

Sebastian Braun

Bürgerschaftliches Engagement im politischen Diskurs

„Bürgerschaftliches Engagement“ – dieser Terminus steht für eine neue Hoffnung im politischen Diskurs in Deutschland. Es vergeht kaum ein Tag, an dem nichts über das Engagement „jenseits“ der Erwerbsarbeit, des im engeren Sinne staatlichen Verwaltungshandelns und der Privatsphäre zu lesen ist; über jenes Engagement, das in Politik, Sport, Kultur, Umwelt und Religionsgemeinschaften ebenso erbracht wird wie im Gesundheits-, Bildungs-, Rechts- und Rettungswesen, in der Jugendarbeit oder auch der Ökonomie. Wurde es lange Zeit eher stiefmütterlich behandelt, so sind die Ansprüche an den engagierten Bürger derzeit kaum noch zu steigern. Aus einem bunten Gemisch neuer politischer Konstellationen, veränderter Erkenntnisinteressen und von Altbekanntem geht er als „Krisenmanager“ hervor, der die „Krise“ des Sozialstaats, der Arbeitsgesellschaft und der Demokratie als Partizipationsgemeinschaft in den Griff kriegen soll. Im Folgenden werde ich entlang dieser Dreiteilung die laufende Diskussion skizzieren¹.

In der aktuellen Debatte über die „Krise des Sozialstaats“ ist das bürgerschaftliche Engagement in politische Auseinandersetzungen eingebunden, die seit den siebziger Jahren geführt werden. Damals wurden unter dem Eindruck einer weltweiten Wirtschaftsflaute und steigender Arbeitslosenzahlen nicht nur die „Grenzen des Wachstums“ thematisiert, sondern auch das sozialdemokratische Modell vom „Staat als Hüter und Wächter des Gemeinwohls“ (Frieder Naschold) in Frage gestellt. In diesem hatte die „aktive Bürgerschaft“ eine Statistenrolle: Nicht hohe Beteiligungsquoten und die Inputs der Bürger, sondern das staatliche Leistungsniveau und die Outputs des politischen Systems galten als Maßstab für die Funktionstüchtigkeit des Gemeinwesens. Dieses „wohlfahrtsstaatliche Arrangement“ (Franz-Xaver Kaufmann) wurde von verschiedenen Seiten kritisiert, wobei sich die Wiederentdeckung von anti-institutionel-

len sozialen Bewegungen und sozialem Pluralismus auf „links-alternativer“ Seite mit Forderungen nach Entstaatlichung, Privatisierung und Subsidiarität auf „liberal-konservativer“ Seite berührte.

Seitdem haben vor allem marktliberale Vorschläge zur Umgestaltung des Sozialstaats an Bedeutung gewonnen. Deren Befürworter und Gegner sind sich zwar nach wie vor alles andere als einig; in einem Punkt ist ihre Argumentationsbasis aber ähnlich: Markt, Staat und der einzelne Bürger werden zumeist isoliert betrachtet, während gesellschaftliche Assoziationsformen – mit Ausnahme der Familie – nebensächlich sind. Genau in diese Lücke stoßen die Kritiker: „Unterhalb der Oberfläche allfälliger Abbau-, Privatisierungs- und Deregulierungsstrategien wohlfahrtsstaatlicher Leistungen zeichnet sich in sämtlichen westlichen Ländern eine grundsätzliche Neuordnung institutioneller Arrangements wohlfahrtsstaatlicher Systeme ab, die auf eine Pluralisierung von Institutionen und Akteuren der Wohlfahrtsproduktion jenseits von Markt und Staat sowie auf eine Stärkung von Gemeinsinn, bürgerschaftlicher Mitwirkung und Selbsthilfe hinauslaufen.“²

Diese Akzentverschiebung begründet die Popularität „wohlfahrtspluralistischer“ Ansätze, die vor allem den Unterschied zur *Sozialstaatlichkeit* betonen: Der Bürger wird nicht nur als Klient und Konsument, sondern mit seinem alltäglichen Engagement als wichtige Säule im gesellschaftlichen Bedarfsausgleich betrachtet. Der Staat gilt zwar weiterhin als maßgeblicher Träger sozialer Dienste und Einrichtungen; in erster Linie soll er aber regulierende und moderierende Aufgaben übernehmen. Während er bisher die Gewährleistungs-, Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung bei der Herstellung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen innehatte, soll er sich nun auf die Gewährleistungsfunktion beschränken, die Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung an freie Träger abtreten und damit „Gelegenheitsstrukturen“ für bürgerschaftliches Engagement schaffen. Vom „schlanken“ zum „aktivierenden Staat“ lautet das Motto,

1 Ich folge hier einigen Argumentationslinien, die ich an anderer Stelle ausführlich und im Kontext des theoretischen Diskurses und der empirischen Analysen über bürgerschaftliches Engagement diskutiert habe. Vgl. Sebastian Braun, Bürgerschaftliches Engagement – Konjunktur und Ambivalenz einer gesellschaftspolitischen Debatte, in: Leviathan, 29 (2001) 1, S. 83–109.

2 Adalbert Evers/Thomas Olk, Wohlfahrtspluralismus – Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs, in: dies. (Hrsg.), Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen 1996, S. 10.

das eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft vorsieht.

Während in der sozialpolitischen Reformdebatte an eine rund 200-jährige Tradition des ehrenamtlichen, freiwilligen sozialen Engagements angeknüpft wird, scheint das bürgerschaftliche Engagement in der Diskussion über die „Krise der Arbeitsgesellschaft“ eine „plötzliche und unerwartete Aufmerksamkeit“ (Gisela Jakob) zu erfahren. „Bürgerarbeit“ (Ulrich Beck), „Tätigkeitgesellschaft“ (Gerd Mutz) oder „Mehrschichtenmodell produktiver Arbeit“ (Orio Giriani/Patrick M. Liedtke) lauten die viel versprechenden Ansätze, die – bei unterschiedlicher Akzentsetzung – alle von einem Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft ausgehen. Gefordert wird deshalb ein kultureller Wandel im Verständnis von Arbeit und eine flexiblere, den Lebenssituationen angepasste Gestaltung des Erwerbssystems, das bisher als abweichend geltende Tätigkeitsformen wie bürgerschaftliches Engagement oder Aufgaben in der informellen Sphäre (Familie, Nachbarschaft etc.) einbezieht.

Mit dieser Argumentation wird – mehr oder weniger implizit – an eine seit Ende der siebziger Jahre geführte Diskussion angeknüpft, die Ralf Dahrendorf, Claus Offe u. a. in der provokanten Frage zuspitzten, ob der Arbeitsgesellschaft die Erwerbsarbeit ausgehe. Während in den Nachkriegsjahren das Zusammenspiel von keynesianischer Wirtschaftspolitik, sozialer Umverteilung, Ausbau des Sozialstaats und Entwicklung der industriellen Beziehungen das Ziel der „Vollbeschäftigung“ in greifbare Nähe rückte, entpuppte sich diese Vorstellung schon Mitte der siebziger Jahre als ein „kurzer Traum immer während Prosperität“ (Burkart Lutz). Das „Normalarbeitsverhältnis“ begann zu erodieren. Parallel dazu expandierte die „Schattenwirtschaft“, die sich dem offiziellen Wirtschaftskreislauf entzieht und von der Selbstversorgungswirtschaft (Hausarbeit, Nachbarschaftshilfe, Schwarzarbeit) bis zu Selbsthilfegruppen reicht. Unter dem Stichwort „Alternativökonomie“ wurde Arbeitslosigkeit im Kontext der lohnarbeitszentrierten sozialen Sicherungssysteme diskutiert und auch der Schnittpunkt „zwischen Arbeitsamt und Ehrenamt“ (Adalbert Evers) behandelt. Darüber hinaus kam aus der Frauenbewegung vielfältige Kritik an der ungleichen Bewertung verschiedener Tätigkeitsformen und die Forderung nach sozialer Aufwertung unentgeltlicher Arbeiten. Insofern sind die „neuen“ Ansätze gar nicht so neu, wie sie z.T. dargestellt werden. Teilweise fallen sie theoretisch und konzeptionell auch hinter die bereits geführte Debatte zurück.

Dies gilt insbesondere für das viel diskutierte Konzept der „Bürgerarbeit“, mit dem vor allem die

Nachfrage nach Erwerbsarbeit reduziert und somit Arbeitslosigkeit abgebaut werden soll – ein fragwürdiger Ansatz, wenn man bspw. sieht, dass unter den bürgerschaftlich Engagierten nach wie vor höher qualifizierte, vollzeitbeschäftigte Männer mittleren Alters über- und die „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes deutlich unterrepräsentiert sind. Es ist unwahrscheinlich, dass gerade letztere für „Bürgerarbeit“ zu gewinnen sind, da ihnen wesentliche Voraussetzungen für bürgerschaftliches Engagement – vor allem soziale Sicherheit und Bildungschancen – zunehmend eher entzogen als gewährt werden. Insofern gehört die Annahme, bürgerschaftliches Engagement könne fehlende Erwerbsarbeitsplätze ersetzen, zu den größten Fehleinschätzungen in der aktuellen Debatte.

Schließlich hat bürgerschaftliches Engagement traditionell seinen Platz in der Vorstellung von der „Demokratie als Partizipationsgemeinschaft“. Angesprochen ist damit eine normative Dimension von Demokratie, die vor dem Erfahrungshintergrund der deutschen Geschichte beinahe einen Allgemeinplatz darstellt: dass eine Demokratie ohne den „homo democraticus“, der sich aktiv an der Suche nach politischen Lösungen für das Gemeinwesen beteiligt, zum Scheitern verurteilt ist. Diese Dimension bürgerschaftlichen Engagements hatte in der Bundesrepublik ihre Blütezeit in den späten sechziger und siebziger Jahren. Damals wurden unter dem (Ein-)Druck der Studentenbewegung nicht nur von staatlicher Seite („mehr Demokratie wagen“, Willy Brandt), sondern vor allem auch durch soziale Bewegungen Demokratisierungsprozesse in Gang gesetzt; durch sie sollten (verfassungsrechtliche Ansprüche auf politische Teilhabe in die Praxis umgesetzt werden. Träger dieser Entwicklung war die Nachkriegsgeneration der „Baby-Boomer“, die im Zuge des viel diskutierten „Wertewandels“ für bürgerschaftliche Partizipations- und Gestaltungschancen sorgten und einen Gründungsboom von Assoziationen auslösten („associational revolution“). Die Reform euphorie ebte im staatlichen Sektor allerdings schon Ende der siebziger Jahre ab und fand mit dem Regierungswechsel zur liberal-konservativen Koalition ihr vorläufiges Ende.

Erst in den letzten Jahren hat im Rahmen der Diskussion über Effektivitätsprobleme staatlichen Handelns und Legitimationsprobleme des etablierten Systems der Interessenvertretung die politische Dimension bürgerschaftlichen Engagements wieder größere Aufmerksamkeit gefunden. Gleichwohl bildet sie das Schlusslicht in der laufenden Debatte, die ein markantes „politisches Defizit“ (Adalbert Evers) kennzeichnet. Angesichts der obrigkeitstaatlichen Tradition in Deutschland, in der vom Bürger eher die Tugenden des „Unterta-

nen“ verlangt werden, während Regierung und Verwaltung politische Entscheidungen treffen, erscheint dieses Defizit charakteristisch für die aktuelle Diskussion. Hier stellt sich nämlich explizit die Frage einer neuen Machtteilung und -verlagerung, da – wie Roland Roth betont – den engagierten Bürgern immer auch ein Handlungsfeld eingeräumt werden muss, auf dem sie eigenständig und folgenreich agieren können. Dies setzt voraus, „dass privilegierte Akteure (Parteien, Verbände, staatliche Bürokratien, Parlamente etc.), die nicht selten ein Politikmonopol für sich beanspruchen und es durch korporatistische Netzwerke sichern, zurückstecken und auf ihre strukturellen Vorteile im politischen Prozess zugunsten von AktivbürgerInnen verzichten“³ – eine „Begleiterscheinung“, die im politischen Diskurs bislang eher ausgeblendet wird.

Die drei knapp umrissenen Diskussionsstränge, die das große politische Interesse am bürgerschaftlichen Engagement auslösten, erscheinen sehr disparat. Reduziert man sie auf einen gemeinsamen Kern, dann gelangt man zu einer der grundsätzlichen Fragen der Soziologie: der Frage nach dem „sozialen Kitt“, der moderne Gesellschaften zusammenhält. Als beliebtes und nur selten kritisch hinterfragtes Paradebeispiel für gelebte Solidarität gewinnt das frei gewählte Engagement der Bürger in einer Zeit an Konjunktur, in der die Angst vor der „Auflösung des Sozialen“ (Wilhelm Heitmeyer) um sich greift, da zentrale Integrationsmodi der Gesellschaft erodieren: die sozialstaatlichen Sicherungssysteme, der Arbeitsmarkt und die demokratischen Institutionen des politischen Systems. In allen drei Bereichen soll der engagierte Bürger durch Selbstorganisation, Partizipation und gemeinwohlorientiertes Handeln die Probleme lösen.

Folgt man dieser Einschätzung, dann versteckt sich hinter der offiziellen Begeisterung für bürgerschaftliches Engagement in erster Linie die Suche nach einem Verschiebeparkplatz für scheinbar unlösbare Probleme, auf die in zweifacher Hinsicht reagiert wird: Zum einen mit symbolischer Politik, indem unzählige pathetische Deklarationen zur „neuen Bürgerkultur“ das „Internationale Jahr der Freiwilligen“ begleiten, der Deutsche Bundestag eine Enquete-Kommission ohne politische Verbindlichkeit einsetzt oder Aktionsprogramme bestenfalls in breit angelegten Werbekampagnen münden („Was ich kann, ist unbezahlbar“ etc.).

Zum anderen werden den Bürgern in karitativ-sozialen Handlungsfeldern Beteiligungsopportunitäten gemacht, die nicht nur zur finanziellen Entlastung des Staatshaushalts beitragen, sondern auch unumgänglich erscheinen, wenn etwa im Zuge der Wehrdienstreform die kostengünstigen Zivildienstleistenden wegfallen. Demgegenüber scheinen weitreichende institutionelle Reformen zur Stärkung einer „aktiven Bürgerschaft“ bislang kaum ernsthaft erwogen zu werden. Bei einem derart „funktionalisierten“ bürgerschaftlichen Engagement werden Staat und Verwaltung ihre Initiativ-, Steuerungs- und Kontrollkompetenz behaupten, wenn nicht gar ausbauen können, „da ihnen in zentralen Politikfeldern nicht mehr mächtige korporative Akteure, wie zum Beispiel die Wohlfahrtsverbände, gegenüberstehen, sondern BürgerInnen direkt oder vermittelt über quasi-staatliche Stellen, wie etwa Landes- und Bundesnetzwerke oder Freiwilligenzentralen, die mit der Verwaltung verhandeln“⁴.

Allerdings ist auch nicht auszuschließen, dass die laufende Debatte eine Eigendynamik gewinnt und die prinzipielle Frage nach der „Demokratie als Partizipationsgemeinschaft“ in den Vordergrund rückt. Für die Niederlande und Dänemark hat Frieder Naschold bereits vor einigen Jahren die „Anwender-Demokratie“ als „einen bedeutsamen Trend des Übertragens staatlicher Aufgaben an die Gesellschaft beziehungsweise der Rückeroberung solcher Aufgaben durch die Gesellschaft“⁵ beschrieben. Auch in Deutschland werden in der Diskussion über die „Bürgergesellschaft“ mehr und mehr solche Akzente gesetzt: Institutionell geförderte Bürgerbeteiligung und Öffnung staatlicher Einrichtungen, Stärkung der Subsidiarität oder Kommunalisierung politischer Aufgaben lauten die Stichworte. Eine grundsätzliche Neubewertung der „aktiven Bürgerschaft“ würde Staat und Verwaltung zwingen, gewohnte Positionen zu überdenken und ggf. aufzugeben.

Zwischen den Polen dieses Spannungsfeldes werden die Interpretationen noch längere Zeit schwanken: Instrumentalisierung von Bürgern für staatliche Zwecke versus gesellschaftliche Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürger.

Internetverweise des Autors:

www.zivilgesellschaft.de/
www.bundestag.de/gremien/enquete/enga_mgl.htm

4 Annette Zimmer/Stefan Nährlich, Zur Standortbestimmung bürgerschaftlichen Engagements, in: dies. (Anm. 3), S. 15.

5 Frieder Naschold, Partizipative Demokratie – Erfahrungen mit der Modernisierung kommunaler Verwaltungen, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Demokratie am Wendepunkt, Berlin 1996, S. 299.

3 Roland Roth, Bürgerschaftliches Engagement – Formen, Bedingungen, Perspektiven, in: Annette Zimmer/Stefan Nährlich (Hrsg.), Engagierte Bürgerschaft, Opladen 2000, S. 20.