhard Schüßler (FDP) und des sachverständigen Mitglieds Rupert Graf Strachwitz zur Zusammenfassung findet sich in Anhang 1.