

Woher und wohin? Zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements

Serge Embacher

Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements steht seit geraumer Zeit auf der politischen Tagesordnung. Ausgehend von der Annahme, dass die organisierte Bürgergesellschaft mit ihren vielen Millionen Engagierten und 620.000 gemeinnützigen Organisationen eine tragende Säule des demokratischen Gemeinwesens ist, lässt sich Engagementpolitik ohne Weiteres als ein eigenständiges Politikfeld konzipieren, was von den im Feld Handelnden, etwa im Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), auch mit Fleiß und Hingabe getan wird. Ohne Weiteres lässt sich die These stützen, dass das bürgerschaftliche Engagement nicht nur ganz konkret Hilfe vor Ort leistet, sondern auch Resonanzboden für ein auf kritische Interventionen angewiesenes politisches System ist. Aus der Mitte der Zivilgesellschaft stammen jene Impulse, die in Politik (und Wirtschaft) aufgegriffen werden (können oder müssen), ohne die es heute kein Bewusstsein etwa für soziale Ungleichheit, ökologische Nachhaltigkeit oder Chancengerechtigkeit für Kinder und Jugendliche gäbe.

Man könnte also sagen, dass es auf allen föderalen Ebenen genügend Gründe gäbe, die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements als gesamtstaatliche Aufgabe ernst zu nehmen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die seine gedeihliche Weiterentwicklung ermöglichen. Die Probleme, die einer solchen Entwicklung im Wege stehen, sind allzu bekannt und werden ebenfalls seit Jahren thematisiert: prekäre Finanzierung von Projekten und Einrichtungen wie z. B. Freiwilligenagenturen, Abhängigkeit von Themenkonjunkturen der Fördergeldgebenden, »Projektruinen« in allen Themenfeldern, Insellösungen und Parallelstrukturen, die nicht zueinander finden. Eine auskömmliche Infrastrukturförderung für bürgerschaftliches Engagement ist also nicht nur nötig, sondern eigentlich auch überfällig.

Warum tut sich die öffentliche Hand so schwer damit? Es wäre zu einfach zu sagen, dass Engagementförderung keine staatliche Pflichtaufgabe sei und daher in der Prioritätenliste eher hinten rangiere. Schließlich sind auch Autobahnen, Bankenrettung und Konjunkturförderung keine Pflichtaufgaben. Es liegt wohl eher am Verständnis von Bürgergesellschaft, außerdem an einem fragwürdigen Verständnis vom Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft.

Zum Verständnis von Bürgergesellschaft

Im Grunde lassen sich hier zwei Grundvorstellungen identifizieren. Die erste Perspektive der liberalen Bürgergesellschaft unterstreicht die Staatsferne des Engagements und geht von der Prämisse aus, dass ein allzu ausgeprägter Sozialstaat das bürgerschaftliche Engagement eher zurückdränge als fördere, weil er die Entfaltung individueller Freiheit behindere. Der Staat soll grundsätzlich nur dort präsent sein, wo es unumgänglich ist. Die einschlägigen politischen Forderungen lauten daher, dass sozialstaatliche Leistungen zu einer »Aktivierung« von Menschen und Leistungsbereitschaft fördern sollen, statt Passivität zu »alimentieren«. Sie müssten daher

so knapp wie möglich bemessen sein. Soziale Sicherheit soll stärker eigenverantwortlich bzw. individuell organisiert werden. Die »Illusion« einer sozialstaatlichen Garantie der Sicherung des Lebensstandards soll überwunden werden zugunsten der Sicherung des Existenzminimums in individuellen Notlagen. Zudem verhindere staatliche Bürokratie die freie Entfaltung der Einzelnen und damit des Engagements. Das Modell der liberalen Bürgergesellschaft zielt in erster Linie darauf, staatliches Handeln kritisch zu hinterfragen, um mehr Freiräume für gesellschaftliche Entwicklungen zu schaffen. Alle politischen Handlungsempfehlungen, die daraus abgeleitet werden, beziehen sich daher nicht direkt auf die Förderung bürgerschaftlichen Engagements, sondern vielmehr in einer Art Ermutigung, die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft vor dem Hintergrund einer Tugenderwartung an die Bürgerinnen und Bürger neu zu denken. Die Rede von der »Verantwortungsübernahme« hat hier ihren Ursprung. Sie dient häufig als ideologische Brücke, um die öffentliche Hand von ihrer Verantwortung für soziale Daseinsvorsorge zu entlasten und die Bürgergesellschaft als eine Art Ausfallbürge für die reduzierte Rolle des Staates zu betrachten bzw. instrumentalisieren. Das »Drogenmobil« entlastet von der Notwendigkeit einer durchdachten staatlichen Drogenpolitik, die »Grünen Damen und Herren« entlasten von der Pflicht zur auskömmlichen Finanzierung des Pflegesystems, und die Tafeln entlasten im Rahmen einer Routine gewordenen »Armutsökonomie« (R. Roth) von der dringenden Notwendigkeit einer Reformulierung des Sozialstaatsgedankens.

Dem gegenüber unterstellt die zweite Perspektive einer solidarischen Bürgergesellschaft die Notwendigkeit einer Demokratisierung von Staat und Gesellschaft. Von der Bürgergesellschaft geht in dieser Vorstellung die Forderung nach Demokratisierung und gesellschaftlicher Öffnung der staatlichen Verwaltung aus (Bürokratieabbau und Transparenz, Verbesserung der Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement, Beteiligungsorientierung, interkulturelle Öffnung). Beim Verhältnis von Staat und Bürgergesellschaft geht es nicht um eine partielle Substitution des einen durch die andere, sondern vor allem um eine Offenheit staatlicher Institutionen für bürgerschaftliches Engagement. Nicht die Bürgerinnen und Bürger sollen der Eigenlogik der Verwaltung folgen, sondern umgekehrt sollen die staatlichen Akteure sich darauf einstellen, Planungs- und Entscheidungsprozesse transparent zu gestalten und von der Bürgerschaft her zu denken. Der solidarischen Bürgergesellschaft wird in dieser Perspektive die Fähigkeit zugeschrieben, gesellschaftlich integrative Funktionen zu erfüllen und Brücken zu bauen, die der Staat nicht zur Verfügung zu stellen vermag. Sie dient dem gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt. Die Stadtentwicklung wird dabei ebenso zum Bestandteil einer Politik der Bürgergesellschaft wie die Ergänzung des Bildungssystems durch Paten- und Mentoring-Projekte.

Beide Perspektiven – liberale und solidarische Bürgergesellschaft – kommen im politischen Alltag allerdings selten trennscharf daher, sei es aus Unkenntnis oder aus politischem Kalkül. Betrachtet man sie zusammen, kommt man zu dem Schluss, dass die Perspektive der liberalen Bürgergesellschaft gut zur aktuellen wohlfahrtsstaatlichen Mängelsituation passt, während die Perspektive einer solidarischen Bürgergesellschaft aktuell eher im Reich der Visionen zu verorten ist.

Der Staat, der aufs (möglichst unpolitische) »Ehrenamt« setzt, ist beinahe überall gelebte Praxis; der Staat, der auf Augenhöhe mit seinen Bürgerinnen und Bürgern und ihren gemeinnützigen Organisationen agieren würde, ist – trotz aller positiven Ideen und Ansätze in den letzten Jahren und Jahrzehnten – hingegen immer noch Zukunftsmusik.

Zum Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft

Man kann lange über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft streiten – darüber, ob individuellen Rechten oder dem Gemeinwesen der Vorrang gebührt. Doch gibt es in der gesellschaftlichen Wirklichkeit zweifelsohne Problemlagen, die deutlich machen, dass die grundrechtlich verbürgten Freiheiten definitiv nicht ausreichen, um Freiheit für jeden Menschen erlebbar werden zu lassen. Das bedeutet einerseits, dass bezüglich materieller Notlagen der Wohlfahrtsstaat auch weiterhin dafür zuständig bleiben wird, soziale Ungleichheit abzufedern. Das bedeutet aber andererseits auch, dass angesichts der paternalistischen, bürokratischen und entmündigenden Nebeneffekte, die der Wohlfahrtsstaat hervorbringt (Stichwort: Sanktionsregime der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik), die Idee eines aktiven Gemeinwesens sehr viel stärker als bislang politisch gefördert werden müsste. Im Grunde geht es um die Zukunft des demokratischen Prozesses selber. Der Staat als demokratischer Hauptakteur muss lernen, wie er die intermediären Strukturen der Zivilgesellschaft fördern und stützen kann. Dazu darf man Demokratie nicht bloß als staatliche Organisationsform betrachten, sondern muss sie als demokratische Einwirkung der Gesellschaft auf sich selbst konzipieren.

Da es ab er ein solches Modell in der politischen Praxis der repräsentativen Demokratie, wie wir sie kennen, bislang nicht gibt, kann auch kein tragfähiges Modell von Engagementförderung existieren. Ein solches Modell, dass die Themen Infrastruktur für Engagement und Gemeinnützigkeit im Zentrum hätte, muss an den Beschränkungen eines sich vorwiegend im »Betrieb der Macht« aufreibenden Parlamentsdiskurses scheitern. An der Diskussion über die nunmehr in Gründung befindlichen Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt (DSEE) durch Bundesregierung und Bundestag kann man das gut veranschaulichen. Eine solche Stiftung könnte überzeugen, wenn es die Idee einer auf Dauer angelegten Förderung der Selbstorganisation, der Selbststeuerung und der Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft in Deutschland stärken würde. Mit der Bundeskulturstiftung, die seit vielen Jahren sehr gute Arbeit im Feld des kulturellen bürgerschaftlichen Engagements leistet, existiert hierfür sogar ein Vorbild, das der Bund selbst geschaffen hat.

Die aktuelle Konstruktion einer DSEE hingegen enthält demgegenüber schwerwiegende Konstruktionsfehler. Zum einen soll hier eine staatlich gesteuerte Vernetzungsstruktur mit bis zu 70 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in einer behördenartig funktionierenden Geschäftsstelle errichtet werden; zum anderen soll die Stiftung vor allem operativ im Feld tätig werden und damit zu einer Engagementfördereinheit des Bundes werden, die selbst Projekte durchführt, statt die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation und die dort bereits etablierten Vernetzungsstrukturen zu stärken. Sie wird damit Parallelstrukturen schaffen, wo eigentlich »konzertierte Aktion« und kluge Kooperation (wie etwa beim Bund-Länder-Programm »Engagierte Stadt«) gefordert wäre.

Stattdessen wären eine konsequente Entbürokratisierung des Zuwendungs- und Gemeinnützigkeitsrechts sowie eine Auseinandersetzung mit all jenen Schwierigkeiten erforderlich, mit denen viele gemeinnützige Organisationen permanent konfrontiert sind (siehe oben). Wenn die Zivilgesellschaft tatsächlich einen relevanten Beitrag zum Erhalt der Demokratie und zur gesellschaftlichen Integration leisten können soll, müssten – neben den angesprochenen sozialpolitischen Themen – diese Punkte im Rahmen einer echten Strategie (Definition von Zielen, Konzeption und Operationalisierung einzelner Schritte) konsequent bearbeitet werden.

Die Herausforderung, vor denen die staatlichen Akteure bei der Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements stehen, sind beträchtlich. Denn neben einem reflektierten Verständnis von Funktion und Wirkung der aktiven Bürgergesellschaft müsste man zusätzlich bereit sein, die eigene Rolle in Frage zu stellen. Die in vielen Köpfen immer noch fest verankerte Hierarchie – oben der Staat, unten die Gesellschaft («Wir entscheiden!») – müsste zugunsten einer kooperativen Demokratie – Politik und Zivilgesellschaft agieren auf Augenhöhe – aufgelöst werden. Derzeit erleben wir eher das Gegenteil. Beim absurden Demokratietheater, das in Thüringen in diesen Tagen aufgeführt wird, erleben wir eine selbstvergessene und machtbesessene politische Klasse, bei deren Ringen um Millimetergewinne die Bürgergesellschaft schlicht nicht vorkommt. Und bei der Debatte über die Neufassung des Gemeinnützigkeitsrechts geht es manchem eher darum, eine dezidiert politische Bürgergesellschaft zu verhindern als um eine Reform unter den Vorzeichen von Klarheit und Transparenz. »Attac Deutschland« und »Campact« erkennt man die Gemeinnützigkeit ab, weil sie sich zu tagespolitischen Fragen äußern. Und der Deutschen Umwelthilfe (DUH) will man ans Leder, weil sie sich erdreistet, auf die Einhaltung von gesetzlich vorgeschriebenen Emissionswerten zu drängen.

Neben dieser alles in allem wenig erfreulichen geistigen Gemengelage bleibt schlicht festzuhalten, dass die Engagementförderung bislang in viel zu geringem Umfang stattfindet. Wenn man tatsächlich eine flächendeckende und tragfähige Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement aufbauen wollte, müssten erheblich mehr Mittel dafür zur Verfügung stehen. Die Bereitschaft dazu ist kaum zu erkennen, was auch daran liegt, dass es die Forderung nach einer breiten Förderung bislang kaum aus den engen Zirkeln des Fachdiskurses herausgeschafft hat. Die Zivilgesellschaft in Deutschland ist groß und sehr aktiv, doch ihre Stimme ist zu leise, um im gebrüllten Konzert der Politik viel ausrichten zu können. Hier liegt der Ball in »unserem« Feld.

Autor

Dr. Serge Embacher lebt als Politikwissenschaftler und Publizist in Berlin. Nach dem Studium der Publizistik, Germanistik und Politikwissenschaft promovierte er mit einer Arbeit über Demokratie und Öffentlichkeit. Er hat im Deutschen Bundestag als wissenschaftlicher Referent gearbeitet und leitet beim Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches (BBE) aktuell das Projekt »Forum Digitalisierung und Engagement«.

Kontakt:

Dr. Serge Embacher

Wiesbadener Straße 13

12161 Berlin

E-Mail: info@serge-embacher.de

Internet: www.serge-embacher.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de