

Marcel Erlinghagen

Die sozialen Risiken „Neuer Ehrenamtlichkeit“

Zur Zukunft des Ehrenamtes am Beispiel der „Bürgerarbeit“

I. Vorbemerkungen

Ehrenamtliche Arbeit ist seit einigen Jahren wieder verstärkt in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion¹. Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Probleme wie der hohen Arbeitslosigkeit oder auch des abnehmenden politischen Interesses in der Bevölkerung – Stichwort „Politikverdrossenheit“ – wird von unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren eine verstärkte staatliche Förderung ehrenamtlicher Tätigkeiten gefordert. Die große Mehrzahl der an dieser Debatte Beteiligten beurteilt das Krisenlösungspotenzial von ehrenamtlichem Engagement optimistisch. Es soll in drei gesellschaftspolitischen Feldern wirken und helfen, die Arbeitslosigkeit zu senken; die Bürokratie abzubauen und gleichzeitig die Qualität sozialpolitischer Leistungen zu erhalten bzw. zu erhöhen und den Verfall gesellschaftlichen Zusammenhalts zu stoppen.

Insgesamt ist die Zahl der mehr oder weniger ausgearbeiteten Konzepte zur Förderung ehrenamtlicher Arbeit groß und die damit verfolgten Ziele sind mannigfaltig und schillernd². Das konkreteste Konzept ist sicherlich der „Bürgerarbeits-Vorschlag“ der „Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen“; in ihm finden sich viele Ideen, die in unterschiedlicher Kombination und Gewichtung in die Debatte um die

Für wertvolle Anregungen und Kritik danke ich Gert G. Wagner.

1 So haben die Vereinten Nationen 2001 zum „Jahr der Freiwilligen“ ausgerufen. In Deutschland zeigt sich das verstärkte Interesse nicht zuletzt durch die Einrichtung einer Enquetekommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages im Februar 2000.

2 Vgl. bspw. Orio Giarini/Patrick M. Liedtke, Wie wir arbeiten werden. Der neue Bericht an den Club of Rome, Hamburg 1998; vgl. auch Zukunftskommission „Gesellschaft 2000“ der Landesregierung Baden-Württemberg, Solidarität und Selbstverantwortung. Von der Risikogesellschaft zur Chancengesellschaft. Bericht und Empfehlungen der Zukunftskommission Gesellschaft 2000 der Landesregierung Baden-Württemberg, Stuttgart 1999; Gerhard Schröder, Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft, in: Süddeutsche Zeitung vom 24. März 2000, S. 19.

Zukunft des Ehrenamtes einfließen³. Empirische Ergebnisse jüngeren Datums⁴ lassen allerdings stark bezweifeln, dass die oben skizzierten ehrgeizigen Ziele tatsächlich erreicht werden können; darüber hinaus gehen von einem in spezifischer Weise geförderten Ehrenamtssektor auch Gefahren aus, die bislang kaum thematisiert worden sind.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit diesen Gefahren anhand der exemplarischen Auseinandersetzung mit dem umfassenden Bürgerarbeitskonzept der Bayerisch-Sächsischen Zukunftskommission. Hierbei lassen sich unterschiedliche Anknüpfungspunkte auch für die allgemeine Debatte ausmachen. In Kapitel II wird zunächst das Bürgerarbeitskonzept der Bayerisch-Sächsischen Zukunftskommission vorgestellt. Bei der konkreten Auseinandersetzung mit den einzelnen Elementen

3 Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage, Bonn 1997, S. 146–168. Kritisch zu den Ausführungen der Zukunftskommission äußern sich bspw. Gert Wagner, Soziale Abenteuer als Pseudoalternative, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 43 (1998) 3, S. 300–306; Johannes Schwarze/Gert Wagner/Marcel Erlinghagen/Karin Rinne, „Bürgerarbeit“ – Kein sinnvoller Weg zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit, in: DIW-Wochenbericht, 65 (1998) 4, S. 82–85; Ute Klammer/Gerhard Bäcker, Niedriglöhne und Bürgerarbeit als Strategieempfehlung der Bayerisch-Sächsischen Zukunftskommission, in: WSI-Mitteilungen, 51 (1998) 6, S. 359–370.

4 Vgl. Marcel Erlinghagen/Karin Rinne/Johannes Schwarze, Ehrenamt statt Arbeitsamt? – Sozioökonomische Determinanten ehrenamtlichen Engagements in Deutschland, in: WSI-Mitteilungen, 52 (1999) 4, S. 246–255; dies., Arbeitslosigkeit und ehrenamtliche Tätigkeit im Zeitverlauf. Eine Längsschnittanalyse der westdeutschen Stichprobe des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für die Jahre 1992 und 1996, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 52 (2000) 2, S. 291–310; vgl. auch Bernhard von Rosenblatt/Sibylle Picot, Freiwilligenarbeit, ehrenamtliche Tätigkeit und bürgerschaftliches Engagement. Repräsentative Erhebung 1999 – Überblick über die Ergebnisse. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, München 1999; Manfred Ehling/Bernd Schmidt, Ehrenamtliches Engagement. Erfassung in der Zeitbudgeterhebung des Statistischen Bundesamtes und Möglichkeiten der Weiterentwicklung, in: Ernst Kistler/Heinz-Herbert Noll/Eckhard Priller (Hrsg.), Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrung, Messkonzepte, Berlin 1999, S. 411–433.

dieses Konzeptes in Kapitel III zeigt sich, dass die durch ehrenamtliche Bürgerarbeit erhofften Arbeitsmarkteffekte kaum zu erwarten sind, dass vielmehr durch den Rückzug staatlich organisierter Sozialpolitik zu Gunsten von Selbsthilfeangeboten eine Gefahr für den Sozial- und Rechtsstaat ausgeht. Stärker geförderte ehrenamtliche Arbeit könnte die soziale Polarisierung eher verstärken bzw. beschleunigen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt bedrohen.

II. Was ist „Bürgerarbeit“?

Im Zusammenhang um die Debatte zur Zukunft der Arbeitsgesellschaft entwirft die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen den Vorschlag, durch „Bürgerarbeit“ ein „neues attraktives Zentrum gesellschaftlicher Aktivität ... jenseits der Erwerbsarbeit und jenseits der Arbeitspflicht für Sozialhilfeempfänger“ zu schaffen⁵. „Bürgerarbeit“ ist dabei definiert als „freiwilliges soziales Engagement“, das „projektgebunden“ (und damit zeitlich begrenzt) unter der Regie eines „Gemeinwohlunternehmers“ geleistet wird; einzurichtende (kommunale) „Ausschüsse für Bürgerarbeit“ autorisieren die Gemeinwohlunternehmer und betreuen sie mit der Durchführung zuvor ausgeschriebener Bürgerarbeitsprojekte⁶. Welche Projekte diesen Charakter zugebilligt bekommen, wird vom kommunalen Bürgerarbeitsausschuss zuvor beraten und durch Abstimmung bestimmt. Bürgerarbeit soll „nicht entlohnt, aber belohnt“ werden. Die Kommission schlägt bspw. „Qualifikationen, Ehrungen, Anerkennung von Rentenansprüchen und Sozialzeiten“ sowie die Gewährung von so genannten „Favor Credits“ (z. B. Gebührenbefreiung für Kinderbetreuung im Kindergarten) vor. Sozialhilfeempfänger beziehen für diese Tätigkeit nicht Sozialhilfe, sondern „Bürgergeld“⁷. Die erforderlichen Mittel sollen den Haushalten der Sozialhilfe und gegebenenfalls

der Arbeitslosenhilfe entnommen werden. Die Bürgergeld-Bezieher sollen jedoch keine Empfänger von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe sein, da sie in Freiwilligen-Initiativen gemeinnützig tätig sind. Es stehe ihnen frei, ob sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen; Bürgerarbeiter seien somit keine Arbeitslosen⁸.

Ein Kernpunkt in diesem Konzept ist die Figur des „Gemeinwohlunternehmers“. Diese neuen Unternehmer „kombinieren in ihrer Person und ihrem Können ... die Fertigkeiten und die Kunst des Unternehmers im emphatischen Wortsinn“ und setzen diese für soziale und gemeinnützige Zwecke ein⁹. Der im ständigen evolutionären „Marktkampf“ gestählte und dadurch an das Finden von pragmatischen, finanzierbaren und kreativen Lösungen gewöhnte „Macher“ („personifizierter Initiativreichtum“) wird somit von der Zukunftskommission als Sanierer des angeschlagenen Konzerns „Sozialsystem“ entdeckt. Der Gemeinwohlunternehmer könne somit als „Anti-Bürokrat“ durch seine „charismatische Führerpersonlichkeit“ sowohl neues Sozialkapital als auch neue Geldquellen erschließen; dieser Typ von Persönlichkeit sei in der Lage, neue Bürgerarbeitsmärkte zu erkennen und zu erschließen. Damit könnten gesellschaftliche Probleme bewältigt werden, welche die öffentliche Bürokratie noch gar nicht als Missstand identifiziert hat¹⁰. Solchen Sozialunternehmern könnte es darüber hinaus auch gelingen, bislang zwar grundsätzlich vorhandene, aber nicht freigesetzte Engagementbereitschaft bei verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu aktivieren, da so die individuelle Motivation für Bürgerarbeit besser berücksichtigt werde. Flankiert werden sollte die gemeinwohlunternehmerisch organisierte Bürgerarbeit durch verstärktes „Sozial-Sponsoring“ sowie durch verbesserte Anreize und Kompensation für geleistete Bürgerarbeit¹¹. Vor allem „Sozial-Sponsoren“ sollen – neben den Vertretern unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen – innerhalb der „Kommunalen Bürgerarbeitsausschüsse“ eine gewichtige Rolle einnehmen¹².

Ob der Gemeinwohlunternehmer ebenfalls als unentlohnter „Bürgerarbeiter“ tätig wird, bleibt unklar. Auf jeden Fall soll dieser Personenkreis gemeinnützige Unternehmen – auch „Non-Profit-Organisationen“ (NPO) genannt – für den Markt sozialer Dienstleistungen gründen. Wo die spezifische Motivation der Gemeinwohlunternehmer

5 Vgl. Kommission für Zukunftsfragen (Anm. 3), S. 146.

6 Vgl. ebd., S. 157 f.

7 Im Rahmen des begrenzten Umfangs dieser Arbeit kann leider nicht das Problem der Entlohnung von „Bürgerarbeit“ diskutiert werden. Vgl. dazu bspw. G. Wagner (Anm. 3) und J. Schwarze u. a. (Anm. 3). Da es sich bei der von der Zukunftskommission vorgeschlagenen Bürgerarbeit um ein bezahltes „Pseudo-Ehrenamt“ handeln dürfte, darf spekuliert werden, ob anstelle ehrenamtlichen Engagements nicht vielmehr ein neuer Niedriglohnssektor für kommunale bzw. öffentliche Dienstleistungen unter dem Begriff „Bürgerarbeit“ etabliert werden soll. Zum Begriff „Pseudo-Ehrenamt“ vgl. Marcel Erlinghagen, *Informelle Arbeit. Ein Überblick über einen schillernden Begriff*, in: Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 120 (2000) 2, S. 239–274.

8 Vgl. Kommission für Zukunftsfragen (Anm. 3), S. 146 f.

9 Ebd., S. 154.

10 Vgl. ebd., S. 155 f.

11 Vgl. ebd., S. 153.

12 Vgl. ebd., S. 157.

liegt, nun auf einmal eine Fülle neuer NPOs zu gründen und diese hauptberuflich als angestellte Lohnempfänger¹³ verantwortlich zu leiten, ist dem Gutachten nicht zu entnehmen.

III. Sozialpolitische Ziele von „Bürgerarbeit“

1. Die Arbeitsmarktwirkung von Bürgerarbeit

Die von der Zukunftskommission erwartete Arbeitsmarktwirkung von Bürgerarbeit lässt sich auf Formel „Erwerbsarbeit und Bürgerarbeit verzahnen – Arbeitslosigkeit senken“ bringen. Hiermit ist gemeint, dass allein die Existenz der Institution „Bürgerarbeit“ aus sich heraus für eine Senkung der Arbeitslosenzahlen Sorge¹⁴. Man erhofft sich davon *zwei Effekte*, die eine nachhaltige entlastende Wirkung auf den Erwerbsarbeitsmarkt zeitigen sollen:

1. Die Möglichkeit zur Bürgerarbeit senke – so die These – die Erwerbsneigung bestimmter Bevölkerungsgruppen: „In demselben Maß, in dem Bürgerarbeit attraktiv wird . . ., sinkt die Nachfrage nach Erwerbsarbeit. Denn es entsteht eine öffentliche Nische, in der die Menschen die schönen Seiten eines begrenzten ‚Arbeitsdrogenentzugs‘ erfahren können.“¹⁵ Bürgerarbeit biete sinnvolle Beschäftigung und Sorge somit bei mehr oder weniger vielen Menschen für einen teilweisen oder gänzlichen Rückzug vom Arbeitsmarkt.

2. Für Arbeitslose stellt der Umstand ihrer Arbeitslosigkeit eine Dequalifizierung dar; insbesondere Langzeitarbeitslose bzw. Personen, die ständig wiederkehrend Phasen von Arbeitslosigkeit durchleben, sind von dieser Gefahr bedroht. Bürgerarbeit könne diesen Dequalifizierungsprozess verlangsamen, eventuell sogar stoppen, ja im günstigsten Fall könnten Arbeitslose durch Bürgerarbeit ihre alten Fähigkeiten verbessern und neue Dinge hinzulernen. Sie hätte in diesem Fall die Funktion einer Qualifizierungsmaßnahme.

13 Im Gutachten wird explizit darauf hingewiesen, dass diese neuen „Gemeinwohlunternehmen“ nicht „profitorientiert“ seien. Folglich muss auch der Gemeinwohlunternehmer diesem Gewinnausschüttungsverbot unterworfen sein und als „gewöhnlicher“ Angestellter vorgestellt werden.

14 „Bürgerarbeit beseitigt . . . Arbeitslosigkeit. Wenn Bürgerarbeit als Option selbstverständlich wird, hat dies zur Folge, dass jemand nicht erwerbstätig, aber sehr wohl sinnvoll beschäftigt sein kann.“ Vgl. Kommission für Zukunftsfragen (Anm. 3), S. 166.

15 Mit dem Begriff „Nachfrage nach Erwerbsarbeit“ meint die Zukunftskommission hier vermutlich im arbeitsmarkttheoretischen Sinn das *Angebot* an Erwerbsarbeit. Vgl. Kommission für Zukunftsfragen (Anm. 3), S. 166.

Empirische Ergebnisse stützen die arbeitsmarktpolitischen Hoffnungen, die mit verstärkter Bürgerarbeit verbunden sind, *nicht*¹⁶. Arbeitslosigkeit erhöht in der Regel nicht die Bereitschaft, ehrenamtlich tätig zu werden. Dies gilt insbesondere für die so genannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes wie gering qualifizierte Langzeitarbeitslose. Im Gegenteil weisen diese Gruppen mitunter eine erhöhte Neigung auf, ihr Ehrenamt aufzugeben. Empirische Ergebnisse bekräftigen vielmehr die These, dass ehrenamtliches Engagement gewisse Sozial- und Humankapitalressourcen voraussetzt. Die eigentlich Förderungswürdigen bleiben dabei unberücksichtigt: Gering qualifizierte Langzeitarbeitslose verfügen i. d. R. seltener über die notwendigen Sozial- und Humankapitalressourcen, welche die Aufnahme ehrenamtlichen Engagements wahrscheinlich macht. Darüber hinaus würde sich die Wohlfahrtsposition gegenüber den bürgerarbeitenden Individuen aufgrund der „immateriellen“ Belohnungen für Bürgerarbeit noch weiter verschlechtern.

Gleichzeitig führt die Zukunftskommission ihr eigenes Konzept selbst ad absurdum, wenn gefordert wird, Bürgerarbeit im Fall von „Übernachfrage“ zu begrenzen: „Es gibt kein automatisches Anrecht auf die Beteiligung an Bürgerarbeit. Auch Bürgerarbeit setzt Qualifikation, d. h. Selektion aufgrund von Eignung voraus.“¹⁷ Da aber gerade mangelnde Qualifikationen das Risiko von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit verstärkt und somit zu einem besonders wichtigen Problem des bundesdeutschen Arbeitsmarktes zu zählen ist, kann unter der Prämisse der begrenzten Bürgerarbeit nicht wirklich mit einem entlastenden Arbeitsmarkteffekt gerechnet werden. *Genau die Menschen, die aufgrund mangelnder Qualifikationen vom Erwerbsarbeitsmarkt ausgeschlossen sind, wären in dieser Konzeption die ersten, die bei einer Verknappung von Bürgerarbeit nicht nur erwerbslos, sondern dann auch bürgerarbeitslos würden*¹⁸.

2. Auswirkungen von Bürgerarbeit auf den Sozial- und Rechtsstaat

Neben dem Arbeitsmarkteffekt verspricht sich die Zukunftskommission einerseits Einsparungen bei den Ausgaben der öffentlichen Haushalte bei

16 Vgl. M. Erlinghagen u. a. (Anm. 4).

17 Kommission für Zukunftsfragen (Anm. 3), S. 165.

18 In diesem Punkt ist das Modell von O. Giarini/P.M. Liedtke (Anm. 2) konsequenter: Hier wird jedem Bürger ein Zwangsarbeitsplatz von der Wiege bis zur Bare („erste Schicht der Arbeit“) staatlich garantiert – zumindest wenn er (z.T.) auf staatliche Transferleistungen angewiesen ist. Zur Kritik an den Vorschlägen von Giarini/Liedtke vgl. Gerhard Bosch, Anmerkungen zum „Neuen Bericht an den Club of Rome: ‚Wie wir arbeiten werden‘“, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 67 (1998) 4, S. 259–271.

einer gleichbleibenden, wenn nicht sogar verbesserten Qualität der nun z.T. durch Bürgerarbeit bereitgestellten öffentlichen Leistungen. Andererseits Sorge Bürgerarbeit für eine verstärkte Bürgerbeteiligung und dadurch für eine Belebung der Demokratie. Dem sind einige Argumente entgegenzuhalten. Anstelle einer sozialpolitischen Verbesserung und einer Stärkung der Demokratie ist ein umgekehrter Effekt denkbar: Bürgerarbeit stellt möglicherweise sogar eine Gefahr sowohl für den Sozial- als auch für den Rechtsstaat dar.

Einsparungen durch Bürgerarbeit – Umbau oder Abbau des Sozialstaates?

Die Mittel für eventuell zu zahlendes Bürgergeld sollen aus den „Haushalten der Sozialhilfe und gegebenenfalls der Arbeitslosenhilfe entnommen werden“¹⁹. Für dieses Geld, das bis dahin für „Untätigkeit“ ausgegeben wurde, werden dann öffentliche Leistungen durch Bürgerarbeiter produziert.

Ob es tatsächlich gelingen kann, in diesem konkreten Fall mit weniger Mitteln Qualität und Quantität der sozialen Sicherung zumindest beizubehalten, wenn nicht gar zu erhöhen, darf bezweifelt werden. Zwar kann die Produktion öffentlicher Leistungen durch Ehrenamtliche gegenüber einer staatlichen Bereitstellung auch Vorteile aufweisen. Beispielsweise zeigen Ehrenamtliche mitunter ein anderes, klientennäheres Problembewusstsein als professionelle Sozialarbeiter. Trotzdem ist auf die Gefahr des „Versagens des Freiwilligenprinzips“ hinzuweisen, wodurch die Qualität ehrenamtlich erbrachter Leistungen gemindert werden kann²⁰. Bei verstärkter ehrenamtlicher Produktion von öffentlichen Leistungen kann u. U. der notwendige Versorgungsgrad mit Kollektivgütern aufgrund von „Trittbrettfahrerproblemen“ nicht erreicht werden. Es ist fraglich, ob sich *auf Dauer* genügend Bürgerarbeiter finden, welche die Versorgung der Gesellschaft mit Kollektivgütern durch ihre unentlohnte Tätigkeit gewährleisten, während andere von den Leistungen profitieren, ohne sich in irgendeiner Form an den Kosten zu beteiligen. Gerade die Förderung von temporärem, themenabhängigem Bürgerengagement scheint hierbei kein adäquates Instrument zu sein, um dieses Problem zu beseitigen, denn es ist mit einer konjunkturell schwankenden Engagementbereitschaft zu rechnen²¹.

19 Kommission für Zukunftsfragen (Anm. 3), S. 146.

20 Vgl. Lester M. Salamon, Third Party Government. Ein Beitrag zu einer Theorie der Beziehungen zwischen Staat und Nonprofit-Sektor im modernen Wohlfahrtsstaat, in: Adalbert Evers/Thomas Olk (Hrsg.), Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen 1996, S. 79–102.

21 Vgl. ebd., S. 90f.

Bürgerarbeit und Eigenverantwortung – Abbau von Bürokratie oder Schwächung des Rechtsstaates?

Jede Gesellschaftsform hat ihre spezifische Sozialpolitik. Wie mit den „Verlierern“ innerhalb einer Gesellschaft umgegangen wird, ist unterschiedlich und hat sich im Laufe der geschichtlichen Entwicklung gewandelt. In Deutschland gibt es eine lange Tradition, sozialpolitischen Problemen mit bürokratisch formalisierten Systemen wie Pflichtversicherungen oder gesetzlich garantierter Mindestversorgung zu begegnen²². Das ist in der aktuellen Debatte um den „Umbau des Sozialstaates“ immer wieder kritisiert worden. Der Sozialstaat bevormunde den Bürger, würde seine Selbsthilfekräfte verkümmern lassen und böte „Trittbrettfahrern“ jede erdenkliche Chance, das staatlich bestimmte soziale Sicherungssystem zu Lasten der Allgemeinheit auszunutzen.

Diese Kritik mag zum Teil durchaus berechtigt sein. Aber allzu häufig wird ein wichtiger Punkt bei dieser Debatte vergessen: *Die unabhängig von Religion, Ethnie, Verhalten und Überzeugungen nach wohl definierten rechtlichen Kriterien bestehenden Ansprüche des einzelnen Bürgers gegenüber dem sozialen Sicherungssystem ist eine große gesellschaftliche Errungenschaft*: Sozialpolitik in früheren Zeiten bedeutete die Abhängigkeit der Hilfeempfänger vom persönlichen Gutdünken der Hilfegeber. Sozialpolitik fungierte somit immer zugleich als Sanktions- und Kontrollmechanismus der Gebenden gegenüber den Empfangenden²³.

Der Vorschlag, durch Bürgerarbeit nicht nur staatliche Sozialpolitik zu ergänzen, sondern mehr und mehr zu ersetzen, birgt die Gefahr der Erosion des Rechtsanspruchs auf Hilfe und daher die Gefahr eines Rückschritts. Empirische Ergebnisse zeigen, dass insbesondere gut ausgebildete – und daher i. d. R. auch gut verdienende – Menschen ehrenamtlich tätig sind. Würde die sozialpolitische Verantwortung vermehrt „Bürgerarbeitern“ übertragen, bestünde die Gefahr der verstärkten Abhängigkeit der Hilfebedürftigen von Launen und Moden der „Besserverdienenden“. Eine solche Situation begründet nicht nur ein Demokratiedefizit, sondern kann auch zu sinnlosen Abhängigkeitsverhältnissen für die Armen führen, weil es für sie keinerlei Handhabe gibt, über Ressourcen mitzubestimmen, die – ihren Bedürfnissen entsprechend – an sie verteilt werden. Dies wird dann als

22 Vgl. Heinz Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin (u. a.) 1998⁵.

23 Vgl. Jens Alber, Sozialstaat/Wohlfahrtsstaat, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, München – Zürich 1991, S. 641.

eine „Angelegenheit der Barmherzigkeit und nicht des Rechtsanspruches behandelt“²⁴.

Diese Befürchtung wird verstärkt durch die schemenhaft und verklärt dargestellte Figur des Gemeinwohlunternehmers, der über unternehmerische Erfahrung verfügt. Es ist fraglich, ob die von Unternehmenseite identifizierten gesellschaftlichen Probleme mit den Sorgen der Mehrheit der Gesellschaft übereinstimmen. Bürgerarbeit birgt somit das Risiko des „Partikularismus philanthropischen Handelns“: „Es gibt auch im Non-Profit-Sektor seit langem eine Tendenz, die ‚Elite‘ der Armen bevorzugt zu bedienen und den öffentlichen Institutionen die schwierigsten Fälle und Problemgruppen zu überlassen.“²⁵ Zieht sich der Staat verstärkt zugunsten vermehrter Bürgerarbeit aus der Sozialpolitik zurück, besteht die Gefahr, dass bestimmte sozialpolitische Aufgaben nicht oder nur unzureichend bzw. nur zeitweise erfüllt werden.

Ulrich Beck mag zwar zuzustimmen sein, wenn er ehrenamtliches Engagement als „Seele der Demokratie“ bezeichnet²⁶. Tatsächlich ist Bürgerbeteiligung und Teilnahme von Laien im pluralistischen System der Bundesrepublik eine wichtige Stütze der Demokratie. Warum aber gerade das Bürgerarbeitskonzept diese „Seele“ retten soll, bleibt unverständlich. Zum einen zeigen die empirischen Befunde, dass es um diese Seele in Deutschland gar nicht so schlecht bestellt ist. Ein Drittel der Westdeutschen und ein Viertel der Ostdeutschen waren 1996 ehrenamtlich aktiv, wobei sich der Aktivenanteil seit den achtziger Jahren kontinuierlich erhöht hat²⁷. Deshalb ist die nachdringliche Forderung nach verstärkter Förderung von Bürgerarbeit zur Stärkung der Demokratie unter diesem Gesichtspunkt nicht ohne weiteres nachzuvollziehen.

Zum anderen zeigen die empirischen Befunde, dass die Gruppe der ehrenamtlich Tätigen eben keine repräsentative Bevölkerungsgruppe ist. Tendenziell beteiligen sich verstärkt gut ausgebildete Erwerbstätige in „sicheren“ Familienverhältnissen. Wieso sich die Bayerisch-Sächsische Zukunftskommission gerade durch eine Verstärkung dieser Tendenz eine Demokratisierung der Gesellschaft verspricht, bleibt unklar.

Neben demokratietheoretischen Bedenken treten praktische politische Probleme bei der Umsetzung des skizzierten Bürgerarbeitsmodells auf. Die

Zukunftskommission stellt bei ehrenamtlicher Tätigkeit einen Trend zum themenabhängigen, projektorientierten Engagement zu Lasten der traditionellen langfristigen Vereins- oder Verbändearbeit fest. Dies steht in Übereinstimmung mit der Auffassung in der Literatur. Aber was folgt aus diesem Befund? Die Kommission sieht in der Berücksichtigung dieser ehrenamtlichen Vorlieben eine Chance zur Aktivierung breiter Bevölkerungsschichten für gemeinnütziges Engagement.

Zu häufig wird aber vergessen, dass wichtige ehrenamtliche Tätigkeiten existieren, die nicht mit sporadischem, stimmung- oder lustabhängigem Engagement zu erledigen sind. So kann eine pluralistische Demokratie ohne die andauernde und häufige – oftmals vielleicht auch stupide – Alltagsarbeit in Parteien, Verbänden, Gremien etc. (insbesondere auf kommunaler Ebene) nicht auf Dauer bestehen. Und eine Jugendfußballmannschaft trainiert sich auch nicht mit projektbezogenem Engagement. Der Trend zu sporadischen, themenabhängigen Aktivitäten ist somit zwar einerseits als eine verstärkte Bürgerbeteiligung am öffentlichen Leben zu werten, sollte andererseits aber auch als ein politisches Warnsignal, als ein Indiz für eine zunehmende Abhängigkeit von professionellen Meinungsführern verstanden werden.

Auch die (vor)schnelle, ausschließlich positive Bewertung jeglichen ehrenamtlichen Engagements muss skeptisch stimmen. *Bei der Debatte um Ehrenamt bzw. Bürgerarbeit steht i. d. R. nicht zur Diskussion, ob alle Ehrenämter wirklich den gesamtgesellschaftlichen Nutzen erhöhen und somit tatsächlich „gemeinnützig“ sind.* Sicherlich trifft für eine Vielzahl von ehrenamtlichen Tätigkeiten zu, dass gesellschaftliches Engagement den sozialen Zusammenhalt stärkt und damit für die Gesamtgesellschaft von Nutzen ist. Aber es gibt zahlreiche Beispiele dafür, dass das (bewusste oder unbewusste) Ziel ehrenamtlichen Engagements auch zur Spaltung und Aus- bzw. Abgrenzung einzelner gesellschaftlicher Gruppen führen kann. Eine Diskussion, wie sie in Nordrhein-Westfalen um den Klinikstandort für die psychiatrische Behandlung von Straftätern seit Jahren geführt wird, macht dies eindrucksvoll deutlich. Sicher stiften die lokalen Anti-Klinik-Bürgerinitiativen sozialen Zusammenhalt zwischen ihren Mitgliedern, aber sie richten sich gleichzeitig gegen die Bemühungen um eine Integration der dort zu behandelnden Menschen und behindern massiv und dauerhaft die Durchsetzung des durch Landtagswahlen legitimierten „politischen Willens“ der nordrhein-westfälischen Bevölkerung²⁸.

²⁸ Wenn ehrenamtliches Engagement vermehrt staatlich belohnt und gefördert werden soll, muss eine Instanz För-

²⁴ L.M. Salamon (Anm. 20), S. 93.

²⁵ Ebd., S. 91 f.

²⁶ Vgl. Ulrich Beck, Die Seele der Demokratie. Wie wir Bürgerarbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren können, in: Die Zeit, Nr. 49 vom 28. November 1997, S. 7 f.

²⁷ Vgl. M. Erlinghagen u. a. (Anm. 4). *Anmerkung der Redaktion*: Siehe hierzu auch den Beitrag von Thomas Gensicke in diesem Heft.

Bürgerarbeit beschleunigt die Polarisierung der Gesellschaft

Der Münchener Soziologe Ulrich Beck tritt seit über zehn Jahren als leidenschaftlicher Streiter für eine Theorie ein, die einerseits die fundamentale Transformation der modernen Industriegesellschaft in eine „Risikogesellschaft“ und andererseits die Reaktion der Menschen auf diesen Prozess in Form der „Reflexiven Modernisierung“ zum Thema hat²⁹. Bezüglich gemeinnützigen gesellschaftlichen Engagements erteilt Beck der These vom „Werteverfall“ eine Absage, indem er von einem „Wertekonflikt“ zwischen den überkommenen Werten der Industriegesellschaft und den neuen vielfältigen Orientierungen der Risikogesellschaft ausgeht. Im Zuge der reflexiven Modernisierung der individualisierten Industriegesellschaft passten zwar die traditionellen Angebote gesellschaftspolitischer Beteiligung bspw. im klassischen Verein oder Verband nicht mehr mit den Teilnehmungsbedürfnissen der „Kinder der Freiheit“³⁰ zusammen. Gleichwohl suchten sich die Individuen selbständig eigene, neue gemeinnützige Betätigungsfelder, die unabhängig von traditionellen Organisationsformen sind. Es zeige sich hier eine unverhoffte Möglichkeit, „... wie ein Weniger in ein Mehr verwandelt werden könnte: Materielle Einbußen sind dann verschmerzbar, wenn sie mit einem gesicherten Mehr an selbstentfalteter Sozietät einhergehen. Vielleicht nicht eine Freizeit-, aber eine Freiheitsgesellschaft könnte den Abschied von der Wachstums- und Arbeitsgesellschaft ermöglichen.“³¹

Die Arbeitsmarkteffekte sowie die Hoffnung einer gestärkten Demokratie und die Annahmen der Qualitätsverbesserung von Sozialleistungen bei gleichzeitigen Einsparungen für die öffentliche Hand sind oben bereits diskutiert worden. Neben diesen Effekten verspricht sich Beck vom Prozess der reflexiven Modernisierung – und hierbei speziell von der Entwicklung hin zu einer Tätigkeitsge-

derkriterien aufstellen. Abgesehen von den Schwierigkeiten, dass nur schwer festlegbar ist, welche Arbeiten förderungswürdig – da gemeinnützig – sind, zieht dies u. U. den Austausch rechtsstaatlicher durch pseudo-basisdemokratische Institutionen (z. B. Kommunalen Bürgerarbeitsausschuss) nach sich, was eben nicht mit einem Abbau von Bürokratie verwechselt werden darf.

29 Vgl. Ulrich Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/M. 1986; ders., Das Zeitalter der Nebenfolgen und die Politisierung der Moderne, in: ders./Anthony Giddens/Scott Lash, Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse, Frankfurt/M. 1996, S. 19–112.

30 Helen Wilkinson, Kinder der Freiheit. Entsteht eine neue Ethik individueller und sozialer Verantwortung?, in: Ulrich Beck (Hrsg.), Kinder der Freiheit, Frankfurt/M. 1997, S. 85–123.

31 Ulrich Beck, Kinder der Freiheit: Wider das Lamento über den Werteverfall, in: ders. (Anm. 30), S. 19.

sellschaft, in der Bürgerarbeit eine entscheidende Rolle spielen wird – die Abmilderung der während des Transformationsprozesses für den Einzelnen mitunter schmerzlichen Individualisierungserfahrung. An die Stelle von Familie oder aber früherer klassenspezifischer sozialer Bindungen tritt nach Beck der zwischenmenschliche Kontakt in neuen, selbstgewählten Lebenszusammenhängen, wie bspw. in Bürgerarbeitsgruppen. Die Bayerische Kommission für Zukunftsfragen erhofft sich denn auch von der Bürgerarbeit eine Überbrückung der Kluft zwischen Familie und Staat³².

Wenn diese Hoffnung berechtigt wäre, so müsste empirisch nachweisbar sein, dass insbesondere von der Transformation der Industrie- in die Risikogesellschaft betroffene Menschen von sich aus verstärkt ehrenamtlich aktiv würden – auch ohne dass bislang Bürgerarbeitsausschüsse und Gemeinwohlunternehmer installiert worden sind. Tatsächlich zeigt sich aber, dass gerade Menschen, die in „gesicherten“ Familienverhältnissen leben, nicht nur überdurchschnittlich häufig ehrenamtlich aktiv sind, sondern dass die Beteiligung dieser Menschen in den letzten Jahren noch zunimmt. Demgegenüber ziehen sich insbesondere Frauen nach einer Trennung vom Partner aus ihrer ehrenamtlichen Arbeit verstärkt zurück³³. *Ehrenamtliche Tätigkeit ist also nicht nur komplementär zu Qualifikation, Einkommen und Erwerbsstatus, sondern es existiert ebenfalls ein komplementäres Verhältnis zwischen Einbindung in klassische Sozialbeziehungen wie den Kollegenkreis oder die Familie.*

Die mannigfaltigen Hoffnungen, welche die Befürworter des Bürgerarbeitskonzeptes der Bayerisch-Sächsischen Zukunftscommission mit diesem Modell verbinden, sind trügerisch. Die empirischen Ergebnisse können die Hoffnungen, die in jüngster Zeit mit verstärkt gefördertem ehrenamtlichem Engagement verbunden werden, nicht stützen.

Das Ziel, das gesellschaftliche Zusammenleben durch eine Stärkung ehrenamtlicher Aktivitäten zu verbessern, ist nicht falsch. Natürlich wäre ein Mehr an Demokratie, ein Mehr an sinnstiftender Betätigung, ein Mehr an gegenseitiger Rücksichtnahme und Verantwortung wünschenswert. Doch scheint das Bürgerarbeitskonzept dazu eher ungeeignet zu sein. Vielmehr muss vor den Risiken gewarnt werden, die mit seiner etwaigen Umsetzung verbunden sind.

32 „Der Schlüssel zu einer neuen Qualität von Wohlfahrt muss aus einem dritten Bereich kommen: neue Formen des kooperativen Bürgersinns – Bürgerarbeit – die experimentell Individualität und Sozialsinn neu aufeinander abstimmen und die Kluft zwischen Familien und Staat überbrücken können.“ Vgl. Kommission für Zukunftsfragen (Anm. 3), S. 152

33 Vgl. M. Erlinghagen (Anm. 4); B. v. Rosenblatt/S. Picot (Anm. 4).