

Bürgerengagement im Sozialstaat – Randphänomen oder Kernproblem?

I. Einleitung

Die aktuelle Diskussion um das Verhältnis von Sozialstaat und bürgerschaftlichem Engagement ist durch unterschiedliche Zugänge und Grundverständnisse geprägt. Die Unterschiede ergeben sich wesentlich daraus, dass sich jeweils ein enges und ein weites begrifflich-konzeptionelles Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement und Sozialstaat gegenüberstehen.

In einer verengten Sicht handelt es sich beim Bürgerengagement um eine höchst persönliche Angelegenheit im individuellen Nahraum. Das Engagement der Bürgerinnen und Bürger ist dann nichts anderes als die freiwillige Entscheidung für eine unentgeltliche und gemeinwohlorientierte Aktivität nach Maßgabe individueller Wünsche und Lebensziele. Sieht man die Sache so, dann kann der Sozialstaat nichts anderes sein als eine Instanz, die das freiwillige Engagement der Bürgerinnen und Bürger etwas erleichtern und fördern, aber keinesfalls fordern kann.

In einem weit gefassten Verständnis wird dagegen das bürgerschaftliche Engagement in den gesellschaftlichen Kontext gestellt und als eine „soziale Institution“ verstanden, deren Ausdrucksformen und Verbreitung von landesspezifischen kulturellen, ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen und Traditionen geprägt ist. In diesem Sinne wird bürgerschaftliches Engagement dadurch beeinflusst, wie Verantwortlichkeiten zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft verteilt werden und welche normativen Erwartungen sich in der politischen und sozialen Kultur an die aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger herausgebildet haben. Es geht dabei um die gesamte Kultur des Engagements in seinen vielfältigen Ausdrucks- und Organisationsformen – nicht ausschließlich um das herkömmliche Ehrenamt im Sinne der Übernahme langfristiger, verbindlich geregelter Aufgaben in einem festen organisatorischen Rahmen, sondern um das gesamte Spannungsfeld von (a) politisch-sozialer Beteiligung, (b) materieller Hilfe und Selbstorganisation sowie (c) geselliger Alltagsgestaltung mit sozial-integrativen Nebeneffekten.

Auch das Thema Sozialstaat kann enger und weiter gefasst werden. Versteht man Sozialstaat eher als ein abgegrenztes Politikfeld – in Absetzung von Wirtschafts-, Außen- und Innenpolitik etc. – dann zählen in Deutschland insbesondere die großen Sozialversicherungswerke (Renten-, Kranken-, Unfall-, Arbeitslosigkeits- und Pflegeversicherung) und das Arbeitsrecht sowie in den letzten Jahren zunehmend auch die Einrichtungen, Angebote und Leistungen für Familien, Kinder, Jugendliche und alte Menschen dazu. Ausgehend von einem solchen engen Sozialstaatsverständnis wären allenfalls die Bereiche der sozialen Dienste und der kommunalen Sozialpolitik von bürgerschaftlichem Engagement betroffen. In einer weiten Fassung¹ des Sozialstaatsverständnisses beschränkt sich der Begriff nicht auf ein abgegrenztes Politikfeld, sondern er zielt auf eine spezifische Ausrichtung des Gesamtstaates auf die Prinzipien von Sicherheit und sozialer Teilhabe. Sozialstaat meint hier dann vor allem einen spezifischen Typus der Staatstätigkeit in modernen Gesellschaften, der sich dadurch auszeichnet, dass der Staat die Lebensbedingungen der Bevölkerung in prinzipiell allen Bereichen (Einkommenssicherung, Gesundheit, Wohnen, Bildung, Kultur etc.) unter Gesichtspunkten von sozialer Gerechtigkeit und Gemeinwohl gestaltet.

Wenn im folgenden die (möglichen) Beziehungen von Sozialstaat und Bürgerengagement hinsichtlich der deutschen Situation und Tradition näher untersucht werden, dann wird mit Bezug auf die jeweils weite Fassung der Begrifflichkeiten argumentiert.

II. Traditionen und ihr Wandel

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der jüngeren deutschen Geschichte könnte man versucht sein, Sozialpolitik in erster Linie als eine Angelegenheit des – expandierenden – Staates

¹ Vgl. Jens Alber, *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983*, Frankfurt a. M. – New York 1989; Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt a. M. – New York 1998.

und seiner Organisations- und Interventionsmittel zu betrachten. Demgegenüber hat Franz-Xaver Kaufmann² darauf aufmerksam gemacht, dass das Wort „Social-Politik“ bereits bei seiner Entstehung in der Mitte des 19. Jahrhunderts im Spannungsfeld der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft stand. Es war den sozialpolitischen Akteuren daher in der Folgezeit zumindest unerschwerlich stets bewusst geblieben, dass Sozialpolitik in der deutschen Tradition keineswegs ausschließlich eine staatliche Angelegenheit, sondern ein Politikfeld an der Schnittstelle von staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen und Akteuren darstellt. Dieser Entstehungszusammenhang der deutschen Sozialpolitik kommt auch heute noch darin zum Ausdruck, dass im sozialpolitischen Handlungsfeld insbesondere solche Akteure eine wichtige Rolle spielen, die weder zum Privatbereich familialer und verwandtschaftlicher Netzwerke noch zum Staat gehören und deshalb – wie etwa die Sozialversicherungen, Kammern, Gewerkschaften, Unternehmerverbände und Wohlfahrtsverbände – als „intermediäre Instanzen“ bezeichnet werden.

Dem entspricht, dass das Handeln zivilgesellschaftlicher Akteure unterschiedlichster Art von Beginn an einen maßgeblichen Einfluss auf Entstehung und Entwicklung des deutschen Systems sozialer Sicherheit hatte.³

Obwohl also das ursprüngliche Begriffsverständnis von „Social-Politik“ ganz und gar nicht auf etatistisches Denken fixiert war, setzte sich dennoch mit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung der achtziger Jahre des 19. Jahrhunderts eine staatsfixierte Sicht der Sozialpolitik im Deutschen Reich durch, die trotz der Erfahrungen mit einem totalitären Staat im Dritten Reich auch noch das Sozialpolitikverständnis der Nachkriegszeit bis in die siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts hinein beeinflusste. Diese Orientierung am Leitbild des paternalistischen Sozialstaats kommt nicht zuletzt in der bei-

spielloser Expansion des sozialstaatlichen Institutionensystems in den sechziger und frühen siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts zum Ausdruck. In dieser Phase entwickelte sich der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich zu einem der leistungsfähigsten und finanziell aufwendigsten Sozialstaaten; im Jahre 1950 hatte die Bundesrepublik die höchste, im Jahre 1980 die vierthöchste Sozialleistungsquote im Vergleich aller OECD-Länder.⁴

Parallel zur Ausdehnung seiner Leistungen offenbarte der moderne Sozialstaat der Nachkriegszeit zugleich seine immanente Funktionslogik: Im Interesse einer gleichmäßigen und flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit sozialpolitischen Gütern und der Sicherheit und Gleichmäßigkeit der Entscheidungs- und Verfahrensabläufe wird die sozialpolitische Leistungserbringung auf der Basis rechtlicher Regelungen durch verberuflichte bzw. professionalisierte Arbeit in bürokratischen Verwaltungseinheiten erbracht. Im Zuge dieser Entwicklung⁵ entfaltete sich ein Spannungsfeld zwischen den lebensweltlichen Sichtweisen sowie Bedürfnis- und Interessenartikulationen der (potenziellen) Sozialstaatsklienten einerseits und den selektiven Tatbestandsfeststellungen und bürokratisch-professionellen Erledigungsprozeduren eines institutionell verfestigten und formal organisierten sozialpolitischen Institutionensystems andererseits. In dieser Entwicklung – gepaart mit weiteren gesellschaftlichen Veränderungen und Umbrüchen – sind die Gründe dafür zu suchen, dass es seit den frühen siebziger Jahren verschiedenste Formen und Spielarten eines „zivilgesellschaftlichen Aufbruchs“ gegeben hat, die von den bisherigen Traditionen sowohl einer kirchlich-bürgerlichen Perspektive der Wohltätigkeit und Sozialreform als auch einer linken (Klassen)Solidarperspektive wegführten und eher als Manifestationen einer öffentlichkeitsbezogenen mit-bürgerschaftlichen Solidarität gelten können. Hierzu gehören

– die vielfältigen Ausdrucksformen der so genannten „neuen Selbsthilfebewegung“, also die unterschiedlichen Formen von Selbsthilfegruppen und Selbsthilfeszusammenschlüssen, die sich aufgrund der Gleichbetroffenheit der Mitglieder von einem Problem, Anliegen oder Leiden konstituie-

2 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Zur Einführung: Ein sozialpolitisches Schwerpunktprogramm der DFG – und was daraus wurde, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe, München 1987.

3 Vgl. Christoph Sachße, Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat: Entstehung und Entwicklung der „dualen“ Wohlfahrtspflege, in: Thomas Rauschenbach/Christoph Sachße/Thomas Olk (Hrsg.), Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen, Frankfurt a. M. 1996², S. 123–149; Rolf Heinze/Thomas Olk, Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 33 (1981) 1, S. 94–114; dies., Traditionenlinien bürgerschaftlichen Engagements, in: Enquetekommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen 2002, S. 23–28. *Anmerkung der Redaktion:* Siehe auch den Essay von Christoph Sachße in diesem Heft.

4 Vgl. zur Entwicklung der Sozialleistungsquoten im internationalen Vergleich Stephan Leibfried/Uwe Wagschal, Der deutsche Sozialstaat: Bilanzen – Reformen – Perspektiven, in: dies. (Hrsg.), Der deutsche Sozialstaat, Frankfurt a. M. 2000, S. 8–50.

5 Sie ist bereits früh von Hans Achinger in seiner einflussreichen Schrift „Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik“ thematisiert und problematisiert worden. Vgl. Hans Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg 1958.

ren, und die sich überwiegend im Gesundheitsbereich, im Bereich psychosozialer Probleme, Behinderung, Sucht, Eltern-Kind-Selbsthilfe etc. seit den frühen siebziger Jahren herausgebildet haben;

– die neue lokale Vereins- und Initiativenkultur, die sich aus der Vielzahl selbstorganisierter Träger und Organisationen zusammensetzt, die sich im Zusammenhang mit den verschiedenen „sozialen Bewegungen“ der siebziger und achtziger Jahre (Frauen-, Alternativ- und Ökologiebewegung) zumeist auf lokaler und regionaler Ebene in den Bereichen Umwelt, Kinder- und Jugendpolitik, Gesundheit, Bildung und Stadtentwicklung entwickelt und verbreitet haben, sowie nicht zuletzt unterschiedliche Ausdrucksformen der Selbstorganisation in Form von Bürgerinitiativen.

Die Wellen neuartiger Ausdrucks- und Organisationsformen eines „bürgerschaftlichen Aufbruchs“ haben inzwischen den seit dem 19. Jahrhundert entwickelten Traditionsbestand einer Engagementkultur weitgehend überlagert und beeinflusst und zu einer Anreicherung und Erweiterung der deutschen Engagementkultur beigetragen. Diese Engagementformen fanden und finden fortwährend Nahrung in dem Maße, wie mit dem quantitativen Wachstum des sozialstaatlichen Sicherungssystems die unerwünschten Folgewirkungen der Funktionslogik des Sozialstaats selbst – als Ökonomisierungs-, Verrechtlichungs-, Bürokratisierungs- und Professionalisierungstendenzen – auf die politische Tagesordnung gesetzt werden.⁶

Im Spannungsfeld von staatlicher Sozialpolitik einerseits und bürgerschaftlichen Aktionsformen andererseits kristallisierte sich in der Phase der ausgehenden siebziger und beginnenden achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts eine sozialpolitische Reformdebatte heraus, in der sich zwei Positionen gegenüberstanden: Während die Vertreter der einen – radikaleren – Position ihre Kritik unmittelbar an den zentralen Gestaltungsprinzipien des bürokratisierten und professionalisierten sozialen Sicherungssystems festmachten und daher für eine alternative Sozialpolitik plädierten, die auf eine Stärkung der kleinen sozialen Netze und eine Reaktivierung von Selbsthilfe hinauslief, ging es den anderen – gemäßigten – Position darum, die Defizite und Probleme des bestehenden sozialen Sicherungssystems durch qualitative Weiterentwicklungen – etwa unter dem Stichwort einer „bürgernahen Verwaltung“, Kommunalisie-

rung der Leistungserbringung und engeren Kooperation mit selbstorganisierten Formen sozialer Aktion – zu beheben. Letztlich wurde den vielfältigen neuen Spielarten einer selbstorganisierten sozialen Aktion jedoch nur ein Platz an den Rändern und in den Nischen des bestehenden Systems sozialer Dienste und damit eine eher marginale Position zugewiesen. Und soweit man sich nicht in dieser Randlage eingerichtet hat, besteht die Spannung zur Funktionslogik der Kernbereiche sozialer Versorgung fort.

Seitdem haben sich die sozialpolitischen Rahmenbedingungen für die Vielfalt unterschiedlicher Formen des bürgerschaftlichen Engagements radikal verändert. Angesichts der tiefgreifenden Enttäuschungen hinsichtlich der Wirkungen und Handlungsmöglichkeiten eines expandierenden Interventionsstaates, erneut steigender Arbeitslosenzahlen und einer Finanzkrise öffentlicher Haushalte wandelten sich in allen hochentwickelten westlichen Ländern die vorherrschenden Leitbilder einer Gesellschafts- und Sozialreform. Nachdem das bislang vorherrschende Leitbild des Staates als eines „Hüters und Priesters des Gemeinwohls“⁷ brüchig geworden und der klassische Staatsinterventionismus an Überzeugungskraft verloren hatten, befanden sich Konzepte und Leitbilder markorientierten Denkens in allen europäischen Ländern auf dem Vormarsch. Mit dieser „Neubewertung des Marktmechanismus“ ging auch ein deutlicher Wandel im herrschenden Leitbild staatlicher Tätigkeit einher. Das bisherige expansive Staatsverständnis wurde unter dem Eindruck der Konsolidierungsphase der achtziger Jahre durch ein „minimalistisches“ ersetzt, das darauf hinauslief, das staatliche Handeln auf seine Kernaufgaben zu beschränken und die Selbstregulierungskräfte des Marktes zu stärken.

Unter dem Leitkonzept des „schlanken Staates“ wurde zu Beginn der neunziger Jahre im öffentlichen Sektor mit der Entwicklung und Erprobung von Modellen einer – zunächst kommunalen – Verwaltungsreform begonnen.⁸ Angeleitet durch die Philosophie des New Public Management wurden betriebswirtschaftliches Denken in den Bereich der öffentlichen Verwaltung übertragen und marktähnliche Strukturen auch innerhalb des professionell-bürokratischen Leistungssystems verankert. Diese zielten darauf ab, durch den Einbau marktformiger Elemente und neuer Anreizstrukturen in das öffentliche Versorgungssystem Effizienz- und Qualitätsgewinne zu ermöglichen.

6 Vgl. für einen guten Überblick über die Entstehungsgeschichte dieses sozialpolitischen Konfliktthemas Bernhard Badura u. a., Einleitung: Sozialpolitische Perspektiven, in: Bernhard Badura/Christian von Ferber (Hrsg.), Selbsthilfe und Selbstorganisation im Gesundheitswesen, München 1981, S. 5–38.

7 Vgl. Frieder Naschold, Modernisierung des Staates, Berlin 1993.

8 Vgl. ders./Jörg Bogumil, Modernisierung des Staates, Opladen 2000.

Vor dem Hintergrund eines Rückzugs und Aufgabenwandels des Staates geht es zum einen um die Einführung sogenannter Quasi-Märkte,⁹ bei denen der Staat soziale Leistungen nicht mehr selbst erbringt, sondern bei privaten (gemeinnützigen wie gewinnorientierten) Anbietern einkauft, die miteinander um die Erteilung staatlicher Aufträge konkurrieren. Zum anderen handelt es sich um Varianten des „Managerialismus“, bei denen marktorientiertes Denken – also kostenbewusstes Management betrieblicher Strukturen – direkt in die öffentlichen Sozialverwaltungen eingeführt und damit die bislang vorherrschenden administrativen und professionellen Kulturen durch Unternehmenskulturen ersetzt werden.

Angesichts des Vordringens von Markt Konzepten entwickelt sich seit den neunziger Jahren eine sozialpolitische Konstellation, in der unter dem Signum eines wohlfahrtspluralistischen Leitbildes¹⁰ die Rollen von Staat, Markt und Bürgergesellschaft neu bestimmt und die synergetischen Effekte von Kooperation und Koordination neu ausgelotet werden.

III. Vom Wohlfahrtsstaat zu Wohlfahrtsmärkten

Was lässt sich über die Veränderungen der Rahmenbedingungen und die möglichen Aufgabenzuweisungen für bürgerschaftliches Engagement sagen, wenn der gegenwärtige Trend zur Einrichtung von Wohlfahrtsmärkten und zur Übernahme privatwirtschaftlicher Managementtechniken – nun auch im öffentlichen Sozialbereich – ungebrochen anhält?

Bei der Erörterung dieser Frage gilt es zunächst einmal zwischen der Einrichtung von Wettbewerbsmärkten und der Durchsetzung bestimmter Managementkonzepte auf einzelbetrieblicher Ebene – also dem einzelnen Krankenhaus, der Schule, der Sozialstation etc. – zu unterscheiden. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass in einer Wettbewerbsordnung für soziale Angebote ganz verschiedene Versorgungskonzepte Platz haben können: Gutscheine zur Kinderbetreuung können ebenso gültig sein für Angebote, die eine hohe Betreuungsqualität bieten und gleichzeitig

mit einem hohen Niveau regelmäßiger Mitarbeit der Eltern operieren wie für Einrichtungen, deren Konzept darauf hinausläuft, den Eltern soweit als möglich jede Sorge um Betreuung abzunehmen. Eine vergleichbar große Varianz hinsichtlich der Offenheit für die Komponenten bürgerschaftlichen Engagements wäre z. B. auch im Bildungsbereich denkbar, wenn Wettbewerb und Autonomie bei den Schulen eine größere Rolle spielen würden.

Anders verhält es sich immer dann, wenn die marktregulative Politik durch staatliche und kommunale Instanzen und die inhaltliche Ausgestaltung der Leistungsverträge mit Vergütungsregeln und Anreizstrukturen operieren, die bestimmte qualitative Konzepte benachteiligen oder ausschließen. Wenn z. B. durch den Wettbewerbsrahmen der Vereinbarungen zwischen Pflegekassen und gemeinnützigen wie gewinnorientierten Anbietern alle Signale in eine Richtung gesetzt werden, die einseitig eine medizinisch orientierte Versorgung im Minutentakt prämiert, dann schließt das zwar nicht aus, dass etwa ein freier Träger mit ehrenamtlichen Kräften sein Angebot erweitert; aber mit entsprechenden Wettbewerbsregeln und Vergütungsvereinbarungen wird eine Versorgungskultur festgeschrieben oder etabliert, von der keinerlei positive Signale für die Anerkennung und Nutzung von Ressourcen des Bürgerengagements ausgehen.

Konzepte für Sozialmärkte und eine Kontraktkultur, die ausdrücklich ermuntern zum Wettbewerb etwa zwischen Angeboten vom Typ der Kundenversorgung und Angeboten, die stärker auf Engagement und Koproduktion bei den Adressaten setzen, sind ein Denkmodell. Realität hingegen ist, dass die Einführung von Sozialmärkten heute in der Bundesrepublik in fast allen Gesundheits- und Dienstleistungsbereichen mit einer starken Managementorientierung auf der Ebene der Einzelbetriebe – also des Krankenhauses, der Sozialstation, der Einzelschule, der Kindertagesstätte – einher geht. In diesem Kontext entstehen oder verfestigen sich Leitbilder, die grundsätzlich für Fragen des Engagements keinen Raum mehr bieten – es wirkt wie ein Fremdkörper an Orten, wo eine der privaten Unternehmenskultur nachgebildete Auffassung von Effektivität und Professionalität dominiert. Und dort, wo Reste von Engagement – als Ehrenamtlichkeit in der unmittelbaren sozialen Arbeit oder in den Vorständen der Vereine – aus den Zeiten von Etatismus und Wohlfahrtsverbandstradition überdauert haben, werden sie bei diesem Modernisierungskonzept energisch ausgetrocknet. Insofern ist es nur konsequent, wenn heute bei der Beschreibung von Modernisierungskonzepten in den meisten organisatorischen Kernbereichen sozialer Angebote, sei es nun

9 Vgl. Julian LeGrand, Ein Wandel in der Verwendung von Policy Instrumenten: Quasi-Märkte und Gesundheitspolitik, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse, Opladen 1993, S. 225–244.

10 Vgl. Adalbert Evers/Thomas Olk, Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen 1996.

Schule, Krankenhaus oder Kindertagesstätte, Engagement keinerlei Platz hat und zumeist nicht einmal Erwähnung findet.

Allerdings machen Konzepte einer „Durchmarkung“ und „Ökonomisierung“ des Sozialsektors das Bürgerengagement keinesfalls zu einem „Nichtthema“; sie integrieren es vielmehr in spezifischer Weise in ihren Modernisierungsdiskurs – indem sie seinen Platz ausschließlich als den eines „äußeren Korrektivs“ bestimmen.

1. Bürgergesellschaft und Bürgerengagement als Rahmen- und Randphänomen

Kaum einer derjenigen, die mehr Markt, betriebswirtschaftliche Professionalität und Management in „normalen“ Einrichtungen fordern, würde abstreiten, dass an der Peripherie und in der „Umwelt“ der eigentlichen Versorgungssysteme Engagement eine wesentliche Rolle spielen sollte:

– Die Wertschätzung der Rolle von Vereinen und Organisationen, die insbesondere schwache *Konsumentengruppen* vertreten (z.B. Initiativen, die zu Gunsten von Heimbewohnern und Demenzerkrankten sprechen und Hilfen organisieren, auch Organisationen wie etwa die Lebenshilfe) und in denen mithin Engagement eine wichtige Rolle spielt, dürfte von allen Seiten geteilt werden; aus der Perspektive der Befürworter von mehr Markt erfüllen sie eine wichtige Komplementärfunktion – die Qualifizierung der Adressaten als „Kunden“.

– Geschätzt werden die Eigeninitiativen der Bürger auch dort, wo sie eine breite und vielfältige Kultur von in der Regel *kleinteiligen und lokal gebundenen Hilfe- und Selbsthilfeeinrichtungen* hervorbringen: Selbsthilfegruppen im Gesundheitsbereich, Ansätze wie etwa die der Hospizbewegung und andere Eigeninitiativen. Deren Kritik an Problemen, die bei den offiziellen Versorgungssystemen herausfallen, wird unter der Überschrift „Bereicherung“ anerkannt, aber auch leicht stillgestellt.

– Bürgerengagement wird auch anerkannt als vorübergehender Treibsatz für die Startphase von *neuen Projekten*, bei denen – so bei der Familienhilfe, in der Drogenarbeit oder der Altenhilfe – mit Konzepten gearbeitet wird, die besonderes Engagement und partnerschaftliche Hilfen erfordern.

– Mit viel Lob und bescheidener materieller Förderung können auch alle Initiativen rechnen, die in jenen Versorgungslücken tätig werden, in die „Markt und Staat nicht hinreichen“ – wie etwa die Tafelbewegung, welche die Aufgabe des Signalsetzens, der Anwaltschaft und der praktischen Hilfe gekonnt miteinander ausbalanciert.

Auch in einer vorrangig an mehr Sozialmärkten und besserem betriebswirtschaftlichen Management orientierten Konzeption zur Modernisierung des Sozialstaats wird Bürgerengagement also nicht ausgeblendet, sondern in einer ganz spezifischen Weise eingeordnet, nämlich als eine Art von Komplement und Korrektiv, das seinen eigentlichen Platz außerhalb etablierter Versorgungsstrukturen hat – als Schutz-, Mahn- und Warninstitution, mit der Zeichen gesetzt und Öffentlichkeiten geschaffen werden sollen. Auf irgendeine Weise, so hofft man, wird davon auch etwas („humane Orientierung“) auf die professionalisierten Kerninstitutionen eines wettbewerblich organisierten Mainstreambereichs zurückwirken. Aus diesem Blickwinkel sind Spenden eine großartige Angelegenheit, wiewohl die Vertreter von Kerninstitutionen davon nicht abhängig sein wollen; ehrenamtliche Mitarbeit ist ein positiv bewertetes Konzept, das jedoch in Kerninstitutionen mit „hohen Qualitätsstandards“ als problematisch angesehen wird; Nachbarschaftsinitiativen und Selbsthilfe haben einen hohen integrativen Wert – speziell in sozialen Brennpunkten.

2. Das Lehrbeispiel Wohlfahrtsverbände : Hält die historisch gewachsene Klammer zwischen Wohlfahrtsmärkten und sozialem Engagement?

Besonders deutlich wird diese Affirmation einer zwischen Sozial- und Gesundheitswirtschaft einerseits und von Engagement geprägten sozialen Initiativenlandschaft andererseits trennenden dualen Kultur des Sozialen in den Empfehlungen, die jüngst vom *IWG Bonn* für die Zukunft der freien Wohlfahrtspflege ausgearbeitet worden sind.¹¹ Hier wird gewissermaßen zum Konzept erhoben, was in vieler Hinsicht bereits Wirklichkeit geworden ist: trennscharf zwischen Strategien für den (überwältigend großen) Bereich „marktfähiger sozialer Dienstleistungen“ und dem Bereich „nichtmarktfähiger sozialer Dienstleistungen“ [die hier recht unbeholfen mit Begriffen wie „mildtätiges Handeln“ (S. 195) zu erfassen versucht werden], zu unterscheiden, um sich in beiden Bereichen (bzw. lediglich dem letztgenannten) nach Maßgabe der dort jeweils herrschenden Spielregeln „dem Wettbewerb zu stellen“. Was an diesen Politikempfehlungen an die Unternehmen der Wohlfahrtsbranche frappt, ist die selbstverständliche Hinnahme der Spaltung zwischen einem von Bürgerengagement geprägten Rand- und einem allein von Markt- und Kostendenken geprägten Kernbereich. Die Frage, inwieweit das Dach der Wohlfahrtsverbände

¹¹ Vgl. Adrian Ott/nad/Stefanie Wahl/Meinhard Miegel, *Zwischen Markt und Mildtätigkeit. Die Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung*, München 2000.

noch Gelegenheit bieten könnte, zwischen diesen Welten eine Brücke zu bauen¹² und damit auf beiden Seiten die Spielregeln zu beeinflussen, wird kaum mehr behandelt.

Ob die deutschen Wohlfahrtsverbände in irgendeiner Form willens und in der Lage sind, mit organisationspolitischen Konzepten eigener Art unterschiedliche Formen des Bürgerengagements – etwa in Form von Partnerschaften, Geldspenden, freiwilliger Mitarbeit, lokaler Einbindung von Angeboten und Trägern u.v.a.m. – auch wieder zu einem Element in den von ihnen betriebenen „marktfähigen Leistungsbereichen“ zu machen – diese Frage tangiert an einem neuralgischen Punkt das generelle Problem der in der marktliberalen Perspektive empfohlenen Arbeitsteilung von Markt, Staat und Bürgerengagement. Die entscheidende Frage lautet: In welchem Maße ist es möglich, sozialstaatlich-industrielle Komplexe wie etwa das Gesundheitssystem oder (zunehmend auch) die Altenpflege in ihren Praktiken und Leitorientierungen allein von außen durch die verbleibenden Steuerungsinstrumente staatlicher Politik, durch die Kritik der (Fach-)Öffentlichkeit und die „models of good practice“ kleiner Träger zu beeinflussen – sei es nun in den *terms* kultureller (z. B. Patientenleitbilder) oder sozialpolitischer Einflussnahme (z. B. Patientenrechte)? War nicht solche Einflussnahme bereits in einer von stärkerem kommunalen und staatlichen Einfluss geprägten Vergangenheit äußerst schwer gewesen? Was könnte dazu beitragen, dass die beiden Kulturen eines sozialindustriellen Komplexes auf der einen und einer bürgerschaftlichen Initiativ- und Engagementkultur auf der anderen Seite überhaupt kommunikationsfähig bleiben? Werden private Unternehmen in höherem Maße beeinflussbar und lernbereit sein als öffentliche Sozialverwaltungen und gemeinnützige (Wohlfahrts-)Verbände? Welche Bedeutung hat der wachsende Einfluss von rein managementorientierten Denkansätzen und Berufen auf Kosten des Einflusses der „helfenden Professionen“ (also z. B. Ärzte, Psychotherapeuten, Sozialarbeiter, Pflegeberufe) mit ihren berufsethischen Orientierungen und fachlichen Diskursen? Welche Konsequenzen hat es, dass die neue Engagement- und Initiativkultur im Unterschied zur ersten Generation von Organisations- und Verbandsbildungen (Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände) kaum relevante Macht- und Einflusstrukturen hat

12 Vgl. für die Einrichtungsebene Dietmar Freier, Bürgerengagement als Ressource für soziale Einrichtungen, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 48 (1997) 1, S. 26–31; für die verbandspolitische Ebene vgl. Thomas Olk, Verbandspolitische Strategien für die Freie Wohlfahrtspflege, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 50 (1999) 4, S. 123–130.

ausbilden können, die spürbar auf das etablierte Versorgungssystem einwirken könnten? Lehrreiches Anschauungsmaterial zu einigen dieser Fragen bietet das bisherige Schicksal der „neuen Selbsthilfebewegung“, der es zumindest bislang nicht gelungen ist, Elemente der Selbsthilfe und Selbstorganisation und das Gütekriterium der „Patientenorientierung“ in Gesundheitswesen und Gesundheitswirtschaft zu verankern.

Alles in allem: Auch der gegenwärtige Focus auf Markt- und Managementorientierung lässt durchaus ein Votum für Bürgergesellschaft und Bürgerengagement zu. Allerdings ist zu fragen, ob man hinnehmen will, dass im Sozialstaat Sozialmärkte und Kunden die Regel, Engagement und gesellschaftliche Solidaritäten hingegen Ausnahme bzw. ornamentales Beiwerk sein sollen. Die Frage ist auch, wie „Bürgergesellschaft“ als etwas, das sich nicht in den Konstruktionsprinzipien der sozialen Einrichtungen selbst materialisiert, sondern lediglich als „Kontext“ wirkt (durch die Kultur entsprechender Initiativen und engagierter öffentlicher Kritik) noch Garant von beteiligungsfreundlichen Leistungsstrukturen und Anstoßgeber für Innovationen sein kann.

IV. Eine andere Perspektive: Bürgerengagement als Bestandteil sozialstaatlicher Angebote

Bei der skizzierten Situationsbeschreibung ist zunächst erst einmal außer Acht gelassen worden, was nun Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen sein soll: In der Kultur sozialer Angebote in der Bundesrepublik gibt es heute auch in den Kernbereichen ein nicht einfach zu vernachlässigendes Maß an bürgerschaftlichen Komponenten – ob sie nun konzeptionell vorgesehen sind oder nicht:

– Im Schulalltag etwa spielen Elemente wie Fördervereine, Partnerschaften mit Wirtschaft und Vereinen im Stadtquartier, aber mittlerweile auch die Akquisition von Spendengeldern u. ä. eine unübersehbare Rolle.¹³

– In vielen Stadtplanungskonzepten („soziale Stadt“) ist die Einbeziehung von Initiativen, Vereinskultur und Bürgerengagement erklärter Bestandteil.¹⁴

13 Vgl. Cornelia Stern (Hrsg.), Schule neu gestalten. Netzwerk innovativer Schulen in Deutschland, Gütersloh 1999; Adalbert Evers/Ulrich Rauch/Uta Stitz, Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen, Berlin 2002.

14 Vgl. Herbert Schubert, Von der Agenda 21 zur sozialen Stadt. Integrierte Perspektiven für die Soziale Stadt beim Stadtteilmanagement, in: Neue Praxis, 30 (2000) 3, S. 286–296.

– Im Bereich der Kindertagesbetreuung und der Jugendhilfe gibt es eine große Zahl von Konzepten, bei denen ebenfalls das Engagement der Eltern, die Kooperation in von Engagement geprägten Kooperationsnetzwerken mit Schulen, Betrieben u. a.m.) eine wichtige Rolle spielt.¹⁵

– Im Bereich der Altenpflege gibt es in regional unterschiedlicher Dichte – trotz völliger Nichtbeachtung dieser Phänomene durch Politik und Fachdiskussionen – eine erstaunlich zählbare Kultur lokaler Pflegevereine, Fördervereine, Patenschaften, Spendenkulturen und oft von den Kirchen unterstützte Pflege- und Hilfevereine.¹⁶

Auf solche und ähnliche Entwicklungen¹⁷ nehmen immer wieder Konzepte Bezug, die Bürgerengagement nicht nur am Rand und gewissermaßen in der zivilgesellschaftlichen Umwelt der sozialstaatlichen Versorgungsangebote lokalisieren, sondern diese als eine Dimension ihrer eigenen Praktiken und Leitmodelle verstehen.

Zum richtigen Verständnis derartiger Konzepte der Stärkung von Bürgerengagement und Bürgergesellschaft innerhalb der Institutionen des bundesdeutschen Sozialstaats gilt es jedoch, noch einmal zu unterstreichen, dass Bürgerengagement und Bürgergesellschaft dabei grundsätzlich auf mehr verweisen als auf freiwillige Mitarbeit und Spenden. Es geht überdies

– um Formen einer stärkeren Einbindung und *sozialen Einbettung*¹⁸ von sozial-staatlichen Institutionen und Angeboten, die herkömmlich oft als örtliche Vorposten eines hierarchischen Versorgungssystems fungieren (Stichworte: Öffnung von Heimen, innere und äußere Öffnung von Schulen, Schaffung von Netzwerken und Partnerschaften, Nutzung von Unterstützungsformen wie etwa Fördervereine, Sponsorships etc.);

– um die Aufwertung einer *Vielzahl von Wirtschaftsformen und Trägerschaften* (Bürgerstiftungen, Vereinsträgerschaften, Zweckbetriebe, soziale Unternehmen) – als Teil einer pluralen Organisati-

onskultur, aber auch verschiedener Formen des Wirtschaftens im Bereich der „Sozialwirtschaft“.¹⁹

1. Das soziale Kapital der Bürgergesellschaft mit marktlichen und sozialstaatlichen Elementen verschränken

Konzeptionell steht die Forderung nach einer Stärkung von Elementen bürgerschaftlichen Engagements im gerade beschriebenen erweiterten Sinn quer zur üblichen Einteilung auch des sozialpolitischen Bereichs in Sektoren und der damit einhergehenden Sektoralisierung von Bürgerengagement als einem speziellen Attribut des „Dritten Sektors“²⁰. Zum Ausgangspunkt der Analyse wird eher der zuvor skizzierte Dualismus zwischen voll professionalisierten staatlich/marktlichen Versorgungskomplexen großer Sozialbetriebe auf der einen und einer oft instabilen Landschaft improvisierter, von Bürgerengagement getragener Initiativen und Angebote auf der anderen Seite – unter der Fragestellung, wie die Rezeptivität des staatlich/marktlich geprägten Bereichs für die Dimension bürgerschaftlicher Elemente erhöht werden könnte.

In der *Praxis* wären die Kernfragen dann die nach einer Management- und Organisationskultur sowie Fachlichkeit, die nicht fixiert bleibt auf Fragen innerbetrieblicher Optimierung, sondern für sozialunternehmerische Aufgaben aufgeschlossen und qualifiziert wäre – etwa für das Knüpfen von Versorgungsnetzwerken zwischen Krankenhäusern und Selbsthilfegruppen, für einen Projektverbund bei der Pflege und Unterstützung alter Menschen, der Betreuungsinitiativen einbindet, oder für die Profilierung von Schulen durch Partnerschaften vor Ort. Qualität und Qualitätssicherung wären nicht mehr ausschließlich eine Frage von staatlicher Aufsicht und von „Qualitätssicherungsbeauftragten“, sondern Gegenstand von Verfahren, die – wie in „*social audits*“²¹ allen Beteiligten (Nutzern, Investoren, Berufsgruppen, verantwortlichen Politikern und anderen *stakeholdern*) in einem transparenten Verfahren Stimme und Einfluss geben.

15 Vgl. für die Familienselbsthilfe Annemarie Gerzer-Sass, Familienselbsthilfe in Deutschland, Expertise für die Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ i. E.; für die Jugendhilfe vgl. Thomas Olk, Politische Rahmenbedingungen – Was muss sich ändern, damit bürgerschaftliches Engagement in der Sozialen Arbeit eine größere Bedeutung erhält?, in: Kurt Möller (Hrsg.), Auf dem Weg in die Bürgergesellschaft?, Opladen 2002, S. 249–267.

16 Vgl. A. Evers/U. Rauch/U. Stitz (Anm. 13).

17 Vgl. Adalbert Evers/Norbert Wohlfahrt/Birgit Riedel, Bürgerschaftliches Engagement in Nordrhein-Westfalen, Dortmund 2000; sowie Th. Olk (Anm. 15).

18 Vgl. A. Evers/U. Rauch/U. Stitz (Anm. 13); sowie Thomas Olk, Sozialstaat und Bürgergesellschaft, in: Rolf G. Heinze/Thomas Olk (Hrsg.), Bürgerengagement in Deutschland, Opladen 2001, S. 29–68.

19 Vgl. dazu die Debatte um eine „plural economy“, in: OECD (Hrsg.), Reconciling Economy and society. Towards a Plural Economy, Paris 1996; Wolf Rainer Wendt, Ansätze einer Sozialwirtschaftslehre, in: Sozialer Fortschritt, 49 (2000) 11/12, S. 261–270.

20 Vgl. dazu auch: Perri 6/Diana Leat, Inventing the British Voluntary Sector by Committee: from Wolfenden to Deakin, in: Non-Profit-Studies, 1 (1996) 2, S. 33–45; Ralph M. Kramer, A Third Sector in the Third Millennium?, in: Voluntas, 11 (March 2000) 1, S. 1–23.

21 Victor A. Pestoff, Beyond the Market and State. Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society, Aldershot–Brookfield–Singapore–Sydney 1998.

In sozialpolitischer Perspektive würden damit neue Akzente in die Debatte um Gleichheit und Versorgungssicherheit eingebracht. Bei einer Aufwertung bürgerschaftlicher Elemente würde es auch im Bereich von Standardangeboten der sozialen Versorgung jenseits eines garantierenden harten Kerns von Angeboten immer einen Mantelbereich von Leistungen geben, deren Umfang und Qualität nach Maßgabe des jeweils aktivierten sozialen Kapitals (public-private partnerships, Kooperationsbezüge, freiwillige Mitarbeit von Personen und Organisationen) von Ort zu Ort verschieden sein würden. Zu den sozialstaatlichen Traditionen, die im EU-Deutsch immer so treffend als „Sozialschutz“ bezeichnet werden, träten entsprechende Initiativen einer „aktivierenden Politik“ des Sozialstaats.²²

2. Wie realistisch sind Konzeptionen zur Aufwertung von Bürgerengagement?

All das würde einerseits bürgerschaftliche Elemente aufwerten, andererseits aber auch auf die Einbeziehung von und gegebenenfalls Verschränkung mit den Komponenten Markt und Staat setzen. Neukonfigurationen von (a) Wettbewerbselementen und Management, (b) staatlichen Vorgaben und Sozialinvestitionen und (c) von Engagement in seinen verschiedenen Formen müssen dabei nicht als Nullsummenspiele gedacht werden. Nimmt man hier noch einmal das Beispiel Schule auf, so könnte das heißen, der einzelnen Schule vor dem Hintergrund gesicherter öffentlicher Grundfinanzierung und verpflichtender Grundlehrinhalte mehr unternehmerische Autonomie hinsichtlich Einstellungen, Profilbildung und Mittelbewirtschaftung zu geben, andererseits aber auch den Auftrag zur Abrundung und Erweiterung ihrer Angebote in Kooperation mit Vereinen, Vertretern der Wirtschaft u. a. Die Institutionen würden dabei zu so etwas wie „sozialen Unternehmen“²³.

Vergleicht man derartige Praxis- und Denkansätze in Richtung einer „Wohlfahrtsgesellschaft“, eines „Wohlfahrtsmix“ und „Wohlfahrtspluralismus“²⁴

22 Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer, Der aktivierende Staat, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1999) 6, S. 221–331; Adalbert Evers, Aktivierender Staat. Eine Agenda und ihre möglichen Bedeutungen, in: Erika Mezger/Klaus-W. West (Hrsg.), Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg 2000, S. 13–29; Thomas Olk, Weder Rund-um-Versorgung noch „pure“ Eigenverantwortung – aktivierende Strategien in der Politik für Familien, alte Menschen, Frauen, Kinder und Jugendliche, in: E. Mezger/K.-W. West, ebd., S. 105–124.

23 Vgl. Adalbert Evers, The significance of social capital for social enterprises, in: Carlo Borzaga/Jacques Defourny (Hrsg.), The Emergence of Social Enterprise, London–New York 2001, S. 296–311.

24 A. Evers/Th. Olk (Anm. 10).

mit der zuvor skizzierten marktorientierten Entwicklung in der Sozialpolitik, dann zielen sie darauf, Bürgergesellschaft und Engagement nicht nur als Ergänzung und äußeres Korrektiv, sondern auch als eines der Leitprinzipien und Bauelemente fest institutionalisierter sozialer Dienste und Einrichtungen zu verstehen. Es würde dann nicht nur um den Beitrag der Bürgergesellschaft zur Zivilisierung von Sozialmärkten gehen, sondern auch umgekehrt um den möglichen Beitrag sozialpolitischer Institutionen zur Bürgergesellschaft. Schulen wären hier auch „Schulen der Demokratie“²⁵. Im Hinblick auf das mögliche Gewicht von Bürgerengagement zeichnet sich eine solche Perspektive zugleich durch weniger und mehr Realismus aus als das Konzept eines stärker marktgeprägten Sozialstaats.

Weniger realistisch erscheint sie, insoweit hier die Mitarbeit der Bürgerinnen und Bürger im Unterschied zur vorherrschenden Kultur der Thematisierung von Engagement weder als heldenhafte Ausnahme (à la Rupert Neudeck) noch als bloße Frage von Selbstverwirklichung und individuellen Präferenzen, sondern vielmehr als möglicher Normalfall angesprochen wird. Schulen so zu konzipieren, dass sie eine verlässliche Mitarbeit z. B. von Eltern ausdrücklich befürworten und einfordern, kann allerdings von den Betroffenen durchaus als Herausforderung erfahren werden. Nicht von ungefähr spricht denn auch Herfried Münkler,²⁶ einer der Verfechter einer „starken“ Bürgerkonzeption in der Bundesrepublik, ausdrücklich von derartigen „freiwilligen Selbstverpflichtungen“ als – aus seiner Sicht durchaus zu rechtfertigenden – „Zumutungen“. Angesichts dessen könnte sich die professionelle Politik fragen, ob die Strategie der Vermarktung sozialer Aufgaben nicht vergleichsweise weniger Zumutungen und Legitimationsprobleme mit sich bringt.

In anderer Hinsicht jedoch können Konzepte für eine starke Rolle von Bürgerengagement für sich mehr Realismus reklamieren. Das gilt zunächst einmal, insofern sie Bürgerengagement bewusst thematisieren und einfordern und es damit als ein soziales „Kapital“ begreifen, das wächst, wenn man davon Gebrauch macht und darin „investiert“. Realitätsnäher, weil glaubwürdiger, operiert man auch im Rahmen eines Diskurses, der Engagement in und für öffentliche Einrichtungen nicht nur instrumentell betrachtet – etwa als Mittel der Qualitätsverbesserung –, sondern auch der von

25 Joshua Cohen/Joel Rogers, Solidarity, Democracy, Association, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25, Opladen 1994, S. 136–160.

26 Vgl. Herfried Münkler, Bürgergesellschaft und Sozialstaat, Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“, 12./13. 7. 2001, Halle, i. E.

vonherin der Beteiligung einen weiter gefassten Wert zumisst – als Teil der Aufgabe, sozialmoralische Grundlagen zu kultivieren, die der Sozialstaat nicht garantieren kann, auf die er aber gleichwohl angewiesen ist.²⁷ Realitätsnäher als eine Debatte, die weithin auf Kostenfragen fixiert ist, ist überdies ein Ansatz, der vor allem auch den symbolischen und integrativen Wert der Beiträge etwa eines lokalen Fördervereins wertzuschätzen weiß. Denn er macht weder sich noch anderen vor, dass mit Bürgerengagement Finanzierungsfragen des Sozialstaats gelöst werden könnten.

3. Auf der Suche nach Konsensbereichen für Reformen in der Sozialpolitik

Auf eines werden sich die Vertreter von mehr Wettbewerb und marktwirtschaftlichem Denken und diejenigen, die vor allem eine Aufwertung der Potenziale der Bürgergesellschaft anstreben, leicht einigen können: Damit die „Kunden“ des Sozialstaats mehr Gewicht und Stimme erhalten, sind engagierte Bürger und ihre Organisationen unent-

behrlich. Und sie werden auch dort gebraucht, wo Markt und Staat ganz offensichtlich nicht hinreichen. Wenn man jedoch darüber hinaus auch zu Konzeptionen einer Erneuerung des Sozialstaates ins Gespräch kommen will, dann benötigt man einen größeren gemeinsamen Nenner. Notwendig wäre es zum einen, sich darauf zu verständigen, dass Bürgerengagement auf weit mehr verweist als auf Fragen der „Mobilisierung von ehrenamtlichen Potentialen“²⁸ – es geht um eine ganze Palette möglicher Formen und Ressourcen sozialen Kapitals und sozialer Einbettung. Zum anderen gilt es, der Frage nach der Rolle von Bürgerengagement in Kernbereichen des Sozialstaats überhaupt erst einmal wieder Raum und Legitimität zu verschaffen – etwa bei Konzepten zur Modernisierung der Schulen, des Gesundheitswesens, der Kinder- und Jugendhilfe sowie bei Betreuungs- und Pflegeangeboten, wo Bürgerengagement gegenwärtig kaum etwas gilt. Dann erst kann darüber gestritten werden, welche Mischung von Markt, Staat und Bürgerengagement hier jeweils Gestalt annehmen soll.

²⁷ Frei nach Ernst Wolfgang Bockenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt a. M. 1976, S. 60 ff.

²⁸ Helmut Klages, Engagement und Engagementpotential in Deutschland. Erkenntnisse der empirischen Forschung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/98, S. 29–38.