

AKTIVE BÜRGERSCHAFT

Denkschrift Bürgergesellschaft

2. aktualisierte Auflage, 2012
Holger Backhaus-Maul, Stefan Nährlich, Rudolf Speth



Aktive Bürgerschaft: Kompetenzzentrum für Bürgerengagement der
genossenschaftlichen FinanzGruppe Volksbanken Raiffeisenbanken



Impressum

Herausgeber:

*Aktive Bürgerschaft e.V.
Reinhardtstraße 25, 10117 Berlin
Tel. 030 2400088-0, Fax -9
info@aktive-buergerschaft.de
www.aktive-buergerschaft.de*

*Kuratorium: Werner Böhnke (Vorsitzender)
Vorstand: Dr. Peter Hanker (Vorsitzender)
Geschäftsführer: Dr. Stefan Nährlich
Leiterin Presse und Kommunikation:
Christiane Biedermann
Gestaltung: Ayşe Gökmenoğlu
© 2012 Aktive Bürgerschaft e.V., Berlin*

In dieser Publikation wird ausschließlich aus Gründen der besseren Lesbarkeit überwiegend die männliche Sprachform verwendet. Bei allen männlichen Funktionsbezeichnungen sind stets auch Frauen gemeint.



Vorbemerkung

Bürgergesellschaft, gemeinnützige Organisationen sowie engagierte Bürgerinnen und Bürger können, wollen und sollen auch in Deutschland einen größeren Beitrag zum Gemeinwohl leisten. Trotz umfangreicher politischer Bemühungen, die von einer Enquetekommission zum bürgerschaftlichen Engagement des Deutschen Bundestages bis zur jüngsten Reform des Gemeinnützigkeitsrechts und der „Nationalen Engagementstrategie“ der Bundesregierung reichen, bleibt die gesellschaftliche (Selbst-)Steuerungs- und Leistungsfähigkeit der Bürgergesellschaft hierzulande deutlich hinter ihren gesellschaftspolitischen Möglichkeiten und Erfordernissen zurück.

Eine bessere Steuerungs- und eine größere Leistungsfähigkeit sind weder durch eine Laissez-faire-Politik, noch – wie die bisherigen Erfahrungen zeigen – durch staatspolitische Aktivitäten, Rhetorik und Kommunikation künstlich zu erzeugen. Im Gegenteil: Je stärker Politik und Verwaltung – jenseits staatlicher Kernaufgaben und -kompetenzen – versuchen, Bürgerengagement zu lenken, desto mehr befördern sie die Abhängigkeit bürgerschaftlichen Engagements von Staat, Parteipolitik und Verwaltung und schwächen die Eigenkräfte der Bürgergesellschaft. Denn genau so wenig, wie man Wahrheit kaufen oder Bildung anordnen kann, so wenig kann man freiwilliges, eigensinniges und wertorientiertes bürgerschaftliches Engagement staatlicherseits initiieren, mobilisieren und lenken. Der Schlüssel zum Erfolg der Bürgergesellschaft liegt vielmehr in deren eigener Steuerungs- und Leistungsfähigkeit.

Im Sinne des quasi zeitlosen Subsidiaritätsprinzips geht es darum, dass sich die Bürgergesellschaft als dritte gesellschaftliche Kraft neben Staat und Wirtschaft selbst organisiert. Dabei hängt der Erfolg der Bürgergesellschaft davon ab, ob sie ihren Eigensinn und ihre Eigenständigkeit souverän behaupten kann und sich als konflikt- und durchsetzungsfähig in gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen erweist. Bürgerschaftliches Engagement ist seinem Wesen nach unbequem und entwickelt sich in kritischer Auseinandersetzung mit Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Folglich befinden sich die Organisationen der Bürgergesellschaft in einem latenten Konfliktverhältnis mit Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Rede von einer „Begegnung auf Augenhöhe“ verwischt diese konstitutiven Differenzen und die realen Machtungleichgewichte zwischen Staat, Wirtschaft und Bürgergesellschaft.

Vor diesem Hintergrund weist die ordnungspolitische Maxime des Subsidiaritätsprinzips der organisierten Bürgergesellschaft einen deutlichen Vorrang bei der Regelung und Gestaltung gesellschaftlicher Angelegenheiten zu und bewahrt sie davor, zu einem Sammelbecken staatlicher Vorfeldorganisationen degradiert oder als „Mülleimer“ für politisch unlösbare Probleme missbraucht zu werden. Um die fatale Staatsabhängigkeit zu durchbrechen und die Eigendynamik der Bürgergesellschaft zu beflügeln, bedarf es eines neuen institutionellen und ordnungspolitischen Rahmens für die Bürgergesellschaft. Zunächst aber ist es im Sinne einer effektiven und effizienten Selbstorganisation und Selbststeuerung der Bürgergesellschaft erforderlich, dass die latenten Defizite der Bürgergesellschaft in den Bereichen Steuerung, Finanzierung, Transparenz und Rechenschaft beseitigt werden.

Die vorliegende Fortschreibung der Denkschrift Bürgergesellschaft "In eigener Regie!" aus dem Jahre 2009 zeigt entsprechende Entwicklungsperspektiven auf, unterbreitet konstruktive Handlungsvorschläge und lädt offen zur konstruktiven Diskussion ein.

1. Engagierte Bürger und ergraute Organisationen

1.1 Die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zum Engagement und die schwindende Attraktivität ergrauter Organisationen

Das Bürgerengagement und die Vorstellungen von einer Bürgergesellschaft haben in den vergangenen Jahren steigende Aufmerksamkeit gefunden. Nachweislich mehr Bürger engagieren sich freiwillig. In den Freiwilligensurveys der Jahre 1999, 2004 und 2009 wurde herausgearbeitet, dass sich in Deutschland rund 36 Prozent der Bürger engagieren, d.h. gesellschaftlich aktiv sind und freiwillig entsprechende Tätigkeiten übernehmen. Der aktuelle Freiwilligensurvey hat als größte Engagementbereiche Sport und Bewegung (10,1 Prozent), Schule und Kindergärten (6,9 Prozent), Kirche und Religion (6,9 Prozent), Soziales (5,2 Prozent), Kultur und Musik (5,2 Prozent) sowie Freizeit und Geselligkeit (4,6 Prozent) identifiziert, gefolgt – mit Anteilen von jeweils zwei bis drei Prozent – von den Bereichen Feuerwehr und Rettungsdienste, Politik und Interessenvertretung sowie Umwelt- und Tierschutz. Neben den bereits tätig engagierten Bürgern gibt es – so schon der erste Freiwilligensurvey von 1999 – ein weiteres Drittel der Wohnbevölkerung über 14 Jahre, das im Telefoninterview die Bereitschaft zum Engagement erklärt hat, ohne dass diese Engagementbereitschaft aber bisher abgerufen wurde oder dass sich den Befragten Gelegenheiten zum Engagement geboten hätten. Ob derartige Selbstaussagen und Potenzialvermutungen in jedem Fall aber zutreffend und belastbar sind, kann hinterfragt werden.

Auch wenn die vorliegenden empirischen Erhebungen zum bürgerschaftlichen Engagement eine hohe Engagementquote und eine beeindruckende Bereitschaft zum Engagement konstatieren, so ist angesichts der Dynamik des sozialen Wandels zu bedenken, dass beim Engagement der Bürger vor dem Hintergrund diskontinuierlicher Engagementverläufe und befristeter Engagementepisoden mit einer großen Schwankungsbreite im individuellen Engagement zu rechnen ist. In der Längsschnittbetrachtung deutet sich zudem an, dass sich Engagement zumindest partiell von traditionellen zu neuen Bereichen und Formen des Engagements verlagert, ohne dass das klassische Ehrenamt aber bedeutungslos wird. So liegen die Schwerpunkte des Engagements heutzutage nicht mehr allein im Sozialbereich und die Engagementmotive werden tendenziell selbstbezoglicher; zugleich nimmt die Dauer des Engagements ab, beziehungsweise das Engagement wird situativer und spontaner. Engagement ist – so die empirisch gesättigte Zwischenbilanz – diskontinuierlich und wird geprägt von den wechselvollen individuellen Engagementerfahrungen zwischen Zufriedenheit und Enttäuschung.

Der soziale Wandel und die damit einhergehende Dynamik des bürgerschaftlichen Engagements haben maßgebliche Bedeutung für die Bürgergesellschaft und ihre Organisationen. Bürgerschaftliches Engagement ist organisiertes Engagement, sei es in Verbänden, Vereinen, (Bürger-)Stiftungen, Initiativen oder Gruppen, wobei der klassische Verein immer noch die dominierende Organisationsform des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland ist. Die Organisationen des Engagements sind auf die Verlässlichkeit ihrer Engagierten in ehrenamtlichen Führungspositionen und als Mitarbeitende in sozialen Diensten und Einrichtungen ange-

wiesen. Beides ist heutzutage keine sozialkulturelle Selbstverständlichkeit mehr, sondern setzt biographische Passungen, günstige Gelegenheiten und organisatorische Anreize voraus.

Da Organisationen das Nadelöhr des bürgerschaftlichen Engagements bilden, empfiehlt sich ein näherer Blick auf die Welt dieser Engagementorganisationen. Im Mittelpunkt stehen dabei zunächst diejenigen Organisationen, die sich ihrem Selbstverständnis zu Folge als klassische Verbände verstehen und zumeist als gemeinnützige Vereine organisiert sind. Diese Verbände, seien es Sport-, Sozial-, Wirtschafts-, Kultur- oder Ökologieverbände, sind in staatliche Entscheidungs- und Handlungsprozeduren eingebunden und erbringen im staatlichen oder kommunalen Auftrag öffentliche Leistungen. Als Engagementorganisationen stehen sie – so die sozialwissenschaftlichen Befunde – spätestens seit Ende der 1970er Jahre unter erheblichem Veränderungsdruck. Die Gründe hier sind naheliegend: Traditionsreiche Verbände, wie etwa Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände, gründen in je spezifischen sozialkulturellen Milieus, wie etwa der Arbeiterschaft oder dem Katholizismus. Im Zuge des sozialen Wandels sind diese Milieus mittlerweile an den Rändern erodiert, so dass „Milieuverbände“ einerseits den Verlust des „treuen Stammitgliedes“ erleben und andererseits mangels Attraktivität jenseits ihres implodierenden Milieus keine neuen Mitglieder finden. Manch ein Traditionsverband hat versucht mit spezifischen Anreizen, wie etwa finanziellen Vergünstigungen, spezifischen Dienstleistungen und immateriellen Privilegierungen, neue Mitglieder für sich zu werben, ohne dass damit in der Regel aber die Erosion der Stammitgliedschaft gestoppt und neue Mitgliedergruppen erschlossen werden konnten.

Gleichzeitig haben sich als Ausdruck sozialen und politischen Wandels seit den 1970er Jahren eine Vielzahl und Vielfalt an Gruppen, Initiativen und sozialen Bewegungen gebildet, die sich ihrem Selbstverständnis entsprechend dezidiert nicht als Bestandteil des staatlichen Entscheidungs- und Handlungsprozesses verstanden, sondern in erster Linie ihre Eigenständigkeit und ihren Eigensinn als integralen Bestandteil der Bürgergesellschaft hervorgehoben haben. Derartige Formen der Selbstorganisation bildeten die organisatorische Rahmung für neue, d.h. befristete und projektorientierte Formen des bürgerschaftlichen Engagements. Dieses neue – freiwillige und bürgerschaftliche – Engagement hat im Prozess des sozialen Wandels gegenüber dem klassischen Ehrenamt sukzessiv an Bedeutung gewonnen, ohne aber das auf Dauer und Beständigkeit ausgelegte und an Vorstellungen von Pflichtorientierung ausgerichtete Ehrenamt zu verdrängen. So wählt sich die Mehrzahl der zumeist älteren ehrenamtlich Engagierten in Erwartung verlässlicher und vertrauter Kontexte oftmals traditionsreiche Verbände und Vereine, während sich jüngere Engagierte auf der Suche nach befristeten Engagementgelegenheiten und Möglichkeiten der Mitgestaltung und Mitentscheidung zumeist in Initiativgruppen und partizipativ angelegten Organisationen freiwillig betätigen. Insgesamt aber hat Engagement – entgegen populärer kulturpessimistischer Annahmen – nicht an Bedeutung verloren, sondern ist im Hinblick auf die zugrundeliegenden individuellen Interessen und die von Bürgern gewählten Organisationsformen vielfältiger, fragiler und vor allem selbstbestimmter geworden. Die Pluralisierung und auch die Individualisierung des Engagements stellen die Organisationen des Engagements vor erhebliche Herausforderungen.

Erschwerend kommt hinzu, dass seit rund einem Jahrzehnt sowohl das tätige Engagement als auch die Spendenbereitschaft keine nennenswerten Wachstumsschübe verzeichnen. Die Bereitschaft, sich finanziell, sachlich und tätig zu engagieren, scheint zu stagnieren. Gleichzeitig wird in der Öffentlichkeit ein wachsender Bedarf des Engagements von Bürgern konstatiert und proklamiert. Die Kluft zwischen stagnierendem Engagement und steigenden Bedarfen wird vielerorts versucht, mit überzogenen normativen Annahmen über das Engagement der Bürger zu „beschönigen“ und „abzudunkeln“, während Staat und Kommunen bestrebt sind, ihre spezifischen Vorstellungen von einem Engagement der Bürger zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen durchzusetzen.

1.2 Wachsender Bedarf an der Ressource Bürgerengagement

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, wenn Staat und Kommunen sowie Politik und Verwaltung Engagement derzeit als Lösung für nahezu alle gesellschaftlichen Probleme propagieren, von der Hebung des Bildungsniveaus und der Deckung pflegerisch-gesundheitlicher Bedarfe, über die Bekämpfung rechtsradikaler Einstellung bis hin zur Erweiterung gesellschaftlicher Teilhabechancen von Migranten. Soziologische Studien hingegen verweisen anhand von Kategorien, wie Schichtzugehörigkeit, Bildungsgrad, Berufsausbildung, Geschlecht, ethnischer Herkunft und Alter nicht nur auf die Potenziale, sondern auch auf die begrenzte und spezifische Leistungsfähigkeit des Engagements. Diese Befunde legen etwa den ambivalenten Schluss nahe, dass Engagement kumulative Effekte hat, d.h. mit Bildung und Einkommen, Kompetenzen und Erfahrungen sowie Zeitsouveränität einhergeht und insofern nicht automatisch soziale Ungleichheit kompensiert, sondern eher fortschreiben und sogar verstärken kann.

Trotz derartiger Friktionen ist Engagement für moderne Gesellschaften von grundlegender und existenzieller Bedeutung. Im Engagement der Bürgerinnen und Bürger werden die sozialkulturellen Grundlagen moderner Gesellschaften, d.h. ihre Leitvorstellungen, Umgangsformen und Alltagspraktiken überprüft, verifiziert und erneuert. Diese sozialkulturellen Wissens- und Erfahrungsbestände sind zugleich wiederum Grundlage und Voraussetzung etwa wirtschaftlichen, politischen und auch familialen Handelns. Bürgerschaftliches Engagement ist insofern weder „Gedöns“ noch „schmückendes Beiwerk“, sondern sichtbarer Ausdruck und gelebte Praxis kollektiver Selbstverständigung von Gesellschaft über ihren Zustand, ihre Herausforderungen und ihre Perspektiven.

In diesem Sinne bilden etwa auf kommunaler und lokaler Ebene die Leistungen und Aktivitäten bürgerschaftlich Engagierter in den Bereichen Kultur, Soziales, Ökologie, Bildung und Sport oftmals die Voraussetzung und Grundlage dafür, dass Dienstleistungsangebote von Staat und Markt überhaupt erst in Anspruch genommen werden und ihre Wirkungen entfalten können. Gleichzeitig kommen Staat und Kommunen vermehrt in die Lage, dass sie ihre Leistungen nicht mehr im gleichen Umfang wie bisher erbringen können. In denjenigen Fällen aber, in denen sich Staat und Kommunen – bürgerschaftlich inspiriert – auf ihre Kernaufgaben und -kompeten-

zen besinnen, kann das durchaus von Vorteil für die Bürgergesellschaft sein. Grundsätzlich aber ist davon auszugehen, dass bürgerschaftliches Engagement auf kommunaler und lokaler Ebene in den nächsten Jahren einem hohen Nachfrage- und Erwartungsdruck ausgesetzt sein wird. Die Politik hat es sich zum Ziel gesetzt, mehr Engagierte vor allem in öffentlichen Sozial- und Gesundheitsdiensten einzusetzen und mit dieser kostengünstigen Ressource verlässliche und verbindliche Leistungsstrukturen aufzubauen. Als Prototyp einer derartigen staatlichen Engagementpolitik kann der Bundesfreiwilligendienst angeführt werden: Mit dem Ende des staatlichen Zivildienstes und in Kenntnis der bereits seit Jahren bestehenden Freiwilligendienste in Trägerschaft freigemeinnütziger Verbände entschied sich die Bundesregierung kurzer Hand dafür, mit den im Zivildienst freiwerdenden finanziellen, personellen und organisatorischen Ressourcen einen freiwilligen staatlichen Dienst einzuführen. Das zuständige Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat sich damit zugleich mehrere strategische Optionen eröffnet: a) preiswerte Personalressourcen für personenbezogene Dienstleistungen dauerhaft anzubieten, b) den Wettbewerb zwischen Trägern von Freiwilligendiensten zu forcieren und c) nicht zuletzt selbst als bundespolitischer Akteur innerhalb der Bürgergesellschaft agieren zu können.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass Politik und Verwaltung zukünftig häufiger erwarten werden, dass sich Bürger mit ihrem Engagement – unter staatlicher Regie – an der öffentlichen Dienstleistungsproduktion beteiligen. Die entsprechenden staatlichen Vorgaben und Setzungen stellen letztlich die Freiwilligkeit und den Eigensinn bürgerschaftlichen Engagements in Frage. Es ist aber auch denkbar, dass sich dort, wo Politik und Verwaltung Freiräume für bürgerschaftliches Engagement hinterlassen, effektive und selbst gesteuerte Ansätze einer lokalen Bürgergesellschaft etablieren können. Vor dem Hintergrund eines stagnierenden Engagements und Spendenaufkommens ist aber zu fragen, ob und inwiefern das Leistungspotenzial und die Selbststeuerungsfähigkeit der Bürgergesellschaft in der Lage und geeignet sind, einen effektiven und effizienten Beitrag zur Bewältigung der aktuellen und zukünftigen gesellschaftlichen Herausforderungen zu leisten.

1.3 Bürgerschaftliches Engagement und staatliche Engagementpolitik

Damit stellt sich die Frage, inwiefern gesellschaftliches Engagement ordnungspolitisch betrachtet überhaupt Gegenstand staatlicher Politik sein sollte? In staatspolitischer Perspektive wird Engagement in Deutschland dahingehend diskutiert, ob es sich um ein eigenständiges staatliches Politikfeld handelt, vergleichbar mit der Innen-, Sozial- und Wirtschaftspolitik, oder ob Engagement als eine staatspolitische Querschnittsaufgabe zu verstehen sei, die alle staatlichen Themenfelder gleichermaßen durchzieht. Eine vorläufige Zwischenbilanz zehn Jahre nach der Enquetekommission des Deutschen Bundestages legt den Schluss nahe, dass sich staatliche Engagementpolitik weder als eigenständiges Politikfeld noch als Querschnittsaufgabe entwickelt und etabliert hat.

Gleichwohl hat staatliche Politik im vergangenen Jahrzehnt Richtung weisende Aktivitäten unternommen, um die politische Berichterstattung und wissenschaftliche Beobachtung über Engagement zu fördern. Allem voran leistet der im Jahr 2002 veröffentlichte Bericht der Enquetekommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages eine erste und breite Bestandsaufnahme der deutschen Engagementdiskussion. Zeitgleich begann die empirische Längsschnittuntersuchung des Engagements der deutschen Wohnbevölkerung durch TNS Infratest im Auftrag des BMFSFJ. Die Ergebnisse dieser empirischen Erhebung, des Freiwilligen surveys, erscheinen seit 1999 in fünfjährigem Abstand. Im Jahr 2013 wird nun dem Deutschen Zentrum für Altersfragen, einer dem BMFSFJ nachgeordneten Forschungseinrichtung, die Verantwortung für den Freiwilligen survey und damit die Dauerbeobachtung des bürgerschaftlichen Engagements übertragen – obwohl es gesellschaftspolitisch sinnvoll und zweckmäßig gewesen wäre, diese Aufgabe dem Wissenschaftssystem in enger Kommunikation mit der Bürgergesellschaft zu übertragen.

In der Tradition der Enquetekommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages wurde im Jahr 2009 vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) im Auftrag des BMFSFJ zunächst ein Überblick über den Stand und die Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland vorgelegt. Unter dem Titel „Monitor Engagement“ wurden anschließend in den Jahren 2009 – 2011 ausgewählte Themen der deutschen Engagementdiskussion, wie „Nationaler und internationaler Stand der Engagementforschung“ (2009), „Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009“ (2010), „Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen“ (2010) und „Wie und wofür engagieren sich ältere Menschen“ (2011), für die engagementpolitisch interessierte Fachöffentlichkeit aufbereitet. Im Sommer 2012 – zehn Jahre nach der Veröffentlichung des Berichts der Enquetekommission – wurde wiederum in der Zuständigkeit des BMFSFJ der Erste Engagementbericht der Bundesregierung vorgelegt, der einerseits die Entwicklung in den Hauptbereichen des bürgerschaftlichen Engagements nachzeichnet und andererseits ein als staatspolitisch besonders relevant eingestuftes Themenfeld, in diesem Fall das gesellschaftliche Engagement von Unternehmen, intensiver untersuchen, analysieren und diskutieren soll.

Bezogen auf das staatliche Handeln selbst hat das BMFSF mit der „Initiative ZivilEngagement“ im Jahr 2009 einen ersten Versuch zur Formulierung staatlicher Engagementpolitik unternommen. Und die Bundesregierung ihrerseits hat der Öffentlichkeit im Jahr 2011 ihre Vorstellungen von einer „Nationalen Engagementstrategie“ präsentiert, in der die spezifischen Engagementaktivitäten der Bundesministerien erstmalig in einer detaillierten Gesamtschau präsentiert werden. Weitergehende staatspolitische Handlungsschritte werden in der „Nationalen Engagementstrategie“ aber entgegen ihres anspruchsvollen Titels weder präsentiert noch entfaltet, sondern seit 2009 im „Nationalen Forum für Engagement und Partizipation“ prozessiert, ohne dass dieses Forum aber bisher erkennbare politische Entscheidungen und Handlungen zur Folge gehabt hätte.

Staatliche Engagementpolitik bedeutet aber nicht nur politische Berichterstattung und wissenschaftliche Beobachtung, sondern auch staatliche Förderung. Allerdings ist der Bund unter den ordnungspolitischen Bedingungen von Subsidiarität, Föderalismus und kommunaler Selbstverwaltung zur Zurückhaltung und förderpolitischen Enthaltensamkeit verpflichtet. So hat jedes Bundesland inzwischen eine eigenständige Politik der Engagementförderung entwickelt. Im Zentrum stehen Landesnetzwerke und Leitstellen in den Staatskanzleien, deren engagementpolitische Entscheidungen und Aktivitäten aber untereinander kaum koordiniert werden. So verfolgt bislang jedes Bundesland eigene Vorstellungen, die von engagementpolitischer Zurückhaltung wie in Sachsen bis hin zur intensiven und umfassenden Förderung baden-württembergischer Prägung reichen.

Auf Bundesebene obliegt nach wie vor dem BMFSFJ die Federführung in der staatlichen Engagementpolitik, die im Wesentlichen bundespolitisch bedeutsame Modellprojekte befristet und bundespolitisch relevante Verbandsstrukturen dauerhaft fördert sowie seine Engagementvorstellungen propagiert und kommuniziert. Gleichwohl deuten sich in der bisher zurückhaltenden Engagementförderung gravierende Veränderungen an, wie die Förderung des staatlichen Bundesfreiwilligendienstes (BFD) und auch von Mehrgenerationenhäusern (MGH) verdeutlichen. Sowohl beim BFD als auch bei den MGH setzt der Staat seine spezifische Vorstellung von Engagement durch, die auf eine möglichst widerspruchsfreie und kostengünstige Erbringung öffentlicher Dienstleistungen ausgerichtet zu sein scheint. Die sich andeutende Verengung von gesellschaftlicher auf staatliche Engagementpolitik ist aber nicht zwangsläufig, sondern auch Ausdruck der relativen Schwäche der Bürgergesellschaft und weitgehend fehlender Vorstellungen und Diskussionen innerhalb der Bürgergesellschaft über gesellschaftliche Engagementpolitik.

Vor diesem Hintergrund hat das Bestreben, Engagementpolitik als staatliche Aufgabe zu betreiben, gleich mehrere Konsequenzen. Die engagementpolitischen Initiativen der Politik auf Bundes- und Landesebene haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass die Exekutive gestärkt wurde. So sind Staatskanzleien, Ministerien und Verwaltungen in den Vordergrund gerückt, während Parlamente und Ausschüsse an Bedeutung verloren haben. Die Exekutive strukturiert, verwaltet und finanziert das Bürgerengagement, während sich die Legislative – bei wechselndem Personal – immer wieder einführend informieren und beraten lässt. In staatspolitischer Hinsicht kommt hinzu, dass Engagement vor allem als soziales Engagement von der Exekutive wertgeschätzt wird. Politisches Engagement – Einmischen, seine Stimme Erheben, Ernst Machen mit Partizipation – wird oftmals als Störung repräsentativer Entscheidungsprozesse wahrgenommen. Zumindest aber haben politische Proteste wie etwa gegen den Bahnhofsbau in Stuttgart und gegen die Hamburger Schulpolitik im Jahr 2009 dazu geführt, dass Politik, allen voran die grün-rote Landesregierung in Baden-Württemberg, erfahrungsgesättigt über neue Beteiligungsformen nachdenkt.

Die Bürgergesellschaft ist zugleich auch Experimentierfeld für neue Formen von Staatlichkeit und staatlicher Einflussnahme. So zeichnen sich in den engagementpolitischen Aktivitäten von Bund und Ländern die Konturen veränderter politischer Steuerungsformen, bei einer gleichzeitig seit den 1970er Jahren rasend schwindenden Fähigkeit zu staatlicher Gesellschaftssteuerung

ab. Waren es früher gesetzlich normierte Ge- und Verbote sowie steuerliche Anreize, mit denen der Staat das Handeln gesellschaftlicher Akteure beeinflusste, so reicht dieses Steuerungsrepertoire heute nicht mehr aus, wenn es staatlichen Akteuren darum geht, das Handeln von Freiwilligen und Non-Profit-Organisationen zu beeinflussen. Diese regieren zumeist zurückhaltend und enthaltsam auf steuerliche Anreize und sehen in harten Verboten eher staatliche Allmachtsphantasien und Versuche der Bevormundung als förderliche Gelegenheitsstrukturen.

Die Lenkungsinstrumente des Steuerrechts haben aber nicht ausgedient. Mit dem Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements von 2007 und den Reformen des Stiftungsrechts 2002 und 2004 wird nach wie vor auf Verhaltensänderung durch finanzielle Anreize gesetzt. Aber staatliche Engagementpolitik beschränkt sich nicht darauf. Der Staat bedient sich zunehmend „weicher“ Instrumente: Mittels kommunikativer Verfahren und Instrumente sollen Menschen davon überzeugen werden, dass es sinnvoll ist, sich zu engagieren. Er schreibt Preise aus, appelliert an Bürger, initiiert Medienkampagnen und kommuniziert vor allem, um seine Vorstellungen zu verbreiten. Dabei offeriert der Staat „kleine“ finanzielle Anreize und setzt auf die Belobigungen und andere Formen der Anerkennung. Zu diesen weichen Formen staatlicher Steuerung gehören auch Modellprojekte, mit denen – zeitlich und finanziell begrenzt – imaginierte oder tatsächliche Entwicklungen angestoßen werden sollten. Dieser „sanfte Weg der kommunikativen Herstellung von Folgebereitschaft und Dankbarkeit“ durch politische Werbung, Appelle und Kampagnen – unterlegt mit sparsamen Fördermitteln – soll zu besseren, d.h. effektiveren und effizienteren Ergebnissen führen als gesetzlich geregelter Zwang.

Mit dieser „weichen“ Variante der Steuerung in der Engagementpolitik stößt der Staat in eine Lücke, die traditionsreiche zivilgesellschaftliche Organisationen selbst offen gelassen haben. Sie haben es vielfach versäumt, zivilgesellschaftlichen Eigensinn zu bewahren und – unter veränderten Umweltbedingungen – weiter zu entwickeln. So sind Begriffe wie Subsidiarität und Autonomie auf Seiten zivilgesellschaftlicher Organisationen vielfach zu Leerformeln verkommen. Stattdessen orientieren sich zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen seit Jahren verstärkt an wechselnden Vorgaben ressourcenstarker Ministerien und Staatskanzleien, internalisieren deren Sichtweisen und geraten so sukzessiv in tiefe Abhängigkeiten.

2. Engagementpolitik als Gesellschaftspolitik

Die Einwände und Bedenken gegenüber dem Konzept der Bürgergesellschaft sind nicht neu. Bereits in den 1990er Jahren wurde die Bürgergesellschaft als „Spielwiese“ oder als „Müll-eimer“ für gesellschaftlich nicht zu lösende Probleme etikettiert. Auch in den letzten Jahren hat sich Kritik an der mangelnden Leistungsfähigkeit, prekären Ressourcenausstattung, geringen Professionalität und latenten (Selbst-) Marginalisierung der Bürgergesellschaft entzündet. Mit einer Vielzahl kurzlebiger staatlicher Ad-hoc-Aktivitäten und -Maßnahmen unter dem wohlklingenden Begriff des bürgerschaftlichen Engagements ist – so kritische Beobachter – die politische Illusion genährt worden, dass man ein Allzweckmittel etwa gegen Rechtsextremismus, für Generationengerechtigkeit, zur Verbesserung der Altenpflege sowie für mehr Bildung, sozialen Zusammenhalt und Integration zur Verfügung hätte.

Angesichts einer derartigen Beliebigkeit überraschte es nicht, dass der wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums 2006 gegen die steuerliche Privilegierung der organisierten Bürgergesellschaft aus ordnungspolitischer Perspektive argumentierte. Der Verzicht auf eine eigennützige Gewinnverwendung würde für eine Steuervergünstigung nicht ausreichen, und nur, wer wirkliche Kollektivgüter bereitstellen würde, solle in den Genuss einer derartigen steuerlichen Begünstigung kommen, so die Empfehlung des Beirats seinerzeit. Mit dem neuen Anwendungserlass zur Abgabenordnung hat das Bundesfinanzministerium 2012 jenen Aspekt gestärkt, den der wissenschaftliche Beirat seinerzeit kritisierte. Mehr denn je ist der Verzicht auf eine eigennützige Gewinnverwendung ausschlaggebend für die Gemeinnützigkeit. Mit der Abkehr von der sogenannten Gepräge-theorie können gemeinnützige Organisationen jetzt mehr eigene Mittel erwirtschaften, ohne den Verlust der Gemeinnützigkeit zu befürchten. Das ist im Sinne einer Stärkung der finanziellen Autonomie zu begrüßen und findet auch in der Vorstellung der Bundesregierung – wie in der „Nationalen Engagementstrategie“ dargelegt – von der Idee des sich finanziell selbst tragenden Sozialunternehmertums seine Fortsetzung. Gleichzeitig wird die Stärkung der Handlungsfreiheit bei der Mittelverwendung nach wie vor verweigert, werden Zuwendungsrecht und Gemeinnützigkeitsrecht gleichsam als „verlängerter Arm“ der Staatsverwaltung eingesetzt.

Als Synonym für diese inkrementelle und von der Kassenlage der öffentlichen Haushalte geleiteten Politik ist die unerledigte Reform des Gemeinnützigkeitsrechts anzusehen. Das Gemeinnützigkeitsrecht ist eine Form der steuerlichen Privilegierung der organisierten Bürgergesellschaft, der schon lange die Systematik abhanden gekommen ist und die angesichts der Europäisierung immer schwerer vermittel- und erklärbar wird. Die Reform des Gemeinnützigkeitsrechts steht seit mehr als zehn Jahren auf der Tagesordnung der Politik und wird – abgesehen von „Schönheitsreparaturen“ – seitdem erfolgreich von Legislaturperiode zu Legislaturperiode verschoben. Auch die gegenwärtige Regierung hat das Thema zwar im Koalitionsvertrag vereinbart, aber lange gebraucht, um es aufzurufen. Dafür ging es dann umso schneller, Reformvorschläge aus der Zivilgesellschaft zu verwerfen und die anstehende Generalüberholung insbesondere der Abgabenordnung administrativ zu vertagen. Statt an einer gesellschaftspolitischen Vision von Bürgergesellschaft orientieren sich die staatliche Engagementpolitik und ihre steuerrechtliche und programmatische Ausgestaltung seit langem schon am Zustand der öffentlichen Haushalte. Sie bleiben halbherzig und widersprüchlich, lassen Konsequenz und

Konsistenz vermissen. In der Tat weist die organisierte Bürgergesellschaft erhebliche Lücken in der Finanzierung und auch Mängel in der Mittelverwendung auf, die umso deutlicher werden, je mehr Aufgaben dem bürgerschaftlichen Engagement angedient und übertragen werden. Gleichzeitig treten die Selbststeuerungsdefizite der Bürgergesellschaft angesichts massiver politischer und staatlicher Einflussnahmen deutlich zu Tage. Die politische Aufwertung und der Versuch der staatlichen Indienstnahme der Bürgergesellschaft gehen einher mit einer unzureichenden Transparenz gemeinnütziger Organisationen.

2.1 Finanzierung gemeinnütziger Organisationen als Gesellschaftsaufgabe begreifen

Die staatliche Überformung und Prägung der deutschen Bürgergesellschaft zeigt sich insbesondere in deren Finanzierung. Deutschland zählt zur Gruppe derjenigen Länder, in denen der Dritte Sektor überwiegend staatsfinanziert ist, wie das „Comparative Nonprofit Sector Project“ an der Johns-Hopkins-University bereits in den 1990er Jahren herausgearbeitet hat. Mehr als 64 Prozent betrug der Anteil staatlicher Mittel, d.h. öffentlicher Zuwendungen und Leistungsentgelte an den Einnahmen des Dritten Sektors in Deutschland. Demgegenüber stammten nur 32 Prozent aus selbst erwirtschafteten Mitteln und Mitgliedsbeiträgen. Der Anteil privater Spenden bei den Einnahmen lag bei nur 3,4 Prozent. Wenngleich es die beschäftigungsintensiven Bereiche wie Gesundheitswesen, Bildung und Forschung sowie soziale Dienste sind, die beinahe vollständig von staatlichen Zuwendungen abhängen, so ist der Befund doch mehr als deutlich: Die staatliche Finanzierung prägt wichtige Bereiche des Dritten Sektors. Lediglich im Kulturbereich und im Umwelt- und Naturschutz sowie bei Stiftungen ist der Staatsanteil relativ gering. Festzuhalten ist, dass der Staatsanteil an den Einnahmen desto größer ist, je stärker Organisationen sozialstaatliche Aufgaben übernehmen. Die Situation der 1990er Jahren hat sich auch im neuen Jahrtausend nicht grundlegend verändert. So sind – wie eine aktuelle Studie des WZB aus dem Jahr 2012 zeigt, öffentliche Zuwendungen und Leistungsentgelte mit zusammen 67 Prozent die Haupteinnahmequelle von Vereinen, wobei die Leistungsentgelte den größeren Anteil an den staatlichen Mitteln haben. Selbst bei Stiftungen und gemeinnützigen GmbHs (gGmbH) machen die öffentlichen Zuwendungen jeweils rund 20 Prozent aus, während bei den meist in der Rechtsform der gGmbH ausgegliederten Einrichtungen im Sozial- und Gesundheitsbereich die Leistungsentgelte über 50 Prozent an den Gesamteinnahmen ausmachen. Dabei ist anzuerkennen, dass es gemeinnützigen Verbänden und Vereinen in den letzten Jahren im Rahmen von Leistungsvereinbarungen und Verträgen bisweilen gelungen ist, ein Stück ihrer Autonomie zurück zu gewinnen. Dieses setzt jedoch eine gewisse Größe und einen entsprechenden Einfluss voraus, die kleineren Organisationen zumeist fehlen.

Spenden und Sponsoringmittel machen bei Vereinen 13 Prozent der Einnahmen aus, bei Stiftungen noch halb so viel. Jedoch hat sich das Spendenaufkommen in den zurückliegenden Jahren nicht erhöht. Der Anteil der spendenden Bevölkerung ist mit 35 Prozent auf dem niedrigsten Stand seit 15 Jahren. Wäre die durchschnittliche Spendensumme nicht um 50 Prozent gestiegen, wäre das Spendenvolumen von rund 3 Mrd. Euro jährlich auch trotz einschlägiger Reformen durch das Bun-

des Finanzministerium sogar nominal zurückgegangen. Auch die Hoffnungen, von der Erbschaftswelle zu profitieren, scheinen sich nicht zu erfüllen. Laut einer Studie der Postbank steigt aktuell zwar das Erbvolumen, doch beabsichtigen nur sieben Prozent der für die Studie Befragten, ihr Vermögen oder einen Teil davon gemeinnützigen Zwecken zukommen zu lassen. Über Zuwendungen von Unternehmen liegen bislang wenig belastbare Daten vor. Insgesamt ist von einem jährlichen Volumen von rund 5 bis 8 Mrd. Euro an Spenden und Sponsoringmitteln – letztere hauptsächlich im Sportbereich – auszugehen.

Als selbsterwirtschaftete Mittel gelten nach der Systematisierung, die mit dem Johns-Hopkins-Projekt eingeführt wurde, Mitgliedsbeiträge bei Vereinen und Erträge aus dem Stiftungskapital bei Stiftungen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes bewegt sich die jährliche Summe der Mitgliedsbeiträge bei gut 7 Mrd. Euro, die Summe der jährlichen Stiftungserträge schätzte der Bundesverband Deutscher Stiftungen vor der Finanzkrise auf ca. 3 Mrd. Euro. Im Vergleich zu den medial stärker beachteten Spenden tragen die Mitgliedsbeiträge deutlich stärker zur Finanzierung bürgerschaftlichen Engagements bei. Ebenfalls zu den selbsterwirtschafteten Mitteln zählen beispielsweise Verkaufserlöse oder Veranstaltungsgebühren, also Einnahmen, die nicht in Form von Leistungsentgelten über die Sozialkassen erwirtschaftet werden. Hier wurde mit der Abkehr von der Gepräge Theorie der Spielraum für gemeinnützige Organisationen vergrößert, durch eigene Einnahmen die Verfolgung der gemeinnützigen Zwecke in höherem Maße mitzufinanzieren. Die politisch und medial stark propagierte Vorstellung von einem Sozialunternehmertum, das Beiträge zur Lösung gesellschaftlicher Probleme aus sich selbst heraus finanziert, scheint nach einer aktuellen Studie der Stiftung Mercator kaum mehr als ein Nischenphänomen zu sein.

Um die Bürgergesellschaft zukunftsfest und von einem Anhängsel des Staates zu einem eigenständigen System und gesellschaftlichen Akteur weiter zu entwickeln, ist mehr zivilgesellschaftliches Eigenkapital nötig: Mittel, die gemeinnützigen Organisationen originär zukommen und die nicht eine fremdbestimmte Agenda zur Folge haben. Man muss nicht so weit gehen wie Peter Sloterdijk, der den vollständigen Verzicht auf Steuern zugunsten privater Spenden ins Gespräch gebracht hat. In Polen und anderen osteuropäischen Staaten können seit einigen Jahren aber Steuerzahler eine gemeinnützige Organisation ihrer Wahl direkt mit einem Prozent ihrer Steuerabgaben unterstützen. Auch fast 70 Prozent der Deutschen können sich dieses nach einer Umfrage von Emnid, die der Bundesverband der Deutschen Stiftungen 2009 in Auftrag gegeben hat, vorstellen. Bis zu 6 Mrd. Euro könnten so schätzungsweise jährlich Vereinen und Stiftungen zufließen. Denkbar wäre auch eine Orientierung an der Summe, die der Bundesrechnungshof in seinem jährlichen Bericht zur Steuerverschwendung ermittelt, was neben durchaus interessanten Anreizeffekten auch ein nennenswertes Finanzierungsvolumen mit sich bringen könnte. So schätzte der Rechnungshof die Steuermittelverschwendung allein auf Bundesebene im Jahr 2010 auf rund 25 Mrd. Euro.

Beim Thema Steuern und Spenden wurde in diesem Jahr – vor dem Hintergrund US-amerikanischer Erfahrungen – in die Diskussion gebracht, anstelle der diskutierten Reichensteuer mehr freiwillige Spenden von Wohlhabenden einzufordern. Die Begründung "Verantwortung für die

Gesellschaft kann man nicht ans Finanzamt delegieren" lässt sich aber schwerlich auf bestimmte Einkommensgruppen beschränken. Verkannt wird auch, dass bereits die Diskussion über Giving Pledge, das Versprechen von US-Milliardären, sich von der Hälfte ihres Vermögens zugunsten gemeinnütziger Zwecke zu trennen, in Deutschland mit einem überwiegend negativen Unterton geführt wurde. Anders als in der US-amerikanischen Gesellschaft wird in Deutschland das bürgerschaftliche Engagement in besonderem Maße vom Mittelstand und von der Mittelschicht getragen. Dementsprechend gilt es hier anzusetzen. Die seit Jahren geltende verbesserte steuerliche Absetzbarkeit von Zuwendungen und die Erleichterungen bei der Gründung von Stiftungen waren Schritte in die richtige Richtung, auch wenn das Spendenaufkommen stagniert und die Zahl der Stiftungsneugründungen wieder auf dem Stand von vor zehn Jahren gefallen ist. Auch die jüngste Verbesserung zur weiteren Erwirtschaftung eigener Einnahmen ist ein richtiger Ansatz. Jetzt kommt es darauf an, die eingeschlagenen Wege konsequent weiterzugehen.

Was zu tun ist:

1. Die Finanzierung gemeinnützigen Engagements ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe von Bürgern, Wirtschaft und Staat. Mehr Mittel müssten unmittelbar in Vereine und Stiftungen fließen. In diesem Zusammenhang sollten Bestrebungen besonders gefördert werden, einen Anteil der individuellen Steuerabgaben direkt gemeinnützigen Organisationen zukommen lassen zu können.
2. Um den Wandel von einer traditionell staatsnahen Finanzierung zu einer stabilen und breiten Mischfinanzierung zu begünstigen, sollten für eine Übergangsphase private Spenden durch öffentliche Mittel „gematcht“ bzw. kofinanziert werden. Damit würde gemeinnützigen Organisationen ein eindeutiger Anreiz gegeben werden, ihre Finanzierungsbasis zu verbreitern. Gegenwärtige Regelungen, wie z.B. die Fehlbedarfsfinanzierung, wirken dem entgegen.
3. Um gezielt Strukturen zu fördern, die vor Ort nachhaltig gemeinnütziges Engagement unterstützen, sollten Zuwendungen aus Erbschaften und Vermächtnissen an Bürgerstiftungen steuerlich besser gestellt werden. Eine Privilegierung dieser gemeinnützigen Organisationen ist fachlich und gesellschaftspolitisch begründet und eröffnet die Möglichkeit, einen größeren Teil des Erbschaftsvolumens zur Mitfinanzierung gesellschaftlicher Aufgaben einzusetzen.
4. Die fortdauernde Finanzkrise und das damit verbundene Zinstief stellen insbesondere Stiftungen vor systemimmanente Probleme, da sie grundsätzlich mit Erträgen aus ihrem Stiftungsvermögen arbeiten. Insbesondere Finanzdienstleister, wie regionale Genossenschaftsbanken und Sparkassen, die weder krisenverursachend waren, noch staatliche Hilfen in Anspruch genommen haben, sollten durch direkte oder indirekte staatliche Maßnahmen in die Lage versetzt werden, gemeinnützigen Stiftungen bessere Renditechancen zu eröffnen.

2.2 Handlungsfreiheit und Selbständigkeit gemeinnütziger Organisationen stärken

Durch den hohen Anteil öffentlicher Mittel an der Gesamtfinanzierung der Bürgergesellschaft und wenig entwickelten Alternativen sind öffentliche Zuwendungen nach wie vor ein wesentliches Lenkungs- und „Zähmungsinstrument“. Noch immer gilt, dass organisierte Bürger durch das Zuwendungsrecht zu Zuwendungsempfängern des Staates degradiert werden. In einer aktuellen Studie des WZB thematisieren rund die Hälfte der Vereine Konflikte mit dem Staat aufgrund von „Mittelkürzungen und finanzieller Planungsunsicherheit“, „Druck durch strengere Vergabekriterien“ und „Verringerung inhaltlicher Handlungsspielräume“. Jeder dritte Verein kritisiert die „Vereinnahmung als Dienstleister“ sowie die „zu starke Steuerung und Kontrolle“.

Die Bürgergesellschaft wird in Deutschland nur dann eine größere Rolle spielen, wenn es ihr gelingt und wenn es ihr „gestattet“ wird, ihre Selbststeuerungspotenziale zur Geltung zu bringen. Bislang kommt die bürgergesellschaftliche Eigenlogik angesichts der vorherrschenden parteipolitischen und verwaltungsadministrativen Einflussnahme nicht zur Entfaltung. Politik und Verwaltung „fordern und fördern“, was ihres Erachtens wichtig zu sein scheint. Staatliche Instrumente wie die Extremismusklausel, mit der Zuwendungsempfängern – ohne dass ein begründeter Verdacht vorliegt – ein schriftliches Bekenntnis zur Verfassungstreue abverlangt wird, erscheint selbst bei gutwilliger Lesart eher als Drohgebärde denn als notwendiger Schutz der Demokratie.

Die Bürgergesellschaft wird so in Deutschland zum „vorpolitischen Raum“ und „Beauftragten“ staatlicher Engagementpolitik degradiert. Öffentliche Förderprogramme und Fördertöpfe wirken in der Bürgergesellschaft in prekärer Art und Weise strukturbildend und sichern Staat und Verwaltung durch die Befristung und Verknappung öffentlicher Fördermittel „Anhänglichkeit und Dankbarkeit“ auf Seiten der Fördermittelnehmer. So hat manch ein staatliches Modellprogramm seine eigenen „bürgergesellschaftlichen“ Strukturen geschaffen, die sich mit dem Auslaufen der staatlichen Förderung sogleich aber wieder verflüchtigen. Oftmals orientieren sich gemeinnützige Organisationen bei der Antragstellung und der Projektdurchführung zwangsläufig an den Vorgaben, der Logik und den Erwartungen der Fördermittelgeber und nicht am bürgergesellschaftlichen Nutzen und Sinn ihrer Aktivitäten.

In den vergangenen Jahren hat sich diese Entwicklung weiter verschärft, wie etwa die Entwicklung des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement verdeutlicht, dessen Handlungsoptionen maßgeblich vom staatlichen Zuwendungsgeber reguliert wurden. Mit zunehmender Konjunktur des Themas Bürgerengagement haben Verwaltung und Politik die Zügel fester in die Hand genommen. Leistungsfähiger ist das Bürgerengagement dadurch nicht geworden.

Konsequent setzt sich diese staatliche Einflussnahme in der Idee einer quasi-staatlichen Engagementinfrastruktur fort. Hierzu lassen sich die Mehrgenerationenhäuser zählen, die nach Vorstellung des BMFSFJ zu Knotenpunkten lokaler Engagementförderung ausgebaut werden

sollten. Mit der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes steht ein Dienst zur Verfügung, der öffentliche Aufgaben erfüllen soll, angesichts seiner rechtlichen und monetären Ausgestaltung aber keine Variante bürgerschaftlichen Engagements ist. Das aus dem Bundesamt für den Zivildienst hervorgegangene „Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben“, Agenturen wie „Engagement Global“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) oder die Stiftung „Miteinander in Hessen“ des Landes Hessen treten als vermeintlich die Bürgergesellschaft fördernde Serviceeinrichtungen auf, die es aber in erster Linie dem Staat ermöglichen sollen, flexibler zu handeln, kontinuierlicher zu fördern und die Bürgergesellschaft zu steuern. Diese engagementpolitische Entwicklung hat mittlerweile auch die kommunale Ebene erreicht und drückt sich in der Gründung „Kommunaler Bürgerstiftungen“ aus.

Doch auf den zweiten Blick erweist sich dieses Vorgehen als doppelte Mogelpackung. Nicht nur, dass die Vertreter der Bürgergesellschaft in den Entscheidungsgremien stets in einer deutlichen Minderheit sind und von Mitgestaltung oder gar Selbstverwaltung keine Rede sein kann, ist es nicht minder bedenkenswert, dass es sich zwar um staatliche Akteure handelt, die doch im Wesentlichen nicht mehr im Sinne einer staatlichen Handlungslogik und in staatlichen Handlungsstrukturen handeln. Die gewollte Flexibilität steht in nicht unproblematischem Verhältnis zum Gleichheitsgrundsatz und die angestrebte Kontinuität steht nicht minder im Widerspruch zur Aufgabe gewählter Volksvertreter, die politische Agenda selbst zu bestimmen oder eben auch zu verändern. Wenn Leitungsfunktionen derartiger Einrichtungen auch mit Personen besetzt werden, die zugleich parteipolitische Ämter inne haben, dann verstärkt dies den Eindruck von einer Bürgergesellschaft, die zum „vorpolitischen Raum“ von Parteien, Staat und Verwaltung degradiert wurde und sich hat degradieren lassen.

Auf der einen Seite suchen Politik und Verwaltung außerhalb staatlicher Verwaltungsstrukturen, Flexibilität und größere Handlungsfreiheit, auf der anderen Seite wird genau dieses gemeinnützigen Organisationen verweigert, obwohl gerade hierin der institutionelle Vorteil der Bürgergesellschaft, ihrer Vereine, Initiativen und Stiftungen liegt. Durch ihre soziale Einbettung, das Fehlen eines Profitmotives sowie Arbeits- und Entscheidungsstrukturen außerhalb von Haushaltsrecht und politischen Mehrheiten herrscht eine andere Handlungslogik vor als in den Bereichen Markt und Staat. Mit der Anwendung und Übertragung staatlicher Verfahren des Haushalts- und Zuwendungsrechts sowie durch enge Handlungsgrenzen im Steuer- und Gemeinnützigkeitsrecht wird dieses Potenzial der Bürgergesellschaft „in Fesseln“ gelegt. Die strategische Antwort vieler gemeinnütziger Organisationen auf eine derartige „Zähmung“ besteht in einem „kreativen“ Umgang mit den staatlich gesetzten Spielregeln, was Fehlsteuerungen immanent macht und wertvolle Ressourcen verschwendet.

Vereine und Stiftungen beklagen seit langem, dass die Rahmenbedingungen ihrer Arbeit reformbedürftig sind. Vereinfachung des Zuwendungsrechts, Lockerung des Gebots der zeitnahen Mittelverwendung, Flexibilisierung der Rücklagenbildung, Verbesserung der Möglichkeiten zur Erwirtschaftung eigener Einnahmen sind nur einige der „Baustellen“. Die negativen Auswirkungen sind besonders deutlich im Bereich der ehrenamtlichen Leitungsstrukturen zu

sehen. Schon jetzt beklagen acht von zehn Vereinen, dass sie Schwierigkeiten haben, Leitungs- und Aufsichtsorgane zu besetzen. Geeignete Personen für diese Ämter zu finden, die über ausreichend Zeit und die notwendigen Fähigkeiten und Kompetenzen verfügen, ist für viele gemeinnützige Organisationen immer schwieriger geworden, während gleichzeitig die Verantwortung für die gewählten Organmitglieder ständig gestiegen ist. Die intrinsische Motivation, sich für ein unterstützungswertes ideelles Anliegen auch durch die Übernahme eines Ehrenamtes einzusetzen, lässt nach, wenn die Organarbeit zunehmend fremdbestimmt ist und im Kern aus der Beschäftigung mit komplexen bürokratischen Detailregelungen, zuwendungsrechtlichen Auflagen, steuerrechtlichen Vorschriften und ähnlichen Herausforderungen besteht. Die von den Finanzbehörden u.a. herausgegebenen Praxishilfen, wie etwa „Vereine und Steuern“, sind von Jahr zu Jahr umfangreicher geworden, so dass beispielsweise Nordrhein-Westfalen diese Broschüren seit einiger Jahren schon nicht mehr kostenlos abgibt.

In den vergangenen zehn Jahren haben verschiedene Organisationen zur Reform der Rahmenbedingungen Vorschläge erarbeitet, unter anderem das Maecenata Institut und die Bertelsmann Stiftung, der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge und das Bündnis für Gemeinnützigkeit. Notwendig ist eine große Reform des Gemeinnützigkeitsrechts, insbesondere der Abgabenordnung, mit der der Subsidiaritätsgedanke für gemeinnützige Organisationen wieder „auf die Füße gestellt“ wird. Eine Reform, die sich an ihrer Eigenständigkeit und Fachlichkeit orientiert und auf gesellschaftliche Transparenz statt auf staatliche Kontrolle setzt. Eine Reform, die widersprüchliche Regelungen aufhebt und die zersplitterten Bestandteile des Gemeinnützigkeitsrechts zusammenführt. Eine Reform, die Regelungen und Verfahren vereinfacht und zu einer Klarheit führt, die in der Alltagspraxis für ehrenamtliche Organmitglieder und Aktive verständlich und handhabbar ist und nicht abschreckend wirkt.

Was zu tun ist:

1. Staatliche Eingriffe in die Entscheidungsfreiheit von gemeinnützigen Organisationen sind deutlich zu reduzieren. Auf die Verbesserung der direkten Finanzierung, z.B. durch einen steuerlich begünstigten Anteil der individuellen Steuerabgaben, haben wir bereits unter 2.1 hingewiesen.
2. Eine große Reform des Steuer- und Gemeinnützigkeitsrechts ist anzugehen und die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement und gemeinnützige Organisationen sind zu verbessern. Sie sollen sich an der Eigenständigkeit und Fachlichkeit von Vereinen und Stiftungen orientieren, zu Einfachheit und Klarheit der Regelungen beitragen und staatliche Kontrolle durch gesellschaftliche Transparenz ersetzen (siehe auch 2.3).
3. Steuerrechtliche Begünstigungen und öffentliche Förderungen bedürfen einer dezidierten gesellschaftlichen Begründung, die darin fundiert ist, dass bessere Beiträge, Wege und Verfahren zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen geleistet werden sollen. Es gibt je-

doch auch bekannte und bewährte Ansätze, die nicht durch den „Zwang“ zur Innovation verwässert werden sollen. Dies ruft häufig lediglich „Förderlyrik“ hervor.

4. Ehrenamtliche Organmitglieder sind das „Rückgrat“ gemeinnütziger Organisationen. Es ist dringend erforderlich, diese Ämter und Aufgaben attraktiver zu machen sowie Vorstände und Aufsichtsräte zeitlich zu entlasten. Es sollten Anreize gegeben werden, um Regeln guter Führung und Leitung (Nonprofit Governance) einzuführen und anzuwenden. In diesem Sinne sollten Ehrenämter entsprechend ihrer Verantwortung gesellschaftlich besser anerkannt werden.

5. Der Staat selbst soll kein operativ handelnder Akteur in der Bürgergesellschaft sein, sondern günstige Rahmenbedingungen für die Selbstentwicklung der Bürgergesellschaft garantieren.

2.3 Transparenz über Branchen, Allokationen, Organisationen und Wirkungen erhöhen

Nach wie vor liegen nur wenige verlässliche und vergleichbare Daten und Informationen über die Bürgergesellschaft und ihre Entwicklungen vor; weder über Ressourcenzuflüsse wie Spenden und öffentlichen Zuwendungen noch über Arbeitsbedingungen, wie beispielsweise Einkommen und Arbeitszufriedenheit, oder über die Effekte und Wirkungen der Mittelverwendung. Die mangelnde Transparenz der öffentlichen Finanzierungsströme erzeugt latente Anreize für Lobbying, begünstigt Fehlallokationen und damit eine falsche Verteilung und Verschwendung knapper Ressourcen. Zudem begünstigt die Intransparenz der Finanzierungsströme eher „in Würde ergraute Strukturen“ und vernachlässigt systematisch Innovationspotenziale. Die Verknüpfung von Politik, Macht und Mittelvergabe fördert nicht automatisch die Bürgergesellschaft, sondern schafft auch Abhängigkeiten und Klientelismus sowie Gelegenheiten für Korruption und Vorteilsnahmen im Amt.

Branchentransparenz

Zwar gibt es mittlerweile eine Vielzahl von Studien, Reports und Untersuchungen, doch kaum eine ist mit der anderen aufgrund unterschiedlicher Definitionen, Ansätze und Methoden vergleichbar. Am weitesten ist die Bestandserhebung des bürgerschaftlichen Engagements durch die Freiwilligensurveys fortgeschritten, eine vergleichbare und zeitnahe Spendenberichterstattung wie beispielsweise „Giving USA“ fehlt jedoch gänzlich. Seit 2008 setzt das Projekt „Zivilgesellschaft in Zahlen“ des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft und andere Stiftungen an diesem Defizit an, um gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt die Grundlage für eine auf Dauer gestellte Berichterstattung über die organisierte Bürgergesellschaft zu schaffen. Mit der Aufarbeitung unterschiedlichster Datenquellen und der Auswertung der Betriebe und Arbeitnehmer im Dritten Sektor liegen bereits wichtige Grundlagen und Ergebnisse vor. Einen weiteren Beitrag zu mehr Transparenz kann der künftig in jeder Legislaturperiode zu erstellende Engagementbericht der Bundesregierung leisten. Hierzu trägt bei, dass

die jeweilige Sachverständigenkommission den Bericht verfasst und die Bundesregierung hierzu eine Stellungnahme abgibt. Der im August 2012 vorgelegte erste Bericht mit dem Schwerpunkt Unternehmensengagement leistet eine deskriptive Berichterstattung über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in verschiedenen Feldern sowie spezifische Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Rolle von Unternehmen in Deutschland. Für die zukünftige Berichterstattung seitens einer unabhängigen Expertenkommission wären eine dezidierte Auseinandersetzung mit der staatlichen Engagementpolitik sowie die Verknüpfung mit der nationalen und internationalen Engagementdiskussion sinnvoll und zweckmäßig. Die Berichterstattung selbst wäre seitens der Expertenkommission im Sinne einer bürgerschaftlichen Handlungs- und Konfliktlogik als kommunikativer Prozess der Auseinandersetzung zwischen Staat, Wirtschaft und Bürgergesellschaft anzulegen.

Allokationstransparenz

Seit langem mangelt es an einer Transparenz des Ressourcenflusses in der öffentlichen Finanzierung bürgerschaftlichen Engagements. Diese Intransparenz geht einher mit einer weitgehend unsystematischen Förderpolitik und einer situativen Förderpraxis auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene. Dieses betrifft sowohl die Höhe der Fördergelder als auch deren Verteilung und Verwendung. Insofern sollte es das Ziel sein, zu einer transparenten Übersicht über die Finanzströme zu kommen, die in den Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen für die Finanzierung von Bürgergesellschaft und gemeinnützigen Organisationen eingestellt werden. In jeder Legislaturperiode ist durch die Bundesregierung eine Übersicht über die finanziellen Aufwendungen der Engagementförderung zu erstellen. Anzustreben ist, dass auch die Bundesländer ihre engagementbezogenen Fördersummen offenlegen. Als Beispiel kann die Kulturförderung gelten, bei der die Aufwendungen der öffentlichen Hand detailliert benannt werden können.

Organisationstransparenz

Gemeinnützige Organisationen unterliegen in Deutschland keiner Publizitätspflicht. Soweit Informationen, wie z.B. Angaben über Ziele und Zwecke, finanzielle Mittel, die Anzahl der Mitarbeiter, Mitglieder oder Engagierten, die Namen der Organmitglieder oder die Ergebnisse ihrer Arbeit der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden, handelt es sich um freiwillige Selbstangaben. Die Validität dieser Angaben ist kaum überprüfbar und für ihre Bereitstellung sehen die meisten Vereine, Initiativen und Stiftungen allein schon aus Ressourcengründen keinen Anlass. Entsprechend unzureichend sind die bisher vorliegenden Einzelinformationen. Wo jedoch valide Informationen fehlen, mangelt es zugleich an Grunddaten für eine sachorientierte Entscheidungsfindung und die Beurteilung möglicher Handlungsalternativen. Sowohl für die Öffentlichkeit als auch für betroffenen Anspruchs- und Interessengruppen, wie beispielsweise Spender, Stifter oder Kooperationspartner, ist z.B. kaum ersichtlich und nachprüfbar, welche Ziele und Zwecke ein Verein oder eine Stiftung mit welchem Ressourceneinsatz und welchen

Ergebnissen verfolgt. Die Stagnation im Spendenmarkt dürfte auch auf die unzureichende Transparenz und den mangelhaften Spenderschutz zurückzuführen sein.

Die freiwilligen Bemühungen um größere Transparenz bei einer wachsenden Zahl gemeinnütziger Organisationen erkennen wir ausdrücklich an. Wie sich gezeigt hat, sind freiwillige Transparenzinitiativen jedoch kein ausreichender Ansatz, weil weder Validität noch Wahrheitsgehalt der Angaben überprüfbar sind und zunehmend Fragen der Legitimität von „Transparenzwächtern“ (charity watch) und der Kosten-Nutzen-Relation von Spendensiegeln aufgeworfen werden. Notwendig ist daher eine gesetzliche Publizitätspflicht für gemeinnützige Organisationen auf Basis verbindlicher Rechnungslegungsstandards. Sie soll Vereine und Stiftungen nicht belasten, sondern in ihren Anforderungen entsprechend der Bedeutung der Organisationen abgestuft sein. Gleichzeitig erlaubt es eine derartige grundsätzliche Publizitätspflicht, andere Formen der Rechenschaftslegung, wie z.B. gegenüber Stiftungsaufsichtsbehörden oder im Rahmen des Zuwendungs- und Haushaltsrechts, zu reduzieren.

Wirkungstransparenz

Gemeinnützige Organisationen verfolgen ideelle Ziele, die dem Gemeinwohl dienen. Hierin liegt ihre Daseinsberechtigung. Der steuerrechtliche Status bestimmt die rechtlichen und fachlichen Rahmenbedingungen ihrer Arbeit. Anders als Unternehmen haben gemeinnützige Organisationen jedoch keine Eigentümer, in deren Auftrag sie handeln und denen gegenüber sie in erster Linie rechenschaftspflichtig sind. Privates Engagement ist auch keine Privatsache, wenn Steuervergünstigungen in Anspruch genommen werden und der Anspruch besteht, Gesellschaft mitgestalten zu wollen. Auch gemeinnützige Organisationen tragen Verantwortung für ihr Tun oder Unterlassen. Die Frage, wem gegenüber diese Verantwortung besteht und wie sie am besten wahrgenommen werden kann, ist nur auf den ersten Blick trivial, denn das Gemeinwohl ist selbst kein handelnder Akteur. Die Fachdiskussion sieht diejenigen Personen oder Gruppen, zu deren Förderung eine gemeinnützige Organisation gegründet wurde, als deren so genannte „moralische Eigentümer“ (moral owners) an. In diesem Sinne sollten sich die Organmitglieder gemeinnütziger Organisationen als Treuhänder der „moralischen Eigentümer“ verstehen und in ihrem Interesse handeln. Vertrauen spielt hierbei eine zentrale Rolle, was institutionell z.B. durch das Verbot Gewinne auszuschütten („nondistribution constraint“) deutlich wird. Dadurch soll verhindert werden, dass der ideellen Zweckverfolgung wichtige Ressourcen entzogen werden.

Die anvertrauten Ressourcen bestmöglich für die ideelle Zweckverfolgung einzusetzen ist aber nicht nur eine Frage der formell korrekten Mittelverwendung, sondern auch der fachlichen wirkungsvollen Mittelverwendung. Die von verschiedenen Akteuren aus Bürgergesellschaft und Wirtschaft getragene gemeinnützige Phineo AG leistet hier seit 2010 Pionierarbeit. Ein erster notwendiger Schritt, mittels transparenter Bewertungsmaßstäbe und Verfahren den Beitrag von gemeinnützigen Organisationen zum gesellschaftlichen Mehrwert – jenseits ideologischer Selbstzuschreibungen und Gewissheiten – zu analysieren, aufzubereiten und darüber die Öffentlichkeit zu informieren.

Was zu tun ist:

1. Das Statistische Bundesamt sollte in die Lage versetzt werden, eine auf Dauer gestellte Berichterstattung über bürgerschaftliches Engagement und gemeinnützige Einrichtungen durchzuführen. Der Zugang zu den Daten und Ergebnissen soll zeitnah und offen sein.
2. Die Engagementberichte der Bundesregierung sollten in Richtung Analyse, Transparenz, Wirkungen sowie Kommunikation und Auseinandersetzung weiterentwickelt werden. Sie sollen nicht nur Hinweise für künftige Maßnahmen enthalten, sondern auch eine Bewertung der zurückliegenden staatlichen und gesellschaftlichen Engagementpolitik vornehmen. Die Haushaltsmittel des Bundes für die Förderung von Bürgerengagement sollen im Engagementbericht ausgewiesen werden.
3. Eine abgestufte und verhältnismäßige gesetzliche Transparenzpflicht soll auf Basis einer einheitlichen und qualifizierten Rechnungslegung eingeführt werden. Es soll zumindest Auskunft über die Mittelherkunft, die Mittelverwendung und die darüber entscheidenden Organmitglieder gegeben werden. Da Stiftungen gegenüber ihren Aufsichtsbehörden berichtspflichtig sind, eignet sich dieser Bereich gegebenenfalls auch zur modellhaften Erprobung.
4. Transparenz und Wirkung sollen langfristig zum Maßstab der Förderpolitik werden. Hierzu ist ein paradigmatischer Wechsel von der administrativen Mittelverwendungskontrolle zu einer fachlich begründeten Orientierung an Effekten und Wirkungen einzuleiten.

3. Ordnungspolitische Neugestaltung

Um die Selbststeuerungs- und Leistungsfähigkeit der Bürgergesellschaft zu erhöhen, ist in erster Linie eine langfristige konsequente ordnungspolitische Neugestaltung von Institutionen und Rahmenbedingungen notwendig. Diese sollte sich aus unserer Sicht vorrangig auf die folgenden drei Punkte konzentrieren und so gesellschaftliche Pluralität, Eigendynamik und Entwicklung fördern.

3.1 Größere Autonomie – auch in der Finanzierung

Wir schlagen vor, die Bedeutung, Autonomie und Förderung bürgerschaftlichen Engagements im Grundgesetz zu verankern. Unter Autonomie verstehen wir sowohl eine größere Handlungsfreiheit – wie und mit welchen Maßnahmen Vereine, Initiativen und Stiftungen gemeinnützige Ziele und Zwecke verfolgen – als auch eine Unabhängigkeit von staatlicher Finanzierung. Wir schlagen vor, die staatliche Finanzierung bürgerschaftlichen Engagements von parteipolitischer und administrativer Einflussnahme dauerhaft zu befreien. Dazu könnten für eine Übergangszeit die entsprechenden Haushaltstitel der Bundesministerien und ihrer nachgeordneten Behörden in einen zu schaffenden „Fonds Bürgergesellschaft“ eingebracht werden. Langfristig sollte der „Fonds Bürgergesellschaft“ durch einen festgelegten Anteil aus den dem Bund zustehenden Steuereinnahmen finanziert werden. Mittel der Europäischen Union wären analog zu behandeln.

3.2 Selbstverwaltung sowie bessere Steuerungs- und Leistungsfähigkeit

Die Vergabe und Steuerung der Mittel kann aus unserer Sicht wie folgt geregelt werden: Wir schlagen als Erstes vor, die Steuerung der Bürgergesellschaft in Selbstverwaltung zu institutionalisieren. Dieses könnte nach unserer Auffassung durch drei Institutionen geschehen, die durch ein System von „checks and balances“ im Gleichgewicht gehalten werden. Korporatistische Strukturen sowie Kartell- und Monopolbildungen sind zu vermeiden.

Vergabekommission

Die Mittel des „Fonds Bürgergesellschaft“ sollen durch eine unabhängige Kommission vergeben werden, die weder nach parteipolitischem Proporz noch nach Einzelinteressen gemeinnütziger Organisationen zusammengesetzt sein sollte. Anfangs könnten die Expertinnen und Experten dieser Kommission vom Bundespräsidenten eingesetzt werden, später kann die Kommission in anderer geeigneter Form zustande kommen. Ausdrücklich als nicht geeignet sehen wir eine auf sogenannter „Tri-Sektoralität“ basierende Vereinslösung an. Eine Geschäftsstelle soll die Arbeit der Kommission unterstützen. Transparenz bei der Arbeit der Kommission, insbesondere bei der

Entscheidung über die Mittelvergabe und hinsichtlich der Mittelverwendung, ist sicherzustellen.

Sachverständigenrat

Durch einen Sachverständigenrat sollen die Wirkungen von Bürgerengagement untersucht werden, insbesondere auch derjenigen Maßnahmen, die durch den „Fonds Bürgergesellschaft“ finanziert werden. Der Sachverständigenrat soll sich aus Vertretern von Bürgergesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik zusammensetzen und in einem transparenten Verfahren gebildet werden. Er soll zentrale gesellschaftspolitische Steuerungsempfehlungen erarbeiten. Die Kommission ist nicht verpflichtet, diesen Empfehlungen zu folgen, muss sich dazu aber erklären. Für die Arbeit des Sachverständigenrates ist das Vorhandensein relevanter und regelmäßig erhobener valider Daten von zentraler Bedeutung. Der Freiwilligensurvey sollte als Beobachtungsinstrument wissenschaftlich und nicht staatlich verantwortet werden. Wissenschaftliche Erhebungen über die Bürgergesellschaft und ihre Organisationen sollen verstetigt werden. Anzustreben ist eine Kooperation mit dem Statistischen Bundesamt. Laufende wissenschaftliche Untersuchungen und Erhebungsinstrumente sollen mit der Arbeit des Sachverständigenrates abgestimmt werden.

Agenturen

Um die Wirksamkeit bürgerschaftlichen Engagements zu stärken, sollen eigenständige Evaluierungs-, Rating- und Benchmarking-Agenturen zum Einsatz kommen. Diese können gemeinnützige Organisationen oder Unternehmen sein, die die Einhaltung von Qualitäts- oder Leistungsstandards zertifizieren oder im Auftrag der Vergabekommission stichprobenartige Prüfungen der Mittelverwendung vornehmen. Zu entwickelnde Branchenindikatoren und Benchmarkings können dazu beitragen, die Leistungspotenziale und Leistungsgrenzen gemeinnütziger Organisationen besser zu erkennen. An den für diesen Bereich aufzustellenden und weiterzuentwickelnden Regelungen sollen neben Expertinnen und Experten auch der Sachverständigenrat und die Vergabekommission mitwirken. Dem Staat kommt die Aufgabe zu, die Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten. Die Kriterien und Ziele einer qualitativen und quantitativen Wirkungsanalyse müssten maßgeblich von gesellschaftlichen Akteuren, etwa im Sachverständigenrat und der Vergabekommission, entwickelt werden und sollten nicht einfach aus der Welt der Betriebswirtschaft oder des hoheitlichen Staatshandelns übernommen werden.

3.3 Höhere Rechenschaft und Verantwortung

Die Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements und gemeinnütziger Organisationen für unsere Gesellschaft ist gestiegen und wird in einer globalisierten Welt weiter steigen. Die wachsende Relevanz und auch die – wie in dieser Denkschrift gefordert – größere Handlungsfreiheit gemeinnütziger Organisationen muss in Zukunft mit einer erweiterten Rechenschaftspflicht und einer gestiegenen Verantwortungswahrnehmung einhergehen. Hier sollten zwei Ansätze verfolgt werden: Wir schlagen erstens die Einführung einer gesetzlichen Publizitätspflicht grundsätzlich für alle gemeinnützigen Organisationen vor. Kleine Organisationen, die eine bestimmte Größe der Mitarbeiterzahl sowie der Einnahmen und Ausgaben unterschreiten, bleiben davon ausgenommen. Eine Orientierung können hier die Regelungen des 2002 in Kraft getretenen österreichischen Vereinsgesetzes sein. Die Publizitätspflicht soll Finanzdaten und Governance-Angaben umfassen und mit einheitlichen Rechnungslegungsstandards einhergehen. Die bereits erfassten Daten der Finanzbehörden, Amtsgerichte und Stiftungsaufsichtsbehörden sind entsprechend anzupassen. Die Daten sollen der Öffentlichkeit zeitnah präsentiert und frei zugänglich gemacht werden. Wirtschaftsprüfungen sollten freiwillig bleiben. Um einen Anreiz zur Prüfung zu bieten, könnten die Kosten dafür beispielsweise steuerlich absetzbar sein.

Wir schlagen zweitens vor, die Verantwortungsbereitschaft ehrenamtlicher Organmitglieder durch entsprechende Qualifizierungen zu stärken und deren Arbeit, wo dieses möglich ist, zeitlich zu entlasten. Ausdrücklich plädieren wir nicht für staatlich finanzierte und administrierte Weiterbildungsmaßnahmen, sondern regen an, z.B. durch Bildungsgutscheine oder steuerliche Abzugsmöglichkeiten die entsprechende Kaufkraft auf Seiten gemeinnütziger Organisationen zu erhöhen und dabei gleichzeitig die Freiheit der Anbieterwahl zu garantieren. Langfristig sollte Basiswissen über die Führung gemeinnütziger Organisationen auch Bestandteil der Schul- und Hochschulausbildung sein und damit der national und international steigenden gesellschaftlichen Relevanz gemeinnütziger Organisationen in Rechnung tragen.

Schlussbemerkung

Wir sind davon überzeugt, dass die vorgelegte Denkschrift einen Beitrag dazu leisten kann, die Potenziale und Ressourcen sowie den Eigensinn und die Eigendynamik von bürgerschaftlichem Engagement und organisierter Bürgergesellschaft für unsere Gesellschaft effektiver und effizienter zur Entfaltung zu bringen. Der Staat kann dieses – neben der Garantie von Rahmenbedingungen – durch eine kluge und subsidiäre Ordnungs- und Fachpolitik unterstützen. Die entscheidende Bedeutung kommt aber der organisierten Bürgergesellschaft sowie ihrem Willen und ihrer Fähigkeit zur Selbststeuerung – in eigener Regie – zu.

Holger Backhaus-Maul, Stefan Nährlich, Rudolf Speth
Berlin, im November 2012

Danksagung

Die Autoren bedanken sich für die konstruktiven Rückmeldungen und Gespräche zur ersten Ausgabe der Denkschrift Bürgergesellschaft 2009 bei vielen Kolleginnen und Kollegen und insbesondere für die langjährige Unterstützung bei: **Michael Alberg-Seberich, Gabriele Bartsch, Dr. Daniel Dettling, Dr. Warnfried Dettling, Andrea Fischer, Oswald Menninger, Dr. Rupert Graf Strachwitz, Prof. Dr. Michael Vilain.**

Autoren

Holger Backhaus-Maul ist Soziologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Er ist Mitglied im Vorstand der Aktiven Bürgerschaft.

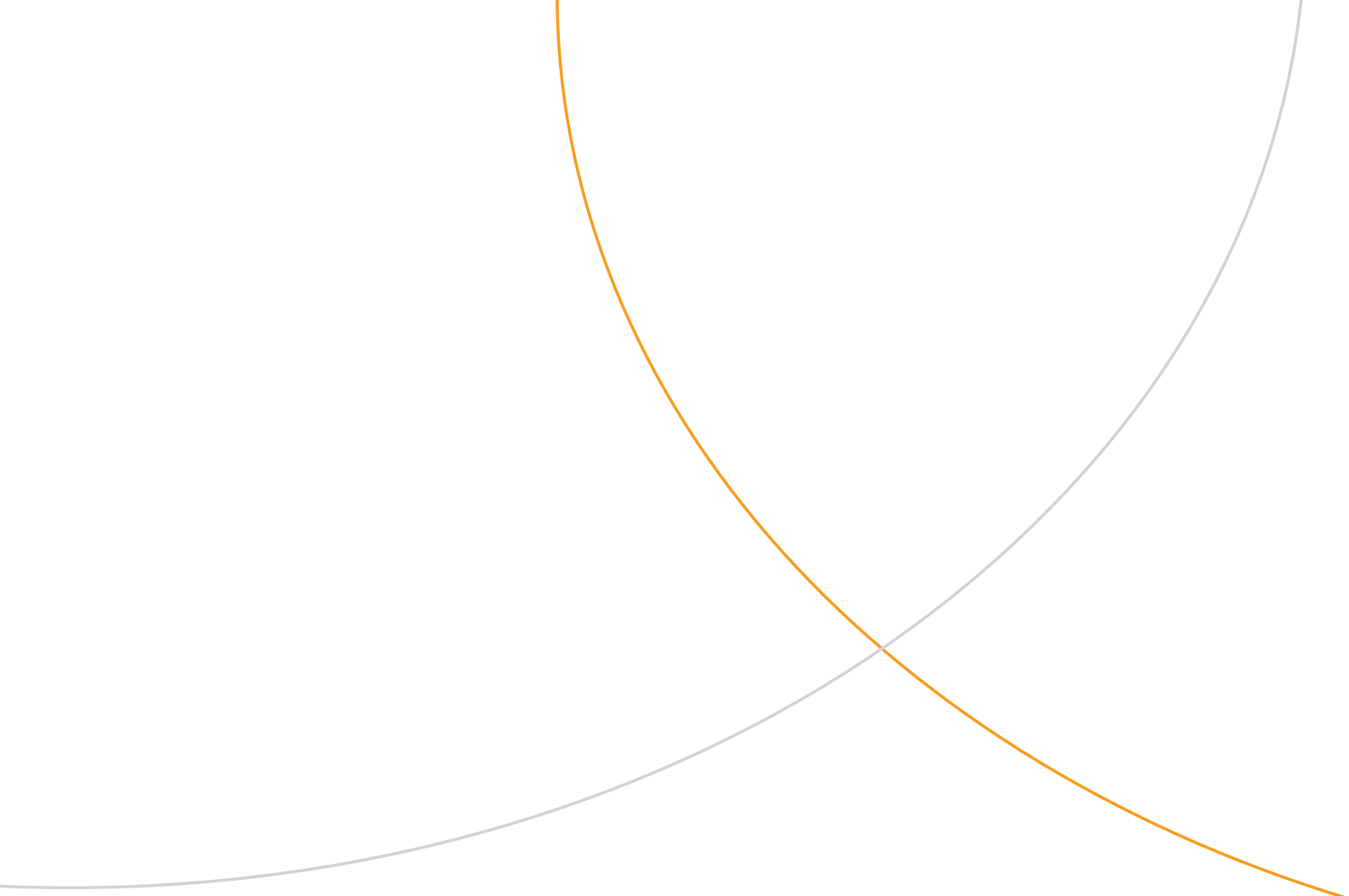
Kontakt: backhaus-maul@t-online.de

Dr. Stefan Nährlich ist Wirtschaftswissenschaftler und Geschäftsführer der Aktiven Bürgerschaft. Er lehrt an der Universität Münster im Studiengang „Nonprofit-Management and Governance“ und ist Mitglied des Beirates von Glocalist Medien – Medien für Wirtschaftsethik, Nachhaltigkeit und soziale Verantwortung.

Kontakt: stefan.naehrlich@aktive-buergerschaft.de

Dr. Rudolf Speth ist Politikwissenschaftler und vertritt den Lehrstuhl „Politisches System/Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Kassel. Daneben lehrt er an der Universität Münster im Studiengang „Nonprofit-Management and Governance“ und am Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI) der Universität Heidelberg. Er ist Publizist und schreibt als Kommentator regelmäßig für den Nachrichtendienst Bürgergesellschaft der Aktiven Bürgerschaft.

Kontakt: rudolf.speth@web.de



Die Aktive Bürgerschaft engagiert sich für eine gerechte und leistungsfähige Bürgergesellschaft. Privates Engagement für das Gemeinwohl soll staatlichem Handeln vorausgehen. Wir wollen deshalb bürgerschaftliches Engagement und gemeinnützige Organisationen nachhaltig stärken.

Wir machen innovative Engagementkonzepte praxistauglich und setzen sie mit Partnern bundes- oder landesweit um. Aktive Bürgerschaft – Gutes besser tun!

Der gemeinnützige Verein Aktive Bürgerschaft ist das Kompetenzzentrum für Bürgerengagement der Volksbanken Raiffeisenbanken. Unser Handeln orientiert sich an den genossenschaftlichen Werten der Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstverwaltung.

www.aktive-buergerschaft.de



Aktive Bürgerschaft: Kompetenzzentrum für Bürgerengagement der genossenschaftlichen FinanzGruppe Volksbanken Raiffeisenbanken

