

# Jahrbuch Engagementpolitik 2022

ANSGAR KLEIN, RAINER SPRENGEL, JOHANNA NEULING (HG.)

## 20 Jahre Enquete- Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“

Bilanz und Ausblick



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**



Ansgar Klein, Rainer Sprengel,  
Johanna Neuling (Hg.)

# 20 Jahre Enquete-Kommission

„Zukunft des  
Bürgerschaftlichen  
Engagements“ –  
Bilanz und Ausblick

Jahrbuch  
Engagementpolitik  
2022



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Das „Jahrbuch Engagementpolitik“ wird herausgegeben in der Reihe „Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis“. Herausgeber\*innen der Buchreihe sind Michael Bergmann, Dr. Serge Embacher, Birger Hartnuß, Dr. Frank W. Heuberger, PD Dr. Ansgar Klein, Andreas Pautzke, Dr. Thomas Röbbke, Carola SchAAF-Derichs und Brigitta Wortmann im Auftrag des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement.

© WOCHENSCHAU Verlag,  
Dr. Kurt Debus GmbH  
Frankfurt/M. 2022

[www.wochenschau-verlag.de](http://www.wochenschau-verlag.de)

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie oder einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

Umschlaggestaltung: Ohl Design  
Redaktion/Lektorat: Johanna Neuling  
Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier  
Gesamtherstellung: Wochenschau Verlag  
Bd. 10; ISSN (Print) 2195-125X  
ISSN (Online) 2749-4896  
ISBN 978-3-7344-1357-5 (Buch)  
**E-Book** ISBN 978-3-7344-1358-2 (PDF)  
DOI <https://doi.org/10.46499/1951>

# Inhalt

<b>ANSGAR KLEIN, RAINER SPRENGEL, JOHANNA NEULING</b> Einleitung . . . . .	7
<b>THOMAS RÖBKE, MICHAEL BERGMANN, BIRGER HARTNUSS, CAROLA SCHAAF-DERICH, BRIGITTA WORTMANN</b> Politische Führung im Netzwerk Rückblick und Ausblick des BBE-Sprecher*innenrates auf eine fast 20-jährige Erfolgs(?)geschichte . . . . .	14
<b>ANSGAR KLEIN</b> Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) Gründungsgeschichte und aktuelle Entwicklungen: ein Überblick . . . . .	32
 <b>I. Engagementpolitische Diskurse im politischen Mehrebenensystem</b>	
 <b>Europa</b>	
<b>FRANK W. HEUBERGER, NINO KAVELASHVILI, MIRKO SCHWÄRZEL</b> Vom Zaungast zum Mitgestalter Die Europaarbeit des BBE – ein Rück- und Ausblick . . . . .	45
 <b>Bund</b>	
<b>MICHAEL TETZLAFF</b> Das BMFSFJ als Partner der Zivilgesellschaft – eine engagementpolitische Bilanz der vergangenen Jahre . . . . .	56
<b>SERGE EMBACHER, DANA MILOVANOVIC, TERESA STAIGER</b> Digitalisierung, Zivilgesellschaft und Demokratie – eine Zwischenbilanz . . . . .	66

**BRIGITTA WORTMANN, PETER KUSTERER**  
Politik und Unternehmen – zwischen Ambivalenz und Ambition . . . . . 75

**STEFAN DIEFENBACH-TROMMER**  
Reformbedarfe des Gemeinnützigkeitsrechtes . . . . . 83

## **II. Schwerpunktthema: 20 Jahre Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ – Bilanz und Ausblick**

**GISELA JAKOB**  
20 Jahre Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen  
Engagements“ – eine Bilanz . . . . . 95

**ILSE AIGNER**  
Gelebte Haltung  
Das Sondervotum von CDU/CSU in der Enquete-Kommission  
„Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ und die Zivilgesellschaft  
heute im Freistaat Bayern . . . . . 106

**RUPERT GRAF STRACHWITZ**  
Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement 2001–2021 . . . . . 115

**ROLAND ROTH**  
Dunkle Seiten der Zivilgesellschaft – von 2001 bis 2021 . . . . . 124  
Mobile Beratung gegen Rechtsextremismus Berlin (MBR):  
Zur Entwicklung von Rechtsextremismus und Zivilgesellschaft in der  
letzten Dekade am Beispiel Berlins . . . . . 131

**ALEXANDER HOFFMANN**  
Der Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ des Deutschen  
Bundestages . . . . . 144

### III. Kalendarium

#### **RAINER SPRENGEL**

Engagementpolitisches Kalendarium

1. Mai 2020 bis 31. Mai 2021 . . . . .	151
--	-----

### IV. Aus dem Netzwerk BBE

#### **ANSGAR KLEIN, LILIAN SCHWALB, MAREIKE JUNG**

1. Bericht aus dem Netzwerk . . . . .	171
2. Organisation und Finanzierung der Netzwerkarbeit und eine Übersicht über laufende Projekte (Berichtszeitraum Juli 2020–Mai 2021) . . . .	177
3. Veranstaltungsübersicht Juni 2020–Mai 2021 . . . . .	186
4. Überblick über die Publikationen des BBE . . . . .	190
5. Förderer und Unterstützer . . . . .	191

#### **Dokumente**

Gremien und Besetzung der Themenfelder des BBE . . . . .	193
Gremienmitwirkungen für das BBE . . . . .	198
Organigramm der BBE-Geschäftsstelle gGmbH 2021 . . . . .	204
 Autorinnen und Autoren . . . . .	 205



**ANSGAR KLEIN, RAINER SPRENGEL,  
JOHANNA NEULING**

---

## **Einleitung**

### **Engagement- und Demokratiep politik Eine Bilanz nach 20 Jahren Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“**

Das Jahrbuch Engagementpolitik 2022 bilanziert die Engagement- und Demokratiep politik nach 20 Jahren Enquete-Kommission und damit auch die Ära Merkel. Damit verbunden ist zugleich die Bilanz des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE), seines noch amtierenden Sprecher\*innenrates, der nach langer Amtszeit ausscheidet, wie auch der Strukturentwicklungen in der Arbeit von Netzwerk und Geschäftsstelle.

Der Startschuss für die Entwicklung einer modernen Engagement- und Demokratieförderung fiel mit der Enquete-Kommission zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages unter der damals rotgrünen Regierung von Kanzler Schröder. Sie veröffentlichte 2002 ihre fraktionsübergreifenden Anschlussempfehlungen, um das Engagement von über 20 Millionen Menschen in Deutschland und die Zivilgesellschaft nachhaltig zu fördern. Nach Zahlen des Freiwilligensurveys 2019 engagieren sich in Deutschland mittlerweile ungefähr 28,8 Millionen Menschen. Doch die eigentliche Entwicklung der neuen Politikfelder ist während der Kanzlerschaft von Angela Merkel erfolgt.

### **Die Enquete-Kommission zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“**

Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages forderte eine systematisch „ermöglichende“ Förderpolitik von Bund, Ländern und Kommunen für das Engagement in der Vielfalt seiner Formen. Sie forderte auch die Gründung eines multisektoralen Netzwerks, in dem sich Zivilgesellschaft, Staat und Kommunen sowie Unternehmen und Gewerkschaften miteinander über die praktischen Herausforderungen der Förderung von Engagement und Teilhabe („bür-

gerschaftliches Engagement“) gemeinsam beraten und vor diesem Hintergrund politische Handlungsempfehlungen entwickeln. Ein solches Netzwerk gibt es seit 2002 mit dem Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement.

Gefordert wurden von der Enquete-Kommission auch eine gute Koordination der einzelnen Fachressorts bei diesem Querschnittsthema und eine gute Abstimmung des Bundes mit den Ländern und Kommunen. Engagement- und Teilhabeforschung, so die Kommission, sollen ausgebaut und die Anerkennungsformate für Engagierte gestärkt werden.

## **Engagement- und Demokratiepoltik als neue Politikfelder – die Ära Merkel**

Im Jahr 2005 übernahm Angela Merkel das Amt der Bundeskanzlerin und war so auch mitverantwortlich für die sich entfaltende Engagementförderpolitik des Bundes. Engagementpolitik fällt in das Ressort des Bundesfamilienministeriums, während politische Bildung und Teilhabeförderung im Zuständigkeitsbereich des Bundesinnenministeriums liegen (neben Sportförderung und Katastrophenschutz). Da in fast allen Ressorts relevante Fragen der Engagementförderung behandelt werden, gilt es die Ressorts bei diesem Querschnittsthema gut abzustimmen. Zudem wurde beim Bundesfamilienministerium eine Bund-Länder-Runde zur Engagementförderung zusammen mit den Kommunen aufgebaut, um die föderalen Abstimmungen zu intensivieren.

Im Bundesfamilienministerium gibt es mittlerweile eine Hauptabteilung für Engagement- und Demokratiepoltik, eine Ressortabstimmung und erste Engagementstrategien des Bundes. Gemeinsam mit dem Bundesinnenministerium und dem Bundeslandwirtschaftsministerium kam es erst vergangenes Jahr (2020) zur Gründung einer Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt, die freilich als öffentlich-rechtliche Stiftung eng an die Vorgaben der drei Bundesministerien gebunden ist.

In den Ländern wird Engagementpolitik zumeist aus der jeweiligen Staatskanzlei, zuweilen auch aus Ministerien des Inneren oder des Sozialen koordiniert. In den Kommunen wird zunehmend das Leitbild der „Bürgerkommune“ zugrunde gelegt und es werden Koordinationsstellen zur Förderung von Engagement und Partizipation entwickelt. Infrastruktureinrichtungen wie etwa die Selbsthilfekontaktstellen, die Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros, Bürgerstiftungen oder Mehrgenerationenhäuser übernehmen ebenso wie Anlaufstellen in den Kommunalverwaltungen Funktionen der Information, Beratung, Vermittlung, Vernetzung etc. für die Engagierten und die Einrichtungen und Träger. Auf

Landesebene haben sich in den meisten Ländern mittlerweile Landesnetzwerke für Engagement und Partizipation gebildet oder sind im Aufbau (zuweilen sind die Netzwerke für Engagement von denen für Partizipation voneinander separiert).

Zu den Erfolgen der Regierungen unter Kanzlerin Merkel und zivilgesellschaftlicher Partner gehören der Ausbau der Förderprogramme gegen unzivilisiertes Handeln und für die Förderung von Demokratie, der Ausbau der Freiwilligendienste einschließlich eines neuen Bundesfreiwilligendienstes, die Etablierung der jährlichen Woche des bürgerschaftlichen Engagements des BBE und eines jährlichen Deutschen Engagementpreises als eines „Preises der Preise“ – es werden aus den Preisträger\*innen von über 800 Engagementpreisen in Deutschland die Preisträger\*innen des Deutschen Engagementpreises ausgewählt. Regelmäßig alle vier Jahre wird zudem eine repräsentative Umfrage zu den Ausprägungen und Hintergründen des Engagements der Engagierten durchgeführt (Deutscher Freiwilligensurvey), es gibt pro Legislatur einen Engagementbericht mit Schwerpunktthema an den Deutschen Bundestag und es werden die Organisationen der Zivilgesellschaft über Organisationserhebungen beim Projekt ZiviZ des Deutschen Stifterverbandes regelmäßig erhoben.

## **Aktuelle Herausforderungen der Engagement- und Demokratiepolitik**

Während der Zeit der Kanzlerschaft von Angela Merkel wurde das Bundesfamilienministerium zumeist von der SPD geleitet. Aus fachlichen Gründen kam von dort schon vor einiger Zeit der Vorschlag, mithilfe eines Demokratiefördergesetzes eine Bundeskompetenz zur Förderung von Engagement und Teilhabe zu schaffen und so kompetente Infrastruktureinrichtungen überall im Lande, auch in armen und strukturschwachen Regionen, zu ermöglichen. Für das BBE, das dieses Vorhaben sehr begrüßt, ist es dabei zentral, dass ein solches Gesetz die strukturelle Förderung von Infrastrukturen zur Begleitung von Engagement und Teilhabe in der ganzen Breite ermöglicht.

Laut Beschluss des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus der Bundesregierung aus dem Herbst 2020 sollte dieses Gesetz nunmehr unter dem Titel eines Gesetzes zur Stärkung der wehrhaften Demokratie in Eckpunkten vom Bundesinnenminister und der Bundesfamilienministerin entwickelt werden. Im März 2021 hieß es jedoch aus der Unionsfraktion im Deutschen Bundestag, dass sie diesem Vorhaben – aus Sorge vor der Stärkung linker Akteure – ihre Unterstützung nicht geben werden. So wurde die Chance auf eine nachhaltige Stärkung der wichtigen zivilgesellschaftlichen

Infrastruktureinrichtungen über eine verlässliche Strukturförderung als Voraussetzung kompetenter Arbeit auf die kommende Legislaturperiode verschoben.

Die neu gegründete Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt mit Sitz in Neustrelitz (Mecklenburg-Vorpommern) soll offenbar – anders als von den zivilgesellschaftlichen Organisationen gefordert – vor allem operativ in Service und Beratung tätig werden. Die Sorge der Zivilgesellschaft ist, dass hier konkurrierende Formate zu bereits bestehenden eigenen zivilgesellschaftlichen Angeboten aufgebaut werden. Dabei sieht das Gesetz zur Errichtung der Stiftung ausdrücklich das Vermeiden von Doppelstrukturen vor, um bestehende Formate der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation und -vernetzung nachhaltig fortentwickeln zu können. Demgegenüber erwartet die Zivilgesellschaft bei der Stiftung eine starke Förderlinie. Eine erste Förderausschreibung 2020 war vielfach überzeichnet und machte den hohen Förderbedarf bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen deutlich. Doch auch wenn die Stiftung ihren Förderanteil deutlich hochhalten würde, wäre dies kein Ersatz für eine Bundeskompetenz zur Strukturförderung für zivilgesellschaftliche Infrastruktureinrichtungen vor Ort.

Im Deutschen Bundestag, so fordern viele zivilgesellschaftliche Organisationen wie auch das BBE, muss ein gemeinsamer Hauptausschuss für Fragen der Förderung von Engagement und Partizipation wie auch für Fragen der politischen Bildung und des Umgangs mit Extremismus und Gewalt in den Handlungsräumen der Zivilgesellschaft errichtet werden. Ein solcher Hauptausschuss würde den Fragen der Engagement- und Demokratiepoltik im gebotenen Zusammenhang mehr Aufmerksamkeit verleihen, die Ressorts der Bundesregierung zu diesen Themen besser einbinden und die jungen und fragilen Politikfelder als wichtige Bausteine für die Zukunft der repräsentativen Demokratie insgesamt stärken.

## **Bürgerräte und direkte Demokratie sind nur Ausschnitte der Demokratiepoltik**

Die aktuelle Diskussion über Bürgerräte als Hauptinstrument für eine Beteiligung der Zivilgesellschaft in Deutschland übersieht die oben genannten institutionellen Entwicklungsbedarfe der repräsentativen Demokratie. Bürgerräte sind gute, nach dem Prinzip der Zufallsauswahl verfasste Instrumente einer partizipativen Beratung von Politik und Gesellschaft. Doch bleibt die Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft eine wichtige Dimension der Demokratisierung der repräsentativen Demokratie.

Das Instrument der direkten Demokratie offenbart in Zeiten des Populismus auch seine problematischen Seiten. Wohl etabliert und trotz neuer Herausforderungen gut machbar sind solche Verfahren in Kommunen und den Ländern. Anders sieht dies auf Bundesebene aus: Die AfD forderte in der laufenden Legislaturperiode ein Gesetz zur direkten Demokratie für den Bund, in dessen Folge die Initiatoren direktdemokratischer Verfahren den Deutschen Bundestag mit einem Quorum von wenigen hunderttausend Stimmen vor sich hertreiben könnten. Entscheidend, so sieht man es etwa in der Schweiz, ist vor allem die Qualität der Beratungen (Deliberation), die solchen Volksentscheiden zugrunde gelegt werden.

Solche Verfahren dürfen den Bundestag als Herzkammer der repräsentativen Demokratie nicht schwächen und beschädigen. Die Grünen haben vor diesem Hintergrund auf ihrem letzten Parteitag in diesem Jahr nach heftiger Kontroverse die direkte Demokratie erstmals aus ihrem Grundsatzprogramm gestrichen.

## **Die Merkel-Ära in der Engagement- und Demokratiepoltik**

Seit den Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ hat sich unter der Kanzlerschaft von Angela Merkel in den jungen und fragilen neuen Politikfeldern der Engagement- und Demokratiepoltik ebenso viel getan wie in der Auseinandersetzung mit unzivilen Akteuren in den zivilgesellschaftlichen Handlungsräumen. Der Umgang mit der sogenannten Flüchtlingskrise 2015 beruhte in der Bewertung der Zivilgesellschaft auf dem geteilten Werteverständnis der Menschenrechte.

Doch bleibt der Aufbau der neuen Politikfelder unvollendet – insbesondere eine Strukturförderkompetenz des Bundes für Engagement und Teilhabe ist erforderlich, um flächendeckend nachhaltige und kompetente zivilgesellschaftliche Infrastrukturen und Netzwerke zu ermöglichen und dabei der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation strukturell den Vorrang in der staatlichen Förderpolitik zu lassen. Die Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt muss sich zudem deutlich als Partner zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation bewähren und auch fördernd tätig bleiben. Es darf hier keine Verdrängung bereits bestehender zivilgesellschaftlicher Formate geben.

## Gliederung des Jahrbuchs

Unser zehntes Jahrbuch Engagementpolitik gliedert sich in die Bereiche „Engagementpolitische Diskurse im politischen Mehrebenensystem“, das Schwerpunktthema „20 Jahre Enquete-Kommission ‚Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements‘ – Bilanz und Ausblick“, das „Kalendarium“ sowie den Berichtsteil „Aus dem Netzwerk BBE“. Eingeleitet wird die Bilanz von Beiträgen zur Arbeit des Sprecher\*innenrates des BBE und zur Strukturentwicklung von Netzwerk und Geschäftsstelle.

Die „Engagementpolitischen Diskurse im politischen Mehrebenensystem“ decken das Spektrum von der Bundes- bis zur Europaebene ab. Gestartet wird die Diskussion mit einem Rück- und Ausblick zur Europaarbeit des BBE. Inhaltlich legen wir dann einen besonderen Akzent auf engagementpolitische Aus- und Rückblicke auf Bundesebene. Der zuständige Abteilungsleiter im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend behandelt Engagement- und Demokratiep politik aus der Sicht des Ministeriums. Vervollständigt wird der bundespolitische Teil durch einen Beitrag zur Engagementförderung des Staates und der Sicht der Unternehmen. Ein Beitrag zu weiterhin in wichtigen Fragen offen gebliebenen Reformaufgaben im Gemeinnützigkeitsrecht schließt die engagementpolitischen Diskurse im Mehrebenensystem in diesem Jahrbuch ab.

Das Schwerpunktthema bilanziert die bis heute feststellbaren Auswirkungen nach 20 Jahren Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ und wagt auch einen Blick in die Zukunft. Der Blick zurück führt zu den Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des XIV. Deutschen Bundestages und ihrer Arbeit. Der Abschlussbericht der Enquete-Kommission, die damals vom SPD-Bundestagsabgeordneten Dr. Michael Bürsch geleitet wurde, kann heute als Geburtsstunde einer modernen, im engen Zusammenhang zu entwickelnden Engagement- und Demokratiep politik angesehen werden. Mehrere ehemalige Mitglieder der Kommission – damalige Abgeordnete, in die Kommission berufene Sachverständige aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft und Mitarbeitende aus dem wissenschaftlichen Sekretariat der Enquete-Kommission – reflektieren nicht nur Erreichtes bzw. Liegengebliebenes, sondern auch das Aufkommen neuer Herausforderungen, die damals nicht im Blick waren.

Wie in den vorherigen Jahren berichtet das „Kalendarium“ über wichtige engagementpolitische Ereignisse und Weichenstellungen, insbesondere auf bundes- und europapolitischer Ebene. Ebenso werden Fachdebatten vorgestellt, die im BBE geführt wurden.

Das Jahrbuch richtet sich an alle, die sich für Engagement- und Demokratiepoltik interessieren bzw. die mit diesen Politikfeldern beruflich oder ehrenamtlich befasst sind. Dies gilt für Akteur\*innen aus Verbänden, Stiftungen und Vereinen, aus Ministerien, öffentlichem Dienst, kommunalen Fachstellen für Engagementförderung, aus Freiwilligenagenturen und -zentren, Seniorenbüros, Selbsthilfekontaktstellen, Mehrgenerationshäusern etc., für Anbieter\*innen der Jugend- und Erwachsenenbildung, Entscheider\*innen und Berater\*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen, für Wirtschaft, Politik, Verwaltung, engagementfördernde Unternehmen oder auch für Akteur\*innen in Wissenschaft oder Medien.

Auch die zehnte Ausgabe des Jahrbuch Engagementpolitik informiert über engagementpolitische Themen, Ereignisse und Diskussionen von bundesweiter oder europaweiter Relevanz. Es nimmt sich dabei grundsätzlich eine Jahresperiode mit dem Zeitraum 1. Juli bis 30. Juni vor. Dabei greift das Jahrbuch auch auf einzelne Beiträge aus dem BBE-Newsletter zurück. Neben der Orientierung auf politische Prozesse und die dort herausragenden Diskurse wird Wert gelegt auf Praxisbezug und Serviceleistung zur Information von Multiplikator\*innen.

So sollen die Leser\*innen im Nachhinein eine kontinuierliche Übersicht über die Weiterentwicklung und die erreichten Ziele der Engagement- und Demokratiepoltik gewinnen. Das Jahrbuch ist ein Instrument, um die im BBE vernetzten Akteur\*innen, die Fachöffentlichkeit, Journalist\*innen und Entscheidungsträger\*innen aus Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft über den State of the Art zu informieren.

Durch seine thematisch-inhaltlichen wie serviceorientierten Teile soll das Jahrbuch eine unentbehrliche Hilfe für jeden sein, der sich mit Engagement- und Demokratiepoltik beschäftigt. Die Herausgeber\*innen hoffen, dadurch zu einer stetigen und fachlich orientierten Weiterentwicklung der Engagementpolitik unter Mitwirkung aller Akteur\*innen beizutragen.

Das Jahrbuch wird in enger Kooperation mit dem Wochenschau Verlag erstellt, mit dem das BBE seit dem Jahr 2012 die Buchreihe „Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis“ herausgibt. Wir danken dem Verlag für die sehr gute Kooperation. Unser Dank gilt natürlich vorrangig den Autor\*innen des Bandes.

Berlin, im Juni 2021

*PD Dr. Ansgar Klein/Dr. Rainer Sprengel/Johanna Neuling*

THOMAS RÖBKE, MICHAEL BERGMANN,  
BIRGER HARTNUSS, CAROLA SCHAAF-DERICHs,  
BRIGITTA WORTMANN

---

## Politische Führung im Netzwerk

### Rückblick und Ausblick des BBE-Sprecher\*innenrates auf eine fast 20-jährige Erfolgs(?)geschichte

Schaut man aus der besonderen Perspektive des Sprecher\*innenrates zurück auf die fast 20 Jahre BBE-Geschichte, um so auch in die Zukunft zu blicken, verschränken sich mehrere Ebenen:

1. Wie hat sich das BBE seit seinen Anfängen im Kontext der bundespolitischen Engagementpolitik entwickelt? Welche Herausforderungen und Perspektiven liegen vor dem BBE?
2. Welche Funktion hat der Sprecher\*innenrat dabei gehabt, wie hat sich auch seine Funktion dabei gewandelt? Was sollte sich ändern?
3. Sprecher\*in des BBE heute sein – was bedeutet das?

#### 1. Gründung und Entwicklung des BBE

Am Anfang einer modernen Engagementpolitik im vereinigten Deutschland, die als wichtige demokratiepolitische Säule verstanden wird, stand die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des XIV. Deutschen Bundestages, die 2002 ihren umfangreichen Abschlussbericht veröffentlichte (Enquete-Kommission 2002), ergänzt durch eine 11-bändige Schriftenreihe (Enquete-Kommission 2002–2003). Zwei ihrer institutionellen Empfehlungen haben in den folgenden fast 20 Jahren eine nachhaltige Wirkung entfaltet.

Ein zentraler institutioneller Vorschlag der Enquete-Kommission bestand darin, eine ständige Kommission beim Deutschen Bundestag für dieses Themenfeld einzurichten, die „für eine fortdauernde Aufmerksamkeit der Bundespolitik für bürgerschaftliches Engagement Sorge tragen und dessen politische Förderung sicherstellen“ soll (ebd., S. 25). Statt einer Kommission wurde dann mit einem Beschluss aller Fraktionen des XV. Deutschen Bundestages am 9. April 2003 erstmals der Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ beschlossen. Seitdem wurde dieser Unterausschuss beim Ausschuss für Familie, Senio-

ren, Frauen und Jugend in jeder Legislatur erneut eingesetzt. Obgleich es sich bei Engagementpolitik ohne Zweifel um ein querschnittiges Thema handelt, erhielt mit der Zuordnung zum Familienausschuss auch das Familienministerium eine besondere Verantwortung für das Feld der Engagementförderung und Engagementpolitik.

Die Bedeutung dieser Institutionalisierung kann kaum unterschätzt werden. Auch wenn es sich „nur“ um einen Unterausschuss des Familienausschusses im Deutschen Bundestag handelt, sorgte und sorgt dieser für eine permanente Sichtbarkeit und Verankerung der Engagementpolitik auf Bundesebene – ganz wie es die Absicht der Enquete-Kommission mit ihrer Empfehlung von 2002 gewesen war.

Wie sehr bürgerschaftliches Engagement als Dauerthema im Bundestag angekommen ist, zeigt sich auch daran, dass das Parlament 2009 beschloss, dass die Bundesregierung ein Mal pro Legislatur über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements Bericht erstatten muss. Der Bericht der Enquete-Kommission 2002 veraltete in seiner empirischen Datenlage, zumal ja seitdem praktische Engagementpolitik von Kommune bis Bund zugenommen hatte. Drei Engagementberichte hat es seitdem gegeben, erstellt jeweils von einer unabhängigen Kommission, die die Regierung mit Blick auf die jeweiligen Schwerpunkte beruft (vgl. Erster Engagementbericht 2012; Zweiter Engagementbericht 2017; Dritter Engagementbericht 2020).

Doch ohne ein zivilgesellschaftlich geprägtes Gegenüber würde den bundespolitischen Bemühungen ein Alter Ego fehlen. Deshalb hatte sich eine zweite institutionelle Forderung der Enquete-Kommission direkt an zivilgesellschaftliche Organisationen und Verbände gerichtet: Diese sollten sich engagementpolitisch auf Bundesebene vernetzen. Nach langen Debatten ist dann 2002/2003 das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) entstanden: In der 2. Mitgliederversammlung vom November 2002 hat sich das Bundesnetzwerk formell konstituiert und Netzwerkstatuten für den nicht eingetragenen gemeinnützigen Verein sowie Geschäftsordnungen verabschiedet (BBE 2017). Sie wurden im März 2003 ratifiziert.

Dabei ging das BBE über die Empfehlung der Kommission hinaus, indem es sich als ein trisektorales Netzwerk mit zivilgesellschaftlichem Schwerpunkt erfand, zu dem Staat und Wirtschaft eingeladen wurden. Im Sprecher\*innenrat schlägt sich das darin nieder, dass drei der fünf Mitglieder aus zivilgesellschaftlichen Kontexten und jeweils ein Mitglied aus Staat und Wirtschaft kommen. Diese Konstruktion ist eine Bereicherung für die geführten Diskurse durch die verschiedenen Sichtweisen – und sie schult den Sinn für Konsensbildung bzw.

für Kompromisse, mit denen auch die leben können, die nicht wirklich ganz einverstanden sind.

Institutionen leben auch immer durch Personen. Für die beginnende Institutionalisierung war es ein Glücksfall, dass sowohl im Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ als auch im BBE Personen Verantwortung übernahmen, die in der ein oder anderen Weise in der Enquete-Kommission gewirkt hatten.

So wurde der 2012 verstorbene Abgeordnete Dr. Michael Bürsch, der der Vorsitzende der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ gewesen war, der erste Vorsitzende des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ und blieb dies bis 2009. Noch bis in die 17. Legislaturperiode von 2009 bis 2013 hinein gab es Mitglieder im Unterausschuss, die in der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ mitgewirkt hatten. Erst mit der 18. Legislatur mussten sich dann alle Fraktionen neu sortieren.

Ein analoges Bild zeigt auch das BBE. Prof. Dr. Thomas Rauschenbach war im Jahr der Gründung Vorsitzender der „Steuerungsgruppe“ und gab das Amt mit der formalen Netzwerkgründung ab. Prof. Dr. Thomas Olk, 2016 verstorben, war von 2003 bis 2015 der erste Sprecherratsvorsitzende des BBE und war zuvor Mitglied der Enquete-Kommission gewesen. Auf allen Ebenen im diskursiv ausgelegten BBE-Netzwerk wirkten weitere Mitglieder aus der Enquete mit, in Gremien und Arbeitsgruppen des BBE, auf BBE-Veranstaltungen oder, bis heute, in Publikationen des BBE. Auch der bis heute tätige Gründungsgeschäftsführer des BBE, PD Dr. Ansgar Klein, hatte eine Fraktion bei der Enquetearbeit als wissenschaftlicher Koordinator unterstützt.

Diese langjährigen Kontinuitäten sicherten auch begriffliche Kontinuitäten und Grundideen der Engagementpolitik und schützten sie vor Beliebigkeit. Betrachtet man nun dieses engagementpolitische Dreieck aus Parlament, Regierung und BBE-Netzwerk, wechseln sich krisenhafte und produktiv kollaborative Verhältnisse ab. In manchen Situationen passiert beides gleichzeitig.

Eine tiefe Krise im Verhältnis zwischen BBE und der Bundesregierung begann 2010, als die Bundesregierung die erste Bundesengagementstrategie verabschiedete – eigentlich ein weiterer Meilenstein in der Entwicklung der Engagementpolitik als Demokratiepolitik. Im Auftrag der Bundesregierung hatte das BBE im Vorfeld einen breiten zivilgesellschaftlichen Beteiligungsprozess organisiert: ein Nationales Forum für Fragen der Engagement- und Teilhabeförderung. Der Forumsprozess weckte Hoffnungen in vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen, dass die Bundesregierung ihre engagementpolitischen Anliegen

ernster nehmen und mit der Zivilgesellschaft aufbauen wolle. Stattdessen jedoch wurde letztlich nur aneinandergereiht, was in den Schubladen einzelner Ministerien mit dem Etikett der Förderung bürgerschaftlichen Engagements verbunden wurde. Die Ergebnisse des BBE-Forums blieben hingegen unbeachtet.

Tatsächlich spielte hier ein Ministerinnenwechsel eine bedeutende Rolle, der eine mehrjährige Krisenphase einleitete. Die teilhabeorientierte Einladung des BBE durch Ursula von der Leyen hatte für ihre Nachfolgerin und Parteikollegin Kristina Schröder sowie ihre engsten Mitarbeiter\*innen keine Bindekraft mehr. Wie sich in den Folgejahren zeigte, verfolgten die Ministerin und einzelne ihrer Staatssekretäre wie auch die entsprechende Fachabteilung sogar das Ziel, das BBE zu zerschlagen. Organisationen und Verbände wurden aus dem Ministerium angesprochen, um sie zum Austritt zu bewegen. Die Fördermittel für die Geschäftsstelle des BBE wurden in einem atemberaubenden Tempo abgesenkt. Die damalige Hausführung konnte offenbar nur in Parteilogiken denken. Da sie das BBE jenseits der Union einordnete – dabei übersehend, dass das BBE sich der Parteipolitik strikt enthält –, sollte es entweder zerschlagen werden oder sich von einer selbstorganisierten zivilgesellschaftlichen Plattform in einen Dienstleistungsbetrieb für das Ministerium verwandeln.

In dieser Krisensituation zeigte sich, dass sich das BBE als zivilgesellschaftlich geprägter Akteur der Engagementpolitik und als parteiunabhängiges Netzwerk aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Staat gefestigt hatte. Stiftungen und Unternehmen gaben Fördermittel und Mitgliedsorganisationen erhöhten freiwillig ihre Beiträge. Von hoher politischer Symbolik war dabei der Beschluss aller Bundesländer, ihre erhöhten Beiträge nach dem Königsteiner Schlüssel aufzuteilen, der dann zur Anwendung kommt, wenn es sich um Finanzmittel für Organisationen von gesamtstaatlicher Bedeutung handelt.

Für die Entwicklung des BBE-Netzwerks von besonderer Bedeutung war die Finanzierung des Projektes „Netzwerkentwicklung“ durch das BBE-Mitglied Deutsche Telekom von 2012 bis 2014. Weitere Partner und Mitglieder unterstützten das Vorhaben ebenfalls aktiv, darunter IBM, die BP Europa SE und die Robert Bosch Stiftung. Mit dem Projekt wurden erstmals systematisch Antworten auf die gewachsenen Bedarfe des sich ausdifferenzierenden Netzwerks generiert. Die Potenziale der Netzwerkarbeit konnten deutlich gehoben und in Wert gesetzt werden. Bewirkt wurden unter anderem: die Stärkung des Netzwerks von innen durch eine stabile Aufstellung in der Facharbeit, eine Verschränkung mit wichtigen fachpolitischen Diskursen, die Übersetzung der Ergebnisse der Facharbeit in politisch-strategische Weichenstellungen und deren Platzierung in fachpolitischen Impulsen. Das Projekt Netzwerkentwicklung

konnte durch Dr. Lilian Schwalb, heute Geschäftsführerin Netzwerk und Fachpolitik des BBE, zu einem Arbeitsbereich ausgebaut werden, mit dem die Netzwerkarbeit begleitet und deren Weiterentwicklung gesteuert wird.

Nach dem Ende des dem BBE-abgeneigten Interregnums im Familienministerium nahm eine andere und deutlich verbesserte Kooperationskultur Fahrt auf, ergänzt in der Bundesregierung durch ein zunehmendes Kooperationsinteresse weiterer Bundesressorts, insbesondere auch des Innenministeriums und des Landwirtschaftsministeriums.

Gemeinsam führen das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und das BBE seit fünf Jahren den Deutschen EngagementTag durch. Dieser wird in gemeinsamen Synergieworkshops vorbereitet. Ministerium und BBE übernehmen dann die inhaltliche Verantwortung für jeweils die Hälfte der Veranstaltungen auf dem EngagementTag. Das ist kooperativ im allerbesten Sinn.

Der Arbeitsbereich „Netzwerkbetreuung und -entwicklung“ konnte – mit zu dieser Zeit wieder kooperativ-vertrauensvollem Verhältnis zum Bundesfamilienministerium – in die Regelförderung überführt werden. Einzelne Netzwerkprojekte ergänzen das Kerngeschäft um wichtige Schwerpunktsetzungen in Feldern, die für die Zusammenarbeit mit den Mitgliedern von besonders hoher Relevanz sind, etwa mit hochrelevanten Bezügen im Feld der Migration, Teilhabe und Integration (Aufbau und Etablierung des Bundeselternnetzwerks der Migrant\*innenorganisationen für Bildung und Teilhabe, Mitwirkung am Programm „Menschen stärken Menschen“ des BMFSFJ, Projekt „Gemeinsam Wirken – StaepolSel“ in Kooperation mit der Iranischen Gemeinde in Deutschland), der lokalen Engagementförderung und Stärkung der Infrastruktur [Trägerschaft des Programms Engagierte Stadt mit dem BMFSFJ und einem Stiftungskonsortium] oder des Engagements für den Klimaschutz (Rahmenprogramm Klimaschutz mit der Stiftung Mercator).

Die Diskurse wurden kontinuierlich begleitet und die Begleitung der Mitglieder durch die Geschäftsstelle ermöglicht eine produktive Rahmung mit möglichst vielen Synergien. Ziel war auch, das konkrete Wirken in die vielfältige zivilgesellschaftliche Praxis wie auch in Politik und Fachöffentlichkeit hinein zu stärken. Die Prozesse unterstützte der Sprecher\*innenrat intensiv, auch durch den fortlaufenden Diskurs mit Geschäftsführung und Bereichsleitung über die Weiterentwicklung des Netzwerks. Strukturelle, inhaltliche Aspekte und Faktoren des Zusammenwirkens wurden diskutiert und umgesetzt.

Gemeinsam mit den BBE-Mitgliedern wurden in moderierten, partizipativen Prozessen neue Wege des Agenda Settings im Netzwerk entwickelt und neue

Möglichkeiten, gemeinsam Wirkung zu erzeugen, erarbeitet, beschlossen und weiterverfolgt. Regelmäßige quantitative und qualitative Mitgliederbefragungen erlaubten es, die Entwicklung der Arbeitsprozesse und Themen des Netzwerks in vertiefter Form rückzukoppeln. Ergebnis war ein von innen deutlich gestärktes Netzwerk, das auch manchem politischen Gegenwind trotzen konnte.

Das Netzwerk ist gewachsen, die Grundfördermittel für die Geschäftsstelle als Dienstleisterin des Netzwerks sind gestiegen, aus einjährigen sind mehrjährige Zuwendungsbescheide geworden – auch Projekt- und Fördermittel aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Staat haben zugenommen.

Andererseits bleibt die Art ernüchternd, wie wenig die Bundesregierung in der Corona-Pandemie mit der Zivilgesellschaft aktiv kooperiert – im Unterschied etwa zu Österreich –, wie wenig sie insgesamt die Belange der Zivilgesellschaft im Blick hat, die sie andererseits als Säule der Demokratie ansieht. Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft leben in einem erheblichen Maß von Begegnungen in Nahbereichen – ein großer Teil davon liegt, nur kurz im letzten Sommer 2020 unterbrochen, brach. Viele Vereine verlieren nicht nur Mitglieder, sondern auch ihre Engagierten.

Mit der Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt (DSEE) hat in der ersten Welle der Pandemie ein neuer, staatlich dominierter Akteur die Bühne betreten. Eine ursprünglich als Förderstiftung konzipierte Einrichtung, die engagementpolitische Akteure auf allen Ebenen unterstützen sollte und zunächst als Stiftung des bürgerlichen Rechts mit starker zivilgesellschaftlicher Einbindung geplant war, verwandelte sich auf der Zielgeraden in die stark operativ-gestaltende Einrichtung einer Stiftung des öffentlichen Rechts, die strategisch von drei Bundesressorts geleitet wird: BMFSFJ, BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) und BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft). Angekündigt wurde, dass die starke Förderkomponente im Gründungsjahr 2020 im Folgejahr 2021 stark reduziert werden sollte. Service, aber auch Vernetzung und Politikberatung wurden als Zielstellungen der DSEE angesprochen – bei zunächst ungeklärtem Verhältnis zur Arbeit des BBE.

Auch wenn es Zivilgesellschaft und Parlamentarier\*innen – nicht zuletzt aus dem Unterausschuss im Deutschen Bundestag – gelang, in der 2. und 3. Lesung des Stiftungsgesetzes zur DSEE sowohl die vonseiten der zivilgesellschaftlichen Akteure – darunter dem BBE – eingeforderte Förderkomponente wie auch eine Vermeidung von Doppelstrukturen mit bereits bestehenden Einrichtungen und Angeboten der Zivilgesellschaft gesetzlich zu verankern, deuten sich Konfliktlinien im engagementpolitischen Feld an.

Die DSEE hat als Attraktionszentrum eine Reihe von Führungskräften aus zivilgesellschaftlichen Organisationen angezogen, die im Rahmen der DSEE engagementpolitisch für die Zivilgesellschaft einiges bewegen wollen. Andererseits dokumentieren Politik und Ministerien, dass sie die DSEE als öffentlich-rechtliche Stiftung als Teil der Staatsorganisation sehen und entsprechend bestimmen wollen. Verschiebungen von Förderrichtlinien haben etwa damit zu tun, dass sich erst noch die beteiligten Ministerien, die der Stiftung Geld geben, einigen müssen – das mögen Ministerien normal finden, ist es aber nicht für eine Einrichtung, die mit dem Versprechen einer zivilgesellschaftlichen Teilhabe errichtet wurde. Auch ein Teil der Gelder aus dem Nachcorona-Aufholgesetz für Kinder soll über die DSEE abgewickelt werden, mit der ausdrücklichen ministeriellen Begründung, dass es darum gehe, dass diese Gelder nicht in Länderhaushalten hängen bleiben sollen. Eine politische Begründung, die mit Engagementpolitik nichts zu tun hat und deutlich macht, dass die beteiligten Häuser der Bundesregierung die DSEE wie eine nachgeordnete Behörde für ihre Bedarfe einsetzen.

Der BBE-Koordinierungsausschuss beschloss im Frühjahr 2021, zunächst die Abstimmung eines gemeinsamen Memorandums of Understanding zwischen der DSEE und dem BBE abzuwarten, in der die partnerschaftliche Kooperation bestimmt wird. Auf dieser Grundlage soll dann ein Einbezug der DSEE gegebenenfalls über einen Gaststatus im – dann neu gewählten – BBE-Koordinierungsausschuss im Frühjahr 2022 in Betracht gezogen werden.

Insgesamt werden mit der Stiftung Chancen für die Engagementförderung und die Stärkung der Infrastruktur verbunden, aber auch Herausforderungen sichtbar. Die Stiftung wird seitens des BBE begrüßt, dennoch, so der Tenor, muss deutlich werden, dass sie andere Aufgaben als das BBE übernehmen wird. Wie die Schnittstellen, gemeinsame Ziele und Rollen zu entwickeln sind, gilt es auszuloten. Während vonseiten des BBE öffentlich kritisch kommuniziert wird, bemüht sich das BBE gleichzeitig intensiv um die partnerschaftliche Gestaltung einer guten Balance durch konkrete Ansätze der Kooperation und das Ausloten gemeinsamer Wege und neuer Wirkungsmöglichkeiten.

## **2. Funktion und Funktionswandel des Sprecher\*innenrates im BBE**

Mitgliederversammlung (MV), Koordinierungsausschuss (KOA), Sprecher\*innenrat (SR) – das sind die drei zentralen satzungsgemäßen Gremien des BBE. Da die Sprecher\*innen der bis zu zehn Arbeitsgruppen qua Funktion stimmberechtigte Mitglieder im KOA sind und diese AGs von der MV für jeweils drei