

Stellungnahme

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ (Drs. 16/5200) sowie den Anträgen der Fraktion DIE LINKE (Drs. 16/5345) und der FDP-Fraktion (Drs. 16/5410)

1. Vorbemerkung

Während man lange Zeit nur einseitig auf die Kräfte von Markt oder Staat setzte und dabei dem bürgerschaftlichen Engagement keine oder nur eine randständige Perspektive beimaß, hat sich diese Auffassung seit einigen Jahren grundlegend verändert. Die Bereitschaft der Bürger, Zeit und Energie für verschiedene Formen von Aktivitäten für gemeinschaftliche und gesellschaftliche Belange aufzubringen, wird heute als elementare Grundlage für das Funktionieren moderner Gesellschaften angesehen. Das bürgerschaftliche Engagement hat in den letzten Jahren verstärkte Aufmerksamkeit und Zuspruch seitens der Bürger erfahren. Zugleich ist es von der Politik in Deutschland „wiederentdeckt“ worden. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass sich in Deutschland die Enquete-Kommission des 14. Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (vgl. Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2002) intensiv mit dieser Thematik befasste. Die Ergebnisse der umfassenden Analysen sind unter anderem in einer 11-bändigen Schriftenreihe publiziert. Die Vorschläge zur Veränderung gesetzlicher Regelungen und insgesamt zur Gestaltung von das Engagement fördernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen wurden aber bislang bei weitem noch nicht umgesetzt. Insofern ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements vorlegt. Dieser Gesetzentwurf ist hinsichtlich der Vereinheitlichung von Regeln, dem Bürokratieabbau und der partiellen Verbesserung von Bedingungen für das bürgerschaftliche Engagement als Schritt in die richtige Richtung anzusehen. Gleichwohl zeichnet er sich durch eine Ausrichtung aus, die sehr stark an bisherige, bereits längere Zeit kritisierte Praktiken anknüpft. Er ist deshalb nicht zeitgemäß und sichert die Zukunftsfähigkeit des bürgerschaftlichen Engagements nicht in einem ausreichenden Maße.

2. Kritische Einwände

Der Gesetzesentwurf orientiert sich vor allem an der Modifizierung und dem Ausbau vorhandener Regelungen. Er berücksichtigt vorhandene wissenschaftliche Erkenntnisse (z. B. aus den Freiwilligensurveys) und international bewährte praktische Erfahrungen nicht genügend. Das trifft besonders für zwei Aspekte zu: Erstens findet der zentrale Stellenwert zivilgesellschaftlicher Organisationen für das bürgerschaftliche Engagement kaum Beachtung und zweitens steht die starke individuelle Ausrichtung des bürgerschaftlichen Engagements über finanzielle Anreize mittels steuerlicher Maßnahmen im Vordergrund. Letztlich führt diese Monetarisierung des Engagements zu einer Verstärkung der Ungleichheit zwischen sozialstrukturellen Gruppen der Bevölkerung.

Zur näheren Erläuterung:

Zu 1. Der Beitrag der zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit Deutschlands wird bis heute nicht genügend erkannt und berücksichtigt. Die Eigenständigkeit und der unverzichtbare Stellenwert sowie die erforderliche Unabhängigkeit dieser Organisationen für die Selbstorganisation der Bürger, für eine ausgebaute soziale Infrastruktur und für ein funktionsfähiges Gemeinwesen finden noch immer keine ausreichende Wertschätzung und Unterstützung. Gerade die Beispiele der Umweltorganisationen oder die Selbsthilfebewegung zeigten in der Vergangenheit, dass innovative Potenziale oft in jenen Bereichen entstehen, in denen der Staat (noch) nicht aktiv ist.

Dem Staat kommt die wichtige Aufgabe zu, die Tätigkeit der zivilgesellschaftlichen Organisationen zu sichern und sie, da sie an Eigenressourcen nicht besonders gut ausgestattet sind, zumindest von ihren materiellen Alltagssorgen zu entlasten. Er hat vor allem für angemessene gesetzliche Rahmenbedingungen zu sorgen. Gleichzeitig sind alle Versuche staatlicher „Bevormundung“, wie sie noch in einer Reihe gesetzlicher Regelungen zu finden sind, zurückzunehmen und die Selbstverwaltung dieses Bereichs in Deutschland weiter zu stärken. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen folgen dem nur in begrenzter Hinsicht, da die enge staatliche Abhängigkeit der Organisationen weiter aufrechterhalten wird. So verändert die im Gesetzesentwurf vorgesehene Anhebung der Besteuerungsgrenzen für wirtschaftliche Betätigung gemeinnütziger Körperschaften sowie der Zweckbetriebsgrenze bei sportlichen Veranstaltungen auf 35.000 Euro im Jahr nur wenig an den grundsätzlichen Verhältnissen staatlicher Abhängigkeit und verbessert die finanzielle Situation der Organisationen nur marginal. Gefahren, die durch eine stärkere Öffnung der Organisationen hin zum Markt entstehen und zu Verlusten ihrer ideellen und wertegebundenen Ausrichtung führen können, sind hingegen nicht auszuschließen.

Zu 2. Die starke Ausrichtung des Gesetzentwurfs auf steuerliche Maßnahmen und die Schaffung individueller finanzieller Anreize für bestimmte Formen bürgerschaftlichen Engagements ist letztlich ein weiterer Schritt zu dessen Monetarisierung und einseitiger Ausrichtung. Dabei findet die Vielschichtigkeit des bürgerschaftlichen Engagements und die Einbindung in unterschiedliche Kontexte ungenügend Berücksichtigung. Der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements stellt sich als ein Sammelbegriff dar, unter dem verschiedene Formen von freiwilligen, gemeinwohlorientierten Aktivitäten zusammengefasst werden. Er schließt politische Aktivitäten im Rahmen des Einsatzes für Menschen- und Bürgerrechte ebenso ein wie Tätigkeiten im sozialen, kulturellen oder Freizeitbereich. Obwohl zivilgesellschaftliches Engagement die regelmäßige freiwillige Aktivität von Personen assoziiert, wird das Tätigkeitsspektrum oft umfangreicher gefasst. So werden auch Zivilcourage, die Teilnahme an verschiedenen Protestformen, auch die nur gelegentliche Mitarbeit in Vereinen, Verbänden und anderen Organisationen oder das Spenden für bestimmte Aufgabenstellungen dieser Organisationen mit dazugerechnet (vgl. Enquete-Kommission 2002: 16).

Mit einer Erhöhung und Erweiterung des sog. Übungsleiterfreibetrages von 1.848 Euro auf 2.100 Euro pro Jahr und der Einführung eines Abzugs von der Steuerschuld für bestimmte ehrenamtliche Tätigkeiten (freiwillige, unentgeltliche Betreuung von hilfsbedürftigen alten,

kranken oder behinderten Menschen mit einem Zeitaufwand von durchschnittlich mindest 20 Stunden monatlich) werden ausgewählte Tätigkeiten bzw. Tätigkeitsbereiche gegenüber anderen (finanziell) besser gestellt.

Empirische Erhebungen zum bürgerschaftlichen Engagement haben gezeigt, dass Engagierte zwar eine höhere Wertschätzung ihrer Tätigkeit als wünschenswert ansehen, dies aber nicht an erster Stelle im finanziellen Bereich sehen. Hingegen wird eher eine bessere materielle und finanzielle Ausstattung der Projekte und der Tätigkeitsbereiche gefordert, in denen man sich engagiert.

Die Ausrichtung auf individuelle finanzielle Vorteilsnahme durch ehrenamtliche Tätigkeiten birgt in zweifacher Hinsicht Gefahren. Einerseits verstärkt sie Ungleichheiten zwischen Engagierten in unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen und mit unterschiedlicher Engagementintensität. Andererseits verschärft sie die Verteilungsungleichheiten zwischen Gruppen der Bevölkerung, die sich in unterschiedlich starkem Maße engagieren.

3. Vorschläge und Maßnahmen

Was ist konkret zu tun, und wie kann erreicht werden, dass die Zivilgesellschaft in Deutschland künftig noch wirksamer in der Gesellschaft agiert?

Der vorliegend Gesetzentwurf beschränkt sich auf partielle Bereiche des bürgerschaftlichen Engagements und ist nicht als die seit längerem geforderte grundlegende Reform anzusehen. Eine zukunftssträchtige Gestaltung des bürgerschaftlichen Engagements bedarf einer Reihe grundlegender Überlegungen:

- Durch die Stärkung der Unabhängigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen ist die Gleichrangigkeit von Markt, Staat und Zivilgesellschaft zu sichern (siehe Antrag der FDP-Fraktion, Punkt I, Seite 1).
- Besondere Aufmerksamkeit ist dem Verhältnis zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem Staat zu schenken. Ähnlich wie in Großbritannien Ende der 1990er Jahre eingeführt, bietet sich eine vertragliche Regelung zwischen beiden Bereichen an, die Aussagen zu den Grundsätzen, zu den wechselseitigen Verpflichtungen und zu Verantwortlichkeiten festhält. Auch der Umfang der vom Staat bereitzustellenden finanziellen Mittel sollte hier fixiert werden, um die Planungssicherheit auf beiden Seiten zu verbessern. Die Koordination der Zuständigkeit seitens der Bundesregierung könnte durch Benennung eines Beauftragten für Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement verbessert werden (siehe Antrag der Fraktion Die Linke, Punkt 5, Seite 3). In Großbritannien nimmt diese Funktion sogar ein Minister für den Dritten Sektor wahr.
- Zur Sicherung der Ressourcenausstattung zivilgesellschaftlicher Organisationen sind neben einer dauerhaft gesicherten finanziellen Unterstützung durch den Staat weitere Schritte erforderlich. Lösungen, wie sie in anderen Ländern bereits praktiziert werden, in denen Bürger die Möglichkeit haben, ein Prozent ihrer jährlich zu zahlenden Einkommenssteuern direkt und ohne Einflussnahme des Staates als finanzielle Förderung an individuell ausgewählte zivilgesellschaftliche Organisationen zu transferieren, könnten auch in Deutschland dazu beitragen, den Ressourcenmangel zivilgesellschaftlicher Organisationen zu mildern und gleichzeitig ihre Unabhängigkeit zu stärken.
- Die Rückbesinnung zivilgesellschaftlicher Organisationen auf traditionelle Funktionen und Aufgaben bedürfen der Klärung ihres Selbstverständnisses und einer Stärkung ihres

Selbstbewusstseins. Für das weitere Handeln der Organisationen ist es von Bedeutung, ob sie eher als vorstaatlicher Raum betrachtet werden, der Gemeinschafts- und Kollektivgüter erzeugt, oder eher als marktnaher Raum behandelt werden, der nach Mechanismen der Wirtschaftlichkeit und ökonomischen Effizienz funktionieren soll.

Um diesen Klärungsprozess voranzutreiben, so zeigen internationale Erfahrungen, ist die Selbstorganisation der Zivilgesellschaft ein bedeutsamer Schritt. Die Schaffung einer speziellen Dachorganisation, die die zivilgesellschaftlichen Organisationen in Verhandlungen mit dem Staat vertritt, kann darüber hinausgehend in einem entscheidenden Maße zu einer Gleichrangigkeit von Staat und Zivilgesellschaft beitragen. Die bisherige Praxis, dass ausgewählte zivilgesellschaftliche Organisationen über Stellungnahmen und Anhörungen an Gesetzesverfahren beteiligt sind oder durch Lobbying versuchen, eine Mitsprache zu erwirken, reicht nicht aus, da diese sich in der Regel auf sehr spezifische Themen beschränkt, aber kaum grundsätzliche Fragen berührt.

- Zur Stärkung der Unabhängigkeit und Selbstständigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen sind Schritte zur gesetzlichen Deregulierung erforderlich (siehe Antrag der FDP-Fraktion, Punkt II.1./2. Seite 2). Diese sind im vorliegenden Gesetzentwurf nur unzureichend enthalten und führen nur zu punktuellen Verbesserungen. Der Staat kann somit weiter wichtige Kontroll- und Regulierungsfunktionen über die zivilgesellschaftlichen Organisationen ausüben. Die in den letzten Jahren vorgenommenen gesetzlichen Veränderungen – zu nennen sind die Stiftungsgesetzgebung, die Einbeziehung von Ehrenamtlichen in die gesetzliche Unfallversicherung, das neue Genossenschaftsgesetz oder die Neufassung des Gemeinnützigkeitsrechts – stellen insgesamt nur partielle Verbesserungen der rechtlichen Rahmenbedingungen dar. Erforderlich sind in Deutschland hingegen eine Reform und die Bündelung aller rechtlichen Regelungen, die zivilgesellschaftliche Organisationen betreffen, um eine zusammenhängende und in sich konsistente Gesetzgebung zu schaffen.
- Die bislang durch bürgerschaftliches Engagement und in zivilgesellschaftlichen Organisationen vorhandenen sozialen Schließungsprozesse und die starke Dominanz der Mittelschichten sind zu überwinden. Eine verstärkte Öffentlichkeits- und Medienarbeit kann dazu beitragen, dass breiten Schichten die Zugangschancen zum Engagement aufgezeigt werden. Darüber hinaus dürften eine stärkere zivilgesellschaftliche Bildung bereits in der Schule und die Vermittlung entsprechender Werte für die Motivation und Befähigung des einzelnen Bürgers zur Mitwirkung in den Organisationen eine Schlüsselrolle spielen (siehe Antrag der Fraktion Die Linke, Punkt 2, Seite 2 und Punkt 4, Seite 3). Von der im vorliegenden Gesetzentwurf enthaltenen steuerlichen Förderung und der Vermarktlichung des bürgerschaftlichen Engagements ist hingegen eher eine Zunahme sozialer Schließungsprozesse zu erwarten. Die vorgesehene Anhebung des sog. Übungsleiterfreibetrages, die Einführung eines Abzugs von der Steuerschuld für bestimmte ehrenamtliche Tätigkeiten sowie der verbesserte Sonderausgabenabzug für Mitgliedsbeiträge an Vereine zur Förderung kultureller Einrichtungen beschränken sich auf Personengruppen mit Steuerzahlungen. Gerade jene Gruppen, bei denen nach den Angaben aus den Freiwilligensurveys noch Engagementpotenziale vorhanden und deren

Ressourcen verstärkt zu nutzen sind (Geringverdienende, Schüler, Studenten, Arbeitslose und Teile der Rentner), erhalten keine finanziellen Vergünstigungen.

- Dafür, dass zivilgesellschaftliche Organisationen staatlicherseits von ihren materiellen Alltagsorgen zumindest teilweise entlastet werden und dies dem bürgerschaftlichen Engagement unmittelbar zugute kommen soll, haben die Organisationen einen gewissen Gegenwert zu erbringen. Sie müssen der Öffentlichkeit Transparenz in ihre Tätigkeit, in die Mittelgewinnung und ihre Mittelverwendung gewähren. Mittels entsprechender Angaben kann gleichzeitig die Datenlage und der Wissensstand zum bürgerschaftlichen Engagement und zur Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen ausgebaut werden (siehe Antrag der Fraktion Die Linke, Punkt 8, Seite 3 sowie Antrag der FDP-Fraktion Punkt 6, Seite 2/3).