

Die Bürgergesellschaft hat nur eine Zukunft, wenn ihre Eigenkräfte gestärkt werden.

In diesem Jahr wird der Bundestag neu gewählt und im Wahlkampf der Parteien wird auch unweigerlich das hohe Lied auf das Ehrenamt gesungen werden. Dabei sieht die Realität anders aus: Die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements steckt in einer Sackgasse, die Engagementpolitik des Bundesfamilienministeriums ist den Herausforderungen nicht gewachsen. Die kommende Bundesregierung sollte das Thema zur Chefsache machen, sonst verkommt die Bürgergesellschaft zum vorpolitischen Raum. Mit der Denkschrift Bürgergesellschaft laden wir ein zur Diskussion über die Zukunft bürgerschaftlichen Engagements und das Verhältnis zu Staat und Wirtschaft¹.

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 Laissezfaire-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.

Die Engagementpolitik des Bundes ist ohne Konsequenz und Konsistenz

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 Bürgergesell-

¹ Der vorliegende Beitrag ist im Wesentlichen ein Auszug aus der Denkschrift Bürgergesellschaft, 2. aktualisierte Auflage, Berlin 2012 (auch als PDF unter www.aktive-buergerschaft.de/denkschrift-buergergesellschaft)

schaft 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 Geprägetheorie 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 Sozialunternehmens 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 geleitete 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.

Die Zusammenarbeit zwischen Staat und Bürgergesellschaft wird zunehmend konfliktreicher

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 Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (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 bürgerschaftliche 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 „vopolitischen 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 „bürgerschaftlichen“ 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 bürgerschaftlichen 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 Engagementsinfrastruktur 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.

Erst mehr Handlungsfreiheit wird die Vorteile bürgerschaftlichen Engagements zur Entfaltung bringen

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.

Große Reform des Gemeinnützigkeitsrechts als Chance begreifen

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.

Mehr Handlungsfreiheit und weniger staatlicher Einfluss sind aber nur möglich, wenn eine vernünftige gesetzliche Transparenzpflicht alle Stakeholder gemeinnütziger Organisationen auch unmittelbar in die Lage versetzt, sich zu informieren, nachzufragen und die Arbeit gemeinnütziger Organisationen auf Basis von Sachinformationen auch kritisch zu begleiten. 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.

Autoren:

Holger Backhaus-Maul, Soziologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Kontakt: backhaus-maul@t-online.de

Dr. Stefan Nährlich, Wirtschaftswissenschaftler und Geschäftsführer der Aktiven Bürgerschaft, Kontakt: stefan.naehrlich@aktive-buergerschaft.de

Dr. Rudolf Speth, Politikwissenschaftler, Lehrstuhl „Politisches System/Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Kassel, Kontakt: rudolf.speth@web.de

Dieser Beitrag wurde in leicht gekürzter Form veröffentlicht in der BFS-Info 5/2013.