

6. Die Genese einer staatlichen Engagementpolitik in Deutschland

6.1 DISKURSTRUKTURIERUNG: DIE DEUTSCHE KONTROVERSE ÜBER DIE INSTITUTIONELLE DIMENSION DER ENGAGEMENTFÖRDERUNG (1985 BIS 1998)

Im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen die diskursiven Kontroversen, die sich in Deutschland zwischen verschiedenen Diskursteilnehmern von 1985 bis 1998 bezüglich der Frage entsponnen haben, ob es die Aufgabe des Staates sei, engagementförderliche Rahmenbedingungen, d.h. geeignete sozialrechtliche, organisatorische und finanzielle Bedingungen für das Ehrenamt, zu schaffen. Als besonders anschlussfähig für diese Fokussierung auf die institutionelle Dimension des Diskurses erweist sich, wie bereits ausführlich dargelegt, die Argumentative Diskursanalyse Maarten A. Hajers, die es zudem erlaubt, den diesbezüglichen konflikthaften Aushandlungsprozessen zwischen verschiedenen Organisations- und Gruppensubjekten Aufmerksamkeit zu schenken (Hajer 2008: 289). Im Untersuchungszeitraum von 1985 und 1998 haben sich zwei politisch-gesellschaftliche Lager bzw. Diskurskoalitionen herauskristallisiert, die sich um die konträren, die institutionelle Dimension der Storylines betreffenden Positionen gruppiert haben und in hegemonialen Auseinandersetzungen um Vorherrschaft rangen. Gegenüber standen sich hierbei einerseits eine an der Erzählung vom traditionellen Ehrenamt orientierte bewahrend-sachliche Sichtweise, die von der liberal-konservativen Bundesregierung sowie der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände gestützt wurde, und andererseits eine der Storyline der Selbstverwirklichung statt Amt und Ehre folgende reformorientiert-progressive Position, hinter der sich in den 1990er Jahren eine breite gesellschaftlich-politische Diskurskoalition formierte. Zu letzterer gehörten die deutschen Dachverbände für Sport, Soziales und Kultur, Sozialwissenschaftler, Freiwilligenvertretungen sowie die Bundestagsfraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS.

Um diese Lagerbildung nachvollziehen zu können, ist es notwendig, sowohl dem Formierungsprozess der genannten Diskurskoalitionen im Zeitraum zwischen 1985 und 1998 als auch den zentralen Konfliktlinien und Argumentationsmustern der genannten Gruppen- und Organisationssubjekte Aufmerksamkeit zu schenken. Bei der Darstellung wurde darauf geachtet, den Detailreichtum der Ergebnispräsentation zugunsten einer Fokussierung auf die zentralen Ereignisse und Argumentationsstränge zu begrenzen, die zeigen, wie es im Untersuchungs-

zeitraum zur Diskursstrukturierung (Hajer 2008: 278), d.h. zur allmählichen Durchsetzung der reformorientiert-innovativen Perspektive bei einer zunehmenden Anzahl gesellschaftlich-politischer Kräfte kam. Bereits eine überblicksartige Betrachtung der Jahre zwischen 1985 und 1998 macht deutlich, dass man sich bis Anfang der 1990er Jahre vor allem auf Seiten der Wissenschaft, der mit Freiwilligen arbeitenden Organisationen sowie auf der Ebene der Kommunal- und Landespolitik mit institutionellen Fragen der Engagementförderung beschäftigt hat. Die diesbezügliche Haltung der Bundesregierung lässt sich in diesem Zeitraum am besten als wohlwollendes Desinteresse beschreiben. Die Bedeutung freiwilligen Engagements wurde zwar auch hier gerade im Zuge der Kommunitarismusdebatte stets betont, konkrete engagementförderliche Maßnahmen, die über die bloße verbale und rituelle Belobigung hinausgingen, wurden dann aber wieder an die Kommunalpolitik, die mit Freiwilligen arbeitenden Organisationen, Schulen und die Medien übertragen. Dies änderte sich allerdings Mitte der 1990er Jahre. Die konservativ-liberale Bundesregierung hielt zwar auch in ihrer letzten Amtsperiode weiterhin an ihrer Nichtzuständigkeitsbehauptung in Sachen Engagementförderung fest, doch wurde seitdem in Anträgen und Anfragen aller Fraktionen sowie im Rahmen von Anhörungen im Bundestag und seinen Ausschüssen über geeignete institutionelle bzw. rechtliche Rahmenbedingungen für das freiwillige Engagement debattiert.

Bereits dieser skizzenhafte Überblick zeigt deutlich, dass mit Blick auf die Verbreitung der institutionellen Dimension der Engagementförderung eine Zweiteilung der Phase der Diskursstrukturierung ersichtlich wird: Bis Mitte der 1990er Jahre fand die reformbefürwortende Sichtweise zunächst lediglich in den Spitzenorganisationen der deutschen Vereins- und Verbandslandschaft Verbreitung, währenddessen in Regierungskreisen die traditionelle Perspektive auf das Ehrenamt vorherrschend war. Erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre fand eine Hinwendung aller Bundestagsfraktionen zum Thema Ehrenamt statt, die letztendlich zur Formierung der oben skizzierten Diskurskoalitionen um die institutionelle Dimension der Engagementförderung führte. Dieser Zweiteilung des Untersuchungszeitraumes Rechnung tragend wird zunächst die Durchsetzung der reformorientiert-progressiven Sichtweise in der deutschen Vereins- und Verbandslandschaft rekonstruiert (1985-1994), bevor anschließend das Hauptaugenmerk auf die diesbezügliche Aufmerksamkeitsverschiebung auf der bundespolitischen Ebene und die Ausbildung der zentralen gesellschaftlich-politischen Diskurskoalitionen seit Mitte der 1990er Jahre gerichtet wird (1994-1998). Schließlich werden unter Rückgriff auf intentionale und diskursiv-strukturelle Mechanismen sowohl das Ausbleiben institutioneller Veränderungen als auch der Wandel der Dispositive der Freiwilligkeit in diesem Zeitraum erklärt.

6.1.1 Die Durchsetzung der reformorientierten Position in der deutschen Vereins- und Verbandslandschaft (1985 bis 1994)

Wie bereits mit Blick auf die Storyline des traditionellen Ehrenamtes dargelegt (vgl. Kap. 4.1), waren die traditionellen Organisationen deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit, wie Vereine und (Wohlfahrts-)Verbände, über viele Jahrzehnte hinweg die erste Anlaufstelle für engagementbereite Bürger. Die Hilfe ehrenamtlicher Mitarbeiter war sowohl ein konstitutiver wie auch selbstverständlicher Teil ihrer Arbeit

(Braun 1989: 43; Jakob/Olk 1991a: 227f.), für deren Gewinnung sie lange Zeit keine zusätzlichen Anstrengungen unternehmen mussten (u.a. Pott 1996: 12). Seit Mitte der 1980er Jahre zeichnet sich jedoch insofern ein Einstellungswandel in den deutschen Vereinen und Verbänden ab, als sich diese zunehmend der besonderen Bedeutung ihrer Freiwilligen und der neuen Bedingungen im Ehrenamtsbereich bewusst wurden. Mit anderen Worten: Es kam zu einer Destabilisierung der Selbstverständlichkeitsannahme des alten Ehrenamtes, die mit einer sukzessiven Hinwendung zur Wissensordnung des neuen Ehrenamtes sowie der reformorientiert-progressiven Position in Sachen Engagementförderung einherging. Diese Neupositionierung der deutschen Vereine und Verbände in Sachen Ehrenamt kann auf drei Entwicklungen zurückgeführt werden: erstens auf die inhaltliche wie personelle Verquickung des Vereins- und Verbandswesens mit der Ehrenamtsforschung, die sich seit Mitte der 1980er Jahre intensiv mit den neuen Bedingungen der Ehrenamtlichkeit beschäftigte, zweitens auf das zunehmende Selbstbewusstsein der Freiwilligen selbst, das in der Abwendung von den traditionellen Organisationen einerseits und der Forderung nach engagementspezifischen Verbesserungen andererseits deutlich zu Tage trat, sowie drittens auf die Deprivilegierung der Wohlfahrtsverbände im Bereich der sozialen Dienstleistungserbringung durch die Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1994.

Um die Hinwendung der zentralen Dachverbände für Sport, Kultur und Soziales zur reformorientiert-progressiven Position in Sachen Engagementförderung nachvollziehen zu können, gilt es zunächst, einen Blick auf die in den 1980er Jahren offensiv geführten wissenschaftlichen Debatten zum neuen Ehrenamt zu werfen, die maßgeblich zur veränderten Wahrnehmung der Ehrenamtlichkeit in diesem Zeitraum beitrugen. Angesichts des empirisch ermittelten Nachlassens der Engagiertenzahlen in den klassischen Organisationen deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit bildete sich in der Ehrenamtsforschung in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre zunehmend der Konsens heraus, dass ein großer Teil der ehrenamtlichen Arbeit nicht mehr, wie in der Vergangenheit üblich, im Umkreis der großen Wohlfahrtsverbände, sondern stattdessen in selbstgegründeten Initiativen, Selbsthilfegruppen o.ä. erbracht werde (u.a. Olk 1987, 1989a, 1989b: 32; Braun 1989: 44; Rauschenbach 1991). Ursächlich hierfür sei der Wandel der motivationalen und strukturellen Bedingungen der Freiwilligenarbeit, der unter den Terminus des neuen Ehrenamtes subsumiert wurde (vgl. zum neuen Ehrenamt u.a. Olk 1989b: 32; Rauschenbach 1991: 8f.; Helbrecht-Jordan 1992: 238f.). Parallelen zu der im selben Zeitraum erstarkenden Individualisierungsforschung sind gerade mit Blick auf die Betonung der selbstverwirklichenden und bedürfnisbezogenen Elemente der Wissensordnung des neuen Ehrenamtes nicht von der Hand zu weisen (Beck 1986; Gross 1994; Hitzler/Honer 1994; Klages 1999). Die Engagiertenprobleme der klassischen Organisationen deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit dürften demnach, so die verbreitete Argumentation der Ehrenamtsforschung, nicht als Indiz für einen allgemeinen Rückgang des Engagements in der Bevölkerung gedeutet, sondern vielmehr als eine Krise der Vereine und Verbände verstanden werden, die nicht angemessen auf die Bedürfnisse der neuen Ehrenamtlichen reagierten (Olk 1987, 1989b). Diesbezüglichen Reformbedarf sahen die Sozialwissenschaftler jedoch nicht nur bei den Vereinen und Verbänden, sondern auch beim Staat: Während letzterer z.B. durch die Anerkennung freiwilligen Engagements in der Sozial- und Rentenversicherung oder den Ausbau des Versicherungsschutzes für Freiwillige einen entscheidenden

Beitrag zur Unterstützung des Ehrenamtes leisten könne, seien die etablierten Verbände gut beraten, wenn sie die strukturellen Veränderungen im Ehrenamt ernst nehmen und daraus entsprechende Konsequenzen für die Betreuung und Gewinnung ihrer Freiwilligen ziehen würden (Olk 1989b: 33; Helbrecht-Jordan 1992: 240; Brandenburg 1995: 115f.).

Diese Ergebnisse der Ehrenamtsforschung wurden von den betroffenen Vereinen und Verbänden in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre mit zunehmender Intensität rezipiert, was wiederum zu einer sukzessiven Destabilisierung der hier bislang vorherrschenden Wissensordnung des alten Ehrenamtes beitrug. Zur Illustration dieses Prozesses sei hier exemplarisch auf die Veröffentlichungen der Verbandszeitschrift *Caritas* des Deutschen Caritasverbandes verwiesen: In der Rubrik Fachbeiträge dieser Zeitschrift findet sich beispielsweise bereits im Jahr 1989 ein ausführlicher Literaturbericht über die aktuellen wissenschaftlichen Publikationen zum Wandel der Ehrenamtlichkeit (Gaidetzka 1989b). Ergebnisse der Ehrenamtsforschung ließ auch die Sozialwissenschaftlerin und damalige Vizepräsidentin des Deutschen Caritasverbandes, Teresa Bock, stets in ihre engagementbezogenen *Caritas*-Artikel einfließen (Bock 1989, 1990, 1994). Seit Anfang der 1990er Jahre kamen in der Zeitschrift *Caritas* nicht nur in regelmäßigen Abständen Wissenschaftler zu Wort, die sich mit dem Wandel des Ehrenamtes beschäftigten (Braun 1990a; Baldas 1993; Halfar 1994; Wessels 1995; Paulwitz 1996b; Gleich 1996), sondern der deutsche Caritasverband beauftragte im Jahr 1991 mit Thomas Olk und Gisela Jakob sogar zwei Protagonisten der wissenschaftlichen Debatte über das neue Ehrenamt mit einer Studie zum freiwilligen Engagement innerhalb ihres Verbandes (Jakob/Olk 1991a, 1991b). Auch in anderen Verbandspublikationen, wie etwa in der Zeitschrift des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche *Diakonie* (Albert 1993; Müller-Schöll 1996), fanden die Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen im Engagementbereich seit Anfang der 1990er Jahre mit zunehmender Intensität Erwähnung. Selbst die Sportvereine bemühten sich zusammen mit ihrer nationalen Vertretung, dem Deutschen Sportbund (DSB), im Rahmen verschiedener Veranstaltungen, zu denen stets auch wissenschaftliche Experten eingeladen waren, mehr über die Bedingungen der neuen Ehrenamtlichkeit im Sport in Erfahrung zu bringen (FAZ 1993a; SZ 1995a).

Die hier sichtbar in Erscheinung tretende inhaltliche und personelle Verquickung von Wissenschaft und Vereins- und Verbandswesen stellt jedoch nur eine Ursache für die zunehmende Destabilisierung der Wissensordnung des alten Ehrenamtes in den klassischen Organisationen deutscher Wohlfahrtstaatlichkeit seit Ende der 1980er Jahre dar. Gerade die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege wurden sich der Bedeutung der Ehrenamtlichen in den eigenen Reihen auch deshalb zunehmend bewusst, da die Freiwilligen sich einerseits selbstbewusst mit engagementbezogenen Reformvorschlägen an die Einsatzstellen oder die Politik wandten und ihre Zahl andererseits im Abnehmen begriffen war. Mit Blick auf die Bereitschaft der Bürger zur Übernahme eines Ehrenamtes gilt festzuhalten, dass in wissenschaftlichen Kreisen bereits in den 1980er Jahren bekannt war, dass die Zahl der Freiwilligen in den klassischen Großorganisationen rückläufig sei bzw. stagniere (u.a. Prognos 1984). Die Gründe hierfür reichten von der zunehmenden Professionalisierung und Bürokratisierung der Sozialen Arbeit insgesamt über die unflexiblen Ehrenamtsbedingungen in den hierarchisch organisierten Großorganisationen bis hin zu veränderten Motivlagen und Individualisierungstendenzen

auf Seiten der Freiwilligen (Streeck 1987: 474; Olk 1995: 107f.). Vor diesem Hintergrund betont auch Olk, dass »sich ein bestimmter Teil des ehrenamtlichen Engagements aus der etablierten Freien Wohlfahrtspflege verabschiedet hat und sich gegenwärtig neben und unabhängig von ihr in veränderten organisatorischen Rahmenbedingungen neu konstituiert« (Olk 1989b: 32).

Die Freiwilligen brachten ihre Unzufriedenheit mit den bestehenden Ehrenamtsbedingungen folglich einerseits zum Ausdruck, indem sie ihre »Exit«-Option – im Sinne einer Abstimmung mit den Füßen (Hirschman 1970) – nutzten, sich von den klassischen Trägern des Ehrenamtes abwandten und mit neuen organisatorischen Rahmenbedingungen experimentierten. Obgleich diese Abwanderung ihren Anfangspunkt bereits in den 1980er Jahren hatte, sickerte diese Erkenntnis nur sehr langsam zu den betroffenen Vereinen und Verbänden durch. Hier fand folglich erst seit Ende der 1980er Jahre eine ernsthafte Problematisierung der abnehmenden Engagiertenzahlen in den eigenen Reihen statt, die als »Krise des Ehrenamtes« gedeutet wurde (Born 1988; Albert 1993: 10; Riedel 1993: 379; Heinemann/Schubert 1994: 238; Zentralrat des DCV 1995: 313; Pott 1996; Paritätischer Wohlfahrtsverband/Stiftung Mitarbeit 1997: 6). Die vergleichsweise späte Auseinandersetzung der deutschen Vereine und Verbände mit dieser Problematik kann u.a. darauf zurückgeführt werden, dass viele Einrichtungen erst spät konkrete Anstrengungen unternahmen, um mehr über den Umfang und die Beschaffenheit des Ehrenamtes in ihren Organisationen in Erfahrung zu bringen. Erste verbandsinterne Studien und Statistiken der Wohlfahrtsverbände bestätigten dann allerdings die bisherigen wissenschaftlichen Befunde des Nachwuchsmangels, der Überalterung und der engagementspezifischen Rekrutierungsprobleme (Götz 1993a: 20; Halfar 1994: 110f.; Brantzen 1995: 221f). Über ähnliche Probleme klagten Anfang der 1990er Jahre neben den Wohlfahrtsverbänden auch die deutschen Sportvereine: So gaben in der Finanz- und Strukturanalyse des Deutschen Sportbundes aus dem Jahr 1991 86 % der befragten Vereine an, dass ihnen die Gewinnung ehrenamtlicher Mitarbeiter erhebliche Schwierigkeiten bereite (Heinemann/Schubert 1994: 358). Die Mitgliederzahlen in den deutschen Sportvereinen seien zwar insgesamt noch erfreulich hoch, doch stiegen die Anforderungen und Bedürfnisse gerade auf Seiten der Jugendlichen immer weiter an, so dass sich Fitnessstudios und andere Formen der individualistischen Freizeitgestaltung zu ernstzunehmenden Konkurrenten für die Sportvereine entwickelten (ebd.: 238; SZ 1994c).

Doch nicht nur der Abwanderungstrend freiwilliger Helfer führte Ende der 1980er Jahre eine Hinwendung der Vereine und Verbände zum Thema Ehrenamt herbei. Ausschlaggebend war zudem, dass sich die hier organisierten Freiwilligen zunehmend selbst zu Wort meldeten und – neben der Inanspruchnahme ihrer Exit-Möglichkeit – versuchten, durch Ausnutzung ihrer »Voice«-Option (Hirschman 1970), d.h. durch die Formulierung von Beschwerden oder Änderungswünschen, einen engagementbezogenen Einstellungswandel auf Seiten ihrer Einsatzstellen und der Politik herbeizuführen. Exemplarisch hierfür sei auf die bereits erwähnten Aktivitäten der Caritas-Konferenzen Deutschlands verwiesen: Auf verschiedenen Vertretertagen präsentierte dieser Fachverband der Caritas die Forderungen der Ehrenamtlichen, die sich sowohl an den Verband als auch an die Politik und die Öffentlichkeit richteten. Bereits auf ihrem Vertretertag im Jahr 1988 in Essen forderten diese eine stärkere Öffentlichkeitsarbeit nach außen und nach innen. Das Ziel bestand darin, die Bedingungen ehrenamtlicher Arbeit öffentlich zu thematisieren

und hierbei die Wünsche und Motive der Freiwilligen zu berücksichtigen (Gaidetzka 1989a: 301). Inhaltlich ging es den Freiwilligen u.a. um bessere Weiterqualifizierungsmaßnahmen, die Anerkennung ihres Bedürfnisses nach Selbständigkeit sowie eine zuverlässige Rückerstattung entstandener Kosten.

Die Verbesserungswünsche der in den Caritas-Konferenzen Deutschlands zusammengefassten Helfergruppen richteten sich jedoch nicht nur an den eigenen Verband, sondern auch an die Politik und die Öffentlichkeit. Unter dem Motto: »Sich einmischen, vertreten, handeln« einigte sich die CKD auf ihrem Vertretertag im Jahr 1994 in Münster auf folgende Forderungen: die rentenrechtliche Anerkennung von Ehrenamtszeiten, die Gewährung eines Steuerfreibetrags für Aufwandsentschädigungen und die Schaffung einheitlicher beruflicher Freistellungsregelungen (Rogg 1994: 459). Die intensiven Auseinandersetzungen der in den Caritas-Konferenzen Deutschlands organisierten Ehrenamtlichen mit den Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement kulminierten in der Verabschiedung eines Positionspapiers, das auf dem Vertretertag im März 1996 in Erfurt einstimmig beschlossen wurde. Die CKD verfolgte mit dieser Veröffentlichung das Ziel, sich in die verbandlichen, kirchlichen und gesellschaftlichen Diskussionen um das Ehrenamt einzumischen und hier für bessere ehrenamtliche Rahmenbedingungen zu werben. Zusätzlich zu den bereits beim Vertretertag der CKD im Jahr 1994 genannten institutionellen Neuerungen forderten sie hier die Überarbeitung des bestehenden Arbeitsförderungsgesetzes, die Schaffung von Freiwilligenzentren sowie die Gewährung eines umfangreichen Versicherungsschutzes im Ehrenamt (CKD 1996).

Dem hier am Beispiel der Caritas-Konferenzen Deutschlands skizzierten steigenden Selbstbewusstsein der Freiwilligen brachten auch die Printmedien seit Anfang der 1990er Jahre insofern mehr Aufmerksamkeit entgegen, als diese einerseits zunehmend über Veranstaltungen unter Beteiligung von Freiwilligen bzw. ihren Vertretungen und andererseits über die Unzufriedenheit vieler Freiwilliger mit den bestehenden Engagementbedingungen berichteten (FAZ 1988b, 1991; Born 1996: 28). So zitierte beispielsweise die FAZ im Jahr 1989 ein oftmals Wilhelm Busch zugeschriebenes Gedicht, das ein frustrierter ehrenamtlicher Funktionär an den Präsidenten seines Vereins geschickt hatte: »Willst du froh und glücklich leben, laß kein Ehrenamt dir geben! Willst du nicht zu früh ins Grab lehne jedes Amt glatt ab! [...] Wieviel Mühe, Sorgen, Plagen, wieviel Ärger mußt du tragen. Gibst viel Geld aus, opferst Zeit – und der Lohn? ›Undankbarkeit!‹« (FAZ 1989)

Hinzu kommt, dass die Freie Wohlfahrtspflege Anfang der 1990er Jahre nicht nur »von unten«, d.h. durch die Freiwilligen selbst, unter Druck gesetzt wurde, sondern auch die Politik mit hohen Erwartungen an diese herantrat. Angesichts der Finanzierungsprobleme öffentlicher Sozialhaushalte und der Grenzen professioneller Dienstleistungserbringung stieg in diesem Zeitraum, wie Olk (1989b: 31) und Braun (1989: 43, 1990b: 435) darlegen, das politische Interesse an der Ressource Ehrenamt. Die gesteigerte Aufmerksamkeit der Bundespolitik für dieses Thema schlug sich aber kaum, wie im weiteren Verlauf der Ergebnispräsentation noch zu zeigen sein wird, in staatlichen Initiativen zur Verbesserung der institutionellen Bedingungen für freiwilliges Engagement nieder. Stattdessen wurde von politischer Seite die Forderung an die Freie Wohlfahrtspflege formuliert, dass diese als ureigenste Institution des Ehrenamtes das bislang brachliegende Reservoir an Freiwilligen in der Gesellschaft heben müsse (Olk 1989b: 31; Albert 1993: 9). In diesem

Zusammenhang wurde den Vereinen und Verbänden von bundespolitischer Seite zudem vorgeworfen, dass sie selbst an den nachlassenden Engagiertenzahlen in den eigenen Reihen schuld seien, da sie der Entwicklung zur Freizeitgesellschaft bislang zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt und es somit verpasst hätten, attraktive und flexible Angebote für potenzielle Freiwillige zu entwickeln (u.a. Münteferring 1995; Scharping 1996: 14-16; Riegert 1997: 16f.). Daher, so das Fazit, müssten in erster Linie die Organisationen und nicht der Staat erhebliche Anpassungsleistungen in Sachen Ehrenamt erbringen (Abgeordneter Riegert (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13107). Diese Erwartungen und Vorwürfe wurden von Seiten der Politik demnach zu einem Zeitpunkt an die Dienste und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege herangetragen, der ungünstiger nicht hätte sein können, litten diese ja selbst – wie soeben dargestellt – unter den nachlassenden Engagiertenzahlen in den eigenen Reihen.

Zudem befanden sich die Wohlfahrtsverbände Anfang der 1990er durch die Umstellung der kommunalen Sozialverwaltungen auf New Public Management-Strategien sowie durch die Überarbeitung der Sozialgesetzgebung in einer schwierigen Umbruchsituation. So büßten diese im Zuge der Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1994 ihr bisheriges Anbietermonopol im Bereich der sozialen Dienste weitgehend ein und mussten sich nun im Wettbewerb mit verbandsunabhängigen Initiativen und privatgewerblichen Anbietern beweisen (Olk 1995: 111; Strünck 2000: 114). Angesichts der sich daraus ergebenden Notwendigkeit, die Angebote den sich etablierenden Wettbewerbs- und Marktbedingungen anzupassen, spricht Olk davon, dass sich die Wohlfahrtsverbände in den 1990er Jahren »zu betriebswirtschaftlich orientierten Dienstleistungsanbietern« entwickelt hätten (Olk 1995: 108). Wie die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege anmerkt, zwang diese Umstellung die Wohlfahrtsverbände zu einem »Spagat zwischen betriebswirtschaftlicher Funktionsfähigkeit und Gemeinwohlorientierung sowie professionellem und freiwilligem Engagement« (BAGFW 1997: 5), was wiederum zu einer deutlichen Verminderung ihrer Attraktivität als Tätigkeitsfeld für Ehrenamtliche führte. Aus diesem Grund wies auch die Arbeiterwohlfahrt die Vorwürfe der Politik zurück, dass die Wohlfahrtsverbände allein für das Nachlassen des freiwilligen Engagements verantwortlich seien. Stattdessen hätten Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft den Verbänden die Prinzipien des Marktes »verordnet«, wodurch sich die Ehrenamtlichen »seit Jahren mit betriebswirtschaftlichen Argumenten an den Rand gedrängt« fühlten (Pott 1996: 11). Den politischen Vorwürfen begegneten die Vereine und Verbände zudem mit der Feststellung, dass sie nach wie vor zu den größten Trägern ehrenamtlicher Arbeit in Deutschland zählten und sich tausende von Ehrenamtlichen in ihrem Umkreis engagieren würden: »[M]anche Partei wäre froh, nur einen Bruchteil als Mitglieder zu haben.« (Puschmann 1998: 379)

Insgesamt betrachtet zeigt sich, dass angesichts der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der Einsicht in die Abwanderung der eigenen Freiwilligen auch die Vereine und Verbände die für die Erzählung des traditionellen Ehrenamtes charakteristische Behauptung nicht mehr länger aufrechterhalten konnten, dass sie der selbstverständliche Hauptträger des Ehrenamtes seien. Es erschien folglich wenig glaubhaft, die innerorganisationalen Defizite im Umgang mit den eigenen Freiwilligen noch länger zu leugnen und im Sinne des alten Ehrenamtes darauf zu beharren, dass es genügend Menschen gebe, die sich aus einer milieubezogenen

Verpflichtung heraus in den traditionellen Organisationen deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit engagieren. Durch die hohen Erwartungen, die von verschiedenen Seiten an die Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege und die Großvereine herangetragen wurden, befanden sich diese folglich in einer eher defensiven Position, die dazu führte, dass sie sich zunehmend der Wissensordnung des neuen Ehrenamtes und der damit untrennbar verbundenen Einsicht in die Notwendigkeit organisationaler und institutioneller Neuerungen öffneten. Bei diesen setzte sich demnach spätestens in der ersten Hälfte der 1990er Jahre die Überzeugung durch, dass sie nur dann für Freiwillige attraktiv bleiben können, wenn einerseits innerverbandliche Reformen durchgeführt würden und andererseits das Ehrenamt gesellschaftlich aufgewertet sowie (bundes-)politisch durch institutionelle Reformen unterstützt werde. Der sich abzeichnende allmähliche Übergang der deutschen Vereins- und Verbandslandschaft zu einer reformorientiert-progressiven Position stellt insofern eine sinnvolle Restrukturierung der hier bislang vorherrschenden Wissensordnung dar, als auf diese Weise die neuen Ansprüche der Freiwilligen in den eigenen Reihen aufgegriffen und offensiv an die Politik weitergeleitet werden konnten. Hierdurch entledigten sich die deutschen Vereine und Verbände zumindest eines Teils der an sie herangetragenen Forderungen.

Der nunmehr ausführlich beschriebene Wandel im Umgang der Vereine und Verbände mit der vermeintlichen Krise des Ehrenamtes Anfang der 1990er Jahre lässt sich auf die folgenden zwei Argumentationsstränge zuspitzen: Erstens wurden sich diese zunehmend der Tatsache bewusst, dass die eigenen hierarchischen und bevormundenden Organisationsstrukturen mitunter den gesteigerten Ansprüchen der neuen Freiwilligen an ein Engagement im Wege stünden (Zentralrat des DCV 1995: 319-321). Zweitens wurde auch der Bundespolitik eine Teilschuld für die Engagementmüdigkeit der Bürger zugeschrieben, da einerseits der staatlich forcierte Vermarktlichungsdruck die Freie Wohlfahrtspflege zunehmend unattraktiv für Engagierte mache und die Bundespolitik andererseits bislang kaum eigene Anstrengungen unternommen habe, um die Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement angemessen zu gestalten (Baldas 1993: 407-409).

Seinen wohl deutlichsten Niederschlag fand die veränderte engagementspezifische Grundhaltung der deutschen Wohlfahrtsverbände und Vereine in der sprunghaft ansteigenden Anzahl an von diesen initiierten diesbezüglichen Tagungen, Werbekampagnen und interdisziplinären Gesprächsrunden Anfang der 1990er Jahre, in denen Praktiker aus dem Feld, (Lokal-)Politiker und Wissenschaftler über die institutionellen Erfordernisse der Engagementförderung diskutierten (SZ 1993c, 1994b). Diese Veranstaltungen und Kampagnen wurden zudem von einer starken Medienpräsenz begleitet, so dass die Klagen der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sowie des deutschen Vereinswesens, allen voran des Sports, über eine Krise des Ehrenamtes im öffentlichen Raum deutlich zu vernehmen waren. Der folgende exemplarische Überblick soll einen Eindruck von der diesbezüglichen Medienberichterstattung vermitteln: So spitzte beispielsweise die FAZ die engagementbezogenen Debatten auf dem vierten Eichholzer Sportforum im Jahr 1993 auf die Erkenntnis zu: »Der Patient kränkelt, aber noch erhält uns eine erstaunliche Robustheit seine Schaffenskraft« (FAZ 1993a; ebenso FAZ 1988b). Die *Süddeutsche Zeitung* fasste die Diskussionen auf dem Hearing des Bezirksjugendrings Niederbayern im Jahr 1993 mit den Worten zusammen: »Zunehmender Rückzug ins Private. Vereinen kommt Jugend abhanden« (SZ 1993e). Ähnlichen Schlagzei-

len begegnet man zudem im Wochenmagazin *Der Spiegel*: »Die Jungen kneifen. Den deutschen Vereinen geht der Nachwuchs aus« (Spiegel 1994c) oder in der *Süddeutschen Zeitung*: »Der Wertewandel treibt die Vereine in einen Teufelskreis« (SZ 1994c). Letztere zitierte den Landesbischof Johannes Hanselmann auf der Frühjahrstagung der Evangelischen Landessynode in Günzburg mit den Worten: »Sie [die Ehrenamtlichen, D.N.] sind unverzichtbar, aber sie stehen nicht Schlange.« (SZ 1993b) Ebenfalls in der *Süddeutschen Zeitung* findet sich ein Bericht über die Fachtagung des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes zum Thema »Das Amt – die Ehre – die Arbeit«, der den Titel trägt: »Bereitschaft zur Übernahme läßt spürbar nach. Das Ehrenamt als Klotz am Bein« (SZ 1994b).

Die hier exemplarisch aufgeführten Presseartikel zeigen deutlich, dass seit Anfang der 1990er Jahre »[l]andauf, landab [...] Klagen über den Niedergang der Solidarität zu hören [sind]. Der Abgesang auf das Ehrenamt wird angestimmt, auf den Idealismus, Altruismus, die Hilfsbereitschaft. [...] und als Beleg muß meist der Mitgliederschwund der Verbände, Parteien und Kirchen herhalten.« (Zeit Online 1997i) Dass die Krise der Ehrenamtlichkeit trotz, wie bereits an anderer Stelle ausgeführt (vgl. Kap. 4.3, Fn. 17), anderslautender statistischer Umfragen und steigender Mitgliederzahlen in alternativen Bündnisformen derart thematisiert wurde, liegt u.a. an der gesellschaftlich einflussreichen Position der großen Wohlfahrtsverbände und Sportvereine, die ja tatsächlich, wie auch Eckhard Priller vom WZB bestätigt, mit einem Mitgliederschwund zu kämpfen hatten: »Aus der Sicht der großen Verbände gibt es einen Niedergang im Engagement und in der Hilfsbereitschaft. Und die haben nun mal die *Meinungsführerschaft*. Denen laufen die Mitglieder davon.« (Zeit Online 1997i, Herv. d.V., D.N.)

Es blieb allerdings nicht nur bei diesen – medial verstärkten – Klagen über die vermeintlich abnehmende Bereitschaft der Bürger zur Übernahme eines freiwilligen Engagements. Vereine und Verbände traten seit Anfang der 1990er Jahre auch verstärkt an Kommunal-, Landes- und Bundespolitiker mit der Forderung heran, sich nicht länger den institutionellen Erfordernissen der Engagementförderung zu entziehen. Am Beispiel des Deutschen Caritasverbandes und des deutschen Sportbundes soll daher nachfolgend gezeigt werden, wie diese in den 1990er Jahren die Einsicht in die Notwendigkeit von organisationsinternen Reformen in Sachen Freiwilligenbetreuung zunehmend mit Forderungen an die Politik verknüpften.

Der Deutsche Caritasverband

Die Auswertung verschiedener verbandsinterner Publikationen des Deutschen Caritasverbandes, wie etwa der Verbandszeitschrift *Caritas*, einzelner Ausgaben des Caritas-Jahrbuches sowie der Zeitschrift *Sozialcourage*, zeigt, dass hier seit Ende der 1980er Jahre mit zunehmender Intensität über innerverbandliche Reformmaßnahmen nachgedacht wurde, die den Bedingungen der neuen Ehrenamtlichkeit Rechnung tragen (Nachbauer 1989; Bock 1990: 354, 1996a: 97, 1996b: 223-225; Gaidetzka 1990: 587; Puschmann 1992: 164; Born 1993: 33f.). Die diesbezüglichen Überlegungen wurden allerdings von der Einsicht begleitet, dass diese organisationsinternen Reformen zur Förderung des Ehrenamtes keineswegs ausreichend seien, da viele Forderungen der neuen Ehrenamtlichen außerhalb des Zuständigkeitsbereiches der Vereine und Verbände lägen.

Nach Angaben einer im Jahr 1993 gegründeten Arbeitsgruppe der Caritas, die sich mit Fragen der Engagementförderung auseinandersetzte, sei es demnach

dringend erforderlich, dass freiwilliges Engagement auch gesellschaftlich sowie insbesondere politisch aufgewertet und unterstützt werde (Baldas 1993: 407-409). Das aus diesen Debatten hervorgegangene Arbeitspapier beinhaltete sowohl Empfehlungen an die Politik als auch an die Einrichtungen des Caritasverbandes. Letzteren wurde nahegelegt, die Gewinnung Ehrenamtlicher stärker in ihr Personalmanagement zu integrieren. Hierzu gehöre es auch, Fortbildungen anzubieten, Sachkosten zu übernehmen, Versicherungsschutz zu gewährleisten sowie eine Gleichbehandlung von Haupt- und Ehrenamtlichen sicherzustellen. Des Weiteren wurde der Deutsche Caritasverband explizit dazu aufgerufen, sich mit seinen engagementspezifischen Forderungen stärker an die Politik zu wenden und diese zur sozialversicherungs- und rentenrechtlichen Anerkennung von Sozialzeiten oder zur steuerlichen Absetzbarkeit von im Ehrenamt anfallenden Kosten aufzufordern. An die Adresse der Politik formulierte die Arbeitsgruppe die Forderung, freiwilliges Engagement nicht mehr nur in politischen Sonntagsreden zu loben, sondern darüber hinaus Sozialzeiten gesellschaftlich aufzuwerten, Projekte von Ehrenamtlichen finanziell zu fördern sowie die gesellschaftliche Anerkennung von Ehrenamtszeiten durch Nachweise oder Eintragungen ins Schulzeugnis zu stärken (ebd.).

Diese hier exemplarisch anhand einer verbandsinternen Arbeitsgruppe der Caritas aufgezeigte Verflechtung von innerverbandlichen Reformvorhaben und Forderungen an die Politik entwickelte sich bis Mitte der 1990er Jahre zur zentralen Umgangsweise des Caritasverbandes mit dem Thema Ehrenamt (Götz 1993b: 36-39; Bock 1994: 422f.; Born 1996: 28). Zugleich trat der DCV immer offensiver mit seinen Forderungen an die Öffentlichkeit und die Politik heran. So formulierte beispielsweise die Vertreterversammlung des Deutschen Caritasverbandes im Jahr 1993 explizit das Ziel, sich gerade mit Blick auf die Durchsetzung der institutionellen Dimension der Engagementförderung in Zukunft stärker in politische Angelegenheiten einzumischen (Baron 1993: 428). Diese Bemühungen kulminierten in der Stellungnahme des Zentralrats des Deutschen Caritasverbandes »Ehrenamtliche Tätigkeit in der Caritas – Bestandsaufnahme – Perspektiven – Positionen« (Zentralrat des DCV 1995), die am 10. Mai 1995 in Würzburg beschlossen wurde. Mit diesem Dokument bezog der Deutsche Caritasverband erstmals in seiner Verbandsgeschichte explizit Stellung zum Thema Ehrenamt. Dieses Positionspapier zielte grundlegend darauf ab, die Aufmerksamkeit auf die Besonderheiten des neuen Ehrenamtes sowie die damit verbundenen politischen und organisationalen Handlungserfordernisse zu lenken: Im Mittelpunkt der Kritik stand dabei die Tatsache, dass das Ehrenamt von den zentralen gesellschaftlichen Kräften viel zu lange als selbstverständlicher und voraussetzungsloser Bestandteil Sozialer Arbeit betrachtet wurde:

»Jetzt rächt sich, daß es von Profis in Politik, Verwaltung und in der freien Wohlfahrtspflege, den Caritasverband eingeschlossen, versäumt wurde, den »Eigensinn« ehrenamtlichen Handelns und dessen Notwendigkeit für die Gewährleistung von sozialer Sicherheit und persönlicher Zuwendung deutlich zu machen und zu fördern.« (Ebd.: 311)

Neben der Selbsterkenntnis bislang unzureichender innerverbandlicher Reformmaßnahmen (ebd.: 318-324) forderte dieses Positionspapier auch Politik und Verwaltung dazu auf, »Strukturen zu schaffen und nach Wegen zu suchen, durch die

es [das Ehrenamt, D.N.] unterstützt und gefördert wird« (ebd.: 324). Hierzu zählen u.a. Maßnahmen wie die Erhöhung der Steuerfreibeträge, die Berücksichtigung bei der Rente, gesetzliche Freistellungsregelungen, die Überarbeitung des Arbeitsförderungsgesetzes sowie der Ausbau gesellschaftlicher Anerkennungsformen (ebd.: 324f.).

Mit Blick auf das Positionspapier des Caritasverbandes verdient gerade der starke Politik- und Öffentlichkeitsbezug dieses Dokuments besondere Aufmerksamkeit: Der DCV formulierte hier explizit das Ziel, in Zukunft durch Stellungnahmen in der Öffentlichkeit, durch Kontaktaufnahme mit den zuständigen politischen Gremien und Ausschüssen des Parlaments sowie durch eine verstärkte Publikationstätigkeit »auf die Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der gesellschaftlichen Anerkennung des sozialen Engagements« hinzuwirken (ebd.: 328). Im Zuge dessen forderte auch die Vizepräsidentin des Deutschen Caritasverbandes, Teresa Bock, den Zentralrat der Caritas eindringlich zu einem ähnlich entschlossenen Vorgehen in Sachen Ehrenamt auf, wie er es bereits in seiner Vorlage zur Bekämpfung der Armut im Oktober 1993 an den Tag gelegt hatte.¹ Nur auf diese Weise, so Bock weiter, könne der Caritasverband den »Respekt und Einfluss in der Öffentlichkeit« wiedererlangen, wie er ihn bereits in den 1960er Jahren geltend gemacht hatte, als er die Entwicklung der Sozialgesetzgebung in Deutschland entscheidend mitgestalten konnte (Bock 1995a: 292). »Heute ist sie [die Caritas, D.N.] gefordert, sich am Aufbau der Zivilgesellschaft zu beteiligen« (ebd.), weshalb Teresa Bock eine Einmischung der Caritas in die diesbezüglichen öffentlichen und politischen Debatten für unerlässlich hielt.²

Mit Blick auf die zweite Hälfte der 1990er Jahre zeigt sich, dass der DCV von seinen engagementspezifischen Forderungen an die Politik keineswegs abrückte, sondern diese sogar noch intensivierte. Diese Beharrlichkeit gilt es anhand von zwei Beispielen zu illustrieren: So äußerte sich der damalige Präsident des DCV, Hellmut Puschmann, anlässlich einer Fachtagung der Caritas zum Thema »Kultur der Freiwilligkeit. Das politische Gewicht des Ehrenamtes« im Februar 1998 sehr enttäuscht über die bisherige Passivität der Bundesregierung in Sachen Ehrenamt. Der DCV habe sich in den vergangenen Jahren, so Puschmann, intensiv bemüht, ein neues Bewusstsein für seine Ehrenamtlichen zu entwickeln. Dies sei auf Seiten der Bundespolitik bislang allerdings nicht der Fall gewesen. Vielmehr halte die Bundesregierung weiterhin an gesetzlichen Regelungen fest, die ein freiwilliges Engagement eher behindern als fördern würden (Puschmann 1998: 378-384). Diese Missstände ebenso kritisierend bekannte sich der Zentralrat des Deutschen Caritasverbandes in seinem Beschluss zum Thema Ehrenamt vom 8. Oktober 1998 erneut zu den Forderungen des Positionspapiers aus dem Jahr 1995. Gleichzeitig brachte der DCV hier seinen ungebrochenen Willen zum Ausdruck, sich auch zu-

1 | Dieser Armutsbericht der Caritas ist nach Angaben der Wochenzeitung *Die Zeit* »der bislang größte Affront gegen die Wohlstandsprediger der Regierung Kohl« gewesen, die lange Zeit zu einer Verharmlosung dieser Problematik neigte (Zeit Online 1996b).

2 | Derartige Verweise auf historische Beispiele der erfolgreichen Einmischung des Caritasverbandes in politische Entscheidungen tragen dazu bei, auch das aktuelle Vorhaben als erfolgsversprechend darzustellen und gleichzeitig interne sowie externe Unterstützung für das Projekt zu mobilisieren (Gerhards 1992: 313).

künftig in die entsprechenden gesetzgeberischen Verfahren einzumischen (Zentralrat des DCV 1998: 566; vgl. ebenso FAZ 1997f).

Nicht nur der DCV, sondern auch die übrigen deutschen Wohlfahrtsverbände sowie die Kirchen wendeten sich seit Anfang der 1990er Jahre mit ihren Forderungen in Sachen Engagementförderung verstärkt direkt an die Politik. Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege waren sich folglich weitgehend darin einig, dass den neuen Bedingungen der Ehrenamtlichkeit nur im Zusammenspiel von innerorganisationalen Reformen und politischen Anstrengungen wirksam begegnet werden könne. Die folgenden Beispiele mögen zur Plausibilisierung dieses Sachverhaltes genügen: Auf der Frühjahrstagung der Evangelischen Landessynode in Günzburg sprach sich beispielsweise der Münchner Synodale Rolf Günther eindringlich dafür aus, dass sich nicht nur innerkirchlich mit dem Thema Ehrenamt auseinandergesetzt werde. Auch »dem Staat stünde es gut an, [...] manche Passagen der kirchlichen Leitlinien als Beitrag für soziale Innovationen in den ›gesamtgesellschaftlichen Dialog‹ zu übernehmen« (SZ 1993c). Die Teilnehmer der Synode setzten sich deshalb vor allem für die Anrechnung des Ehrenamtes auf die Rente und die Verbesserung der steuerlichen Absetzbarkeit von Auslagen und Fortbildungskosten ein (ebd.).

Des Weiteren zeigten sich auch die Sprecher der sechs deutschen Wohlfahrtsverbände im Rahmen einer Diskussionsrunde über die zukünftige Rolle der Freien Wohlfahrtspflege im Sozialstaat in der Evangelischen Akademie Arnoldshain sehr enttäuscht von der ungenügenden Unterstützung des freiwilligen Engagements durch die öffentliche Hand, die sich im Hinblick auf konkrete Fördermaßnahmen für das Ehrenamt ausschließlich in leeren Worthülsen verliere (SZ 1996a). Ähnlich deutliche Worte fand auch der Präsident des Landesverbandes der DRK Hessen, Rudolf Schmitt: »Die Politik muß das Ehrenamt fördern«. Die Gewährung von Steuervorteilen sowohl für die Freiwilligen als auch für die Organisationen erachtete Schmitt als geeignete Maßnahme, um den abnehmenden Engagiertenzahlen entgegenzuwirken (FAZ 1996b). Auf einer zum Thema Ehrenamt veranstalteten Fachtagung setzte sich der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband nicht nur für die rentenrechtliche Anerkennung des Ehrenamtes, Freistellungsregelungen und Bürokratieabbau ein, sondern formulierte auch konkrete Vorwürfe an die Politik: »Es ist nicht vermittelbar, daß Politiker nebenbei abzocken, und draußen werben sie fürs Ehrenamt.« (SZ 1994b)

Die Sportvereine und der Deutsche Sportbund

Neben den Wohlfahrtsverbänden und Kirchen waren es vor allem die deutschen Sportvereine sowie ihre nationale Vertretung, der Deutsche Sportbund, die sich angesichts nachlassender Engagiertenzahlen seit Ende der 1980er Jahre offensiv mit engagementspezifischen Forderungen an die Politik wandten. Die Nachwuchssorgen der deutschen Sportvereine wurden von den Verantwortlichen nicht nur als Zeichen gedeutet, dass das Ehrenamt im Sport an seine Grenzen stoße, sondern dass es darüber hinaus auch durch bürokratische Hindernisse und fehlende politische Fördermaßnahmen behindert werde (FAZ 1988a, 1993a; SZ 1994c; von Richtofen 1996a, 1996b: 6). Aus diesem Grund versuchten die Sportvereine sowie ihre Vertretungen auf Landes- und Bundesebene mit Hilfe von Kampagnen und Veranstaltungen zum Thema Ehrenamt sowohl die Öffentlichkeit als auch die Politik auf diese Problematik aufmerksam zu machen. In diesem Zusammenhang besonders

erwähnenswert sind die Anstrengungen der Landessportbünde, auf deren jeweiliges Drängen hin das Jahr 1993 in Nordrhein-Westfalen und das Jahr 1994 in Bayern zum »Jahr des Ehrenamtes« erklärt wurde (Landessportbund NRW/Kultusministerium NRW 1994). Diskussionsrunden, wie das in regelmäßigen Abständen stattfindende Eichholzer Sportforum, das sich in den Jahre 1993 und 1995 dem Thema Ehrenamt zuwandte (FAZ 1993a; SZ 1995a), sowie Werbekampagnen, wie die im Jahr 1995 ins Leben gerufene Aktion des Deutschen Sportbundes: »Sportvereine – für alle ein Gewinn«, dienten ebenfalls dem Ziel, die besondere Bedeutung von Sportvereinen für das Ehrenamt zu betonen (FAZ 1995a).

Trotz unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen und verschiedener regionaler Besonderheiten hatten all diese Veranstaltungen zwei Aspekte gemeinsam: Erstens waren bei diesen Tagungen und Aktionen stets Kommunal-, Landes- oder Bundespolitiker entweder als Gäste bzw. Diskutanten anwesend oder als Kooperationspartner involviert. Zudem wurden diese Kampagnen stets von einer erheblichen Medienaufmerksamkeit begleitet und drangen so ins Bewusstsein breiterer Bevölkerungskreise ein. Zweitens zielten diese Veranstaltungen darauf ab, die Politikfähigkeit des Sports unter Beweis zu stellen und dessen öffentliche Position in Sachen Engagementförderung zu stärken (FAZ 1993a, 1995a). Der nordrhein-westfälische Ministerialdirigent Johannes Eulerling brachte diese Zielsetzung im Jahr 1994 folgendermaßen auf den Punkt: »Gemeinsinn und Solidarität sind die Grundlagen der Politikfähigkeit des Sports und seiner wichtigen Aufgabe: der Sozialen Offensive« (Stadtsporthund Münster o.J.). Besondere Anstrengungen, um die Ehrenamtsproblematik im Sportbereich publik zu machen, unternahm der damalige DSB-Präsident Manfred von Richthofen, der sich in Gesprächen mit Politikern und den zuständigen Ministerien immer wieder für die Aufwertung des Ehrenamtes einsetzte. Auf seine Anfrage hin erklärte sich z.B. der Bundeskanzler Helmut Kohl bereit, die Schirmherrschaft für die DSB-Kampagne: »Sportvereine – für alle ein Gewinn« zu übernehmen (FAZ 1995a).

Die Rolle des DSB-Präsidenten Manfred von Richthofen gilt es an dieser Stelle explizit hervorzuheben, da sich dieser in Sachen Ehrenamt nicht nur für die Belange des Sports einsetzte, sondern auch die diesbezügliche Zusammenarbeit der Sportorganisationen mit den kulturellen, sozialen und kirchlichen Verbänden in Deutschland forcierte. Ausdruck dieser Bemühungen war u.a. das Spitzengespräch zwischen DSB-Präsident von Richthofen, dem Vorsitzenden der Deutschen Bischofskonferenz, Karl Lehmann, und dem Vorsitzenden des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, Klaus Engelhardt, im Jahr 1995 in Frankfurt. Sie einigten sich hier u.a. darauf, in Zukunft gemeinsam für die Unterstützung und Anerkennung des Ehrenamtes zu kämpfen (FAZ 1995b). Kulminationspunkt derartiger kollektiver Anstrengungen war die vom Deutschen Sportbund initiierte Anhörung zum Thema Ehrenamt im Berliner Abgeordnetenhaus am 06.11.1995, die als bundesweite Diskussionsplattform für alle auf Freiwilligenarbeit angewiesenen Organisationen fungierte. Diese traten folglich »erstmalig gemeinsam an, um die Belange des Ehrenamtes gegenüber Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu vertreten« (Berliner Resolution zum Ehrenamt 1996: 16). Der DSB-Präsident Manfred von Richthofen rief in seiner Eröffnungsrede die übrigen Verbände und Organisationen zu einem entschlossenen Handeln im Rahmen eines »sozialen Bündnis[s] der besonderen Art« auf (von Richthofen 1996b: 8). Der Abwärtstrend in Sachen Engagiertenzahlen, so von Richthofen weiter, könne »am wirkungsvolls-

ten im engen Schulterschuß mit Partnern« aufgehalten werden, »die in gleicher Weise betroffen und besorgt sind« (ebd.: 6).

Der DSB-Präsident forderte die bei der Berliner Anhörung anwesenden Verantwortungsträger und Experten aus den Bereichen Bildung, Wirtschaft, Politik sowie Medien auf, sich der Aufgabe der Engagementförderung ernsthaft zu widmen, denn »flammende Bekenntnisse und freundliches Schulterklopfen für die selbstlosen Diener der Gesellschaft reichen nicht aus« (von Richthofen 1996b: 7). Die Diskussionen in den Expertenrunden mündeten in der sog. »Berliner Resolution zum Ehrenamt«, die von 29 gesellschaftlichen Organisationen, u.a. den Kirchen, den Wohlfahrtsverbänden und allen Bundestagsfraktionen, unterzeichnet wurde (Berliner Resolution zum Ehrenamt 1996: 16). Insgesamt blieb die Berliner Resolution jedoch weit hinter den Zielen der auf institutionelle Reformen drängenden Vereine und Verbände zurück. Über allgemeine Belobigungen und Absichtserklärungen, wie etwa, dass die »wertvolle Ressource Ehrenamt« (ebd.) der gesellschaftlichen und politischen Wertschätzung sowie Unterstützung bedürfe, kam die Resolution noch nicht hinaus. Festgehalten wurde lediglich, dass die öffentlichen Formen der Anerkennung ausgeweitet und Ehrenamtszeiten stärker in Bewerbungsverfahren berücksichtigt werden sollten (ebd.). Mit Blick auf andere Forderungen, wie etwa die Einrichtung eines allgemeinen Fonds zur Förderung des Ehrenamtes, die Schaffung einheitlicher Freistellungsregelungen oder die Anerkennung von Ehrenamtszeiten als berufliche Qualifikation, konnte hingegen keine Einigkeit erzielt werden. Während z.B. die Gewerkschaften derartige Maßnahmen begrüßten, sprachen sich die Vertreter der Arbeitgeber und der Wirtschaft prinzipiell gegen stärkere Eingriffe des Staates oder der Wirtschaft in den Engagementbereich aus (DSB 1996: 15).

Obleich die Berliner Resolution zum Ehrenamt insgesamt noch recht allgemein gehalten war und sich gerade viele Vereine und Verbände von der Zurückhaltung bundespolitischer Fraktionen enttäuscht zeigten, war die Anhörung im Berliner Abgeordnetenhaus ein erster Schritt, um die in verschiedenen Gesellschaftsbereichen geführten Debatten über die Möglichkeiten der institutionellen Förderung freiwilligen Engagements auf einen Nenner zu bringen, in gemeinsame Verhandlungen zu treten und öffentliche Aufmerksamkeit für die reformorientiert-progressive Position zu erzeugen (vgl. die Dokumentation des Medienechos in: DSB 1996: 22-25). Da diese vom DSB initiierte Anhörung somit vornehmlich dem Ziel diene, die auf Ehrenamtlichkeit angewiesenen Organisationen zur Zusammenarbeit zu motivieren, kann sie als eine konsensbildende Maßnahme im Sinne der von Michael Schwab-Trapp beschriebenen Kopplungsmanöver verstanden werden (Schwab-Trapp 2002: 60). Die Formierung eines derart breiten Bündnisses war entscheidend, um die kollektive Reichweite der reformorientiert-progressiven Position und damit auch ihre diskursive Wahrnehmbarkeit zu erhöhen. Es bildete sich folglich sukzessive eine breite gesellschaftliche Diskurskoalition bestehend aus den Sportvereinen und den kirchlichen, sozialen und kulturellen Dachverbänden heraus, die öffentlich wahrnehmbar eine Verbesserung der gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement forderte. Wenngleich Bundespolitiker diesen Debatten bis Mitte der 1990er Jahre nur wenig Beachtung schenkten, wurde diesem Thema zumindest auf der kommunal- und landespolitischen Ebene bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre ein steigendes Interesse entgegengebracht.

6.1.2 Die Unterstützung der reformorientierten Position von Seiten der Kommunal- und Landespolitik

Die empirische Analyse hat ergeben, dass es neben Vereins- und Verbandsvertretern vor allem Kommunal- und Landespolitiker waren, die bereits seit Ende der 1980er Jahre ein deutliches Interesse für Fragen der Engagementförderung entwickelt haben. Als Ideengeber für diese politischen Auseinandersetzungen fungierten u.a. die in diesem Zeitraum verstärkt stattfindenden, von Stiftungen, Vereinen und Verbänden organisierten Veranstaltungen zum Thema Ehrenamt, bei denen auch die Vertreter der Kommunal- und Landespolitik stets anwesend waren. Die hierdurch beförderte Auseinandersetzung politischer Verantwortungsträger mit den engagementbezogenen Forderungen der Vereine und Verbände soll im Folgenden anhand eines Vortrags der Präsidentin des Berliner Abgeordnetenhauses, Hanna-Renate Laurien, im Rahmen einer Sitzung der Arbeitsgruppe Ehrenamt des Deutschen Caritasverbandes beispielhaft illustriert werden: Die CDU-Abgeordnete Hanna-Renate Laurien legte in ihrem Referat dar, dass sie in den letzten Jahren die Diskussionen um die vermeintliche Krise des Ehrenamtes aufmerksam verfolgt habe. Sie zeigte zwar Verständnis für die Sorgen der betroffenen Organisationen, teilte aber ihre Krisenstimmung keineswegs. Ihrer Meinung nach sei die Bereitschaft zum Ehrenamt nicht generell gesunken, sondern habe sich vielmehr gewandelt (Laurien 1995: 294). Nichtsdestotrotz stimmte sie mit den engagementspezifischen Forderungen der Vereine und Verbände weitgehend überein: »Der Vorsitzende der AWO schreibt mir – und ich weiß, wieviele freie Träger ihm zustimmen – er wäre glücklich, wenn die ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer [...] Steuerermäßigungen für ihre Aufwendungen erhielten.« (Ebd.: 295) Am Ende ihres Vortrages sprach sich Laurien für die Gewährung ebendieser steuerlichen Vergünstigungen sowie der rentenrechtlichen Anerkennung des Ehrenamtes aus (ebd.: 298).

Aufgrund der zunehmenden Beteiligung von Politikern an den engagementspezifischen Initiativen der Vereine und Verbände nimmt es auch nicht wunder, dass in der ersten Hälfte der 1990er Jahre insbesondere in den Parlamenten derjenigen Bundesländer ausführlich über die Schaffung engagementförderlicher Rahmenbedingungen debattiert wurde, in denen z.B. die Sportverbände die Kooperation mit öffentlichen Stellen deutlich forciert hatten. Beispiele hierfür sind die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Bayern, in denen die Jahre 1993 bzw. 1994 auf Initiative der jeweiligen Landessportverbände zum »Jahr des Ehrenamtes« mit einer Vielzahl von Veranstaltungen erklärt wurden. So setzte sich beispielsweise der nordrhein-westfälische Sozialminister Franz Müntefering bereits im Jahr 1993 intensiv mit den neuen Bedingungen der Ehrenamtlichkeit auseinander und war entgegen der vielerorts geäußerten Sorgen über den »Rückzug ins Private« voll des Lobes über die herausragenden Leistungen der Ehrenamtlichen (FAZ 1993c). Mit Blick auf Bayern zeigt sich, dass in den Jahren 1993 und 1994 viele der von Vereinen und Verbänden geforderten institutionellen Fördermaßnahmen für das Ehrenamt auch auf politischer Ebene diskutiert wurden: So brachte beispielsweise die CSU-Fraktion im Jahr 1993 ein Antragspaket zur Stärkung des Ehrenamtes in den bayrischen Landtag ein, in dem sie u.a. ein vereinfachtes Zuschussverfahren für ehrenamtlich tätige Organisationen sowie eine Erhöhung des Steuerfreibetrags für Ehrenamtliche forderte (SZ 1993a). Im darauffolgenden Jahr sprach sich die

bayrische SPD-Vorsitzende Renate Schmidt für angemessene Aufwandsentschädigungen sowie eine bessere soziale Absicherung der Ehrenamtlichen, z.B. durch die Anerkennung von Sozialzeiten bei der Rentenberechnung, aus (SZ 1994a; FAZ 1994c).

Doch auch in den Parlamenten der übrigen Bundesländer wurde zunehmend die Forderung laut, dass die Bundespolitik die Engagementförderung nicht mehr allein den Kommunen bzw. den jeweiligen Organisationen überlassen dürfe: Die hessische CDU-Landtagsabgeordnete Petra Roth, die als Vizepräsidentin des Landessportbundes auch über die Diskussionen auf der Ebene der Vereine und Verbände im Bilde war, forderte die Bundesregierung auf dem Eichholzer Sportforum im Jahr 1993 eindringlich dazu auf, »auf dem Wege von Gesetzen und Verordnungen [...] die Bereitschaft zum Ehrenamt« zu stärken (FAZ 1993a). Ähnlich offensiv verlangte auch die Sportministerkonferenz der Bundesländer im Jahr 1995 in Dresden, dass das Ehrenamt sowohl durch die deutsche Wirtschaft als auch durch die Bundespolitik stärker gefördert werden müsse. In Bezug auf die bundespolitische Ebene setzten die Sportminister große Hoffnungen in den »Runden Tisch des Sports« mit Bundeskanzler Helmut Kohl, mit dem hier über die Schaffung eines Fonds für das Ehrenamt diskutiert werden sollte (FAZ 1995f).

Ein zusammenfassender Blick auf das bisher Gesagte zeigt, dass sich bis Mitte der 1990er Jahre eine breite gesellschaftlich-politische Diskurskoalition um die reformorientiert-progressive Position in Sachen Engagementförderung formiert hatte. Mit Ausnahme der Arbeitgeberverbände und der Wirtschaft erachteten ein Großteil der deutschen Dachverbände aus den Bereichen Sport, Kultur und Soziales, verschiedene Kommunal- und Landespolitiker sowie einige Freiwilligenvertretungen die bestehenden Gesetze und Verwaltungspraktiken im Bereich des Bürgerengagements – neben innerorganisatorischen Problemen – als zentrale Ursachen für den Rückgang freiwilliger Helfer. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen, so die übereinstimmende Feststellung, ließen die veränderten Bedingungen der neuen Ehrenamtlichkeit außer Acht und würden deshalb die Übernahme einer freiwilligen Tätigkeit oftmals eher erschweren als fördern (o.A. 1996: 15; Bürgstein 1998: 375). Aus diesem Grund setzten sich die Befürworter der reformorientiert-progressiven Position zunehmend dafür ein, dass sowohl von Seiten der mit Freiwilligen arbeitenden Organisationen als auch von Seiten der (Bundes-)Politik organisationale und institutionelle Reformen eingeleitet werden.

6.1.3 Die institutionelle Dimension der Engagementförderung als Gegenstand bundespolitischer Debatten (1994 bis 1998)

Während bislang vor allem der sich zwischen Vereins- und Verbandsvertretern sowie verschiedenen Kommunal- und Landespolitikern formierenden Diskurskoalition um die reformorientierte Sichtweise Aufmerksamkeit geschenkt wurde, gilt es nun, den Umgang der konservativ-liberalen Bundesregierung und der übrigen Bundestagsfraktionen mit der institutionellen Dimension der Engagementförderung überblicksartig zu skizzieren. Es wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die schwarz-gelbe Bundesregierung den Belangen des freiwilligen Engagements bis Mitte der 1990er Jahre, abgesehen von einigen kommunitaristisch inspirierten Belobigungen, noch kein ausgeprägtes Interesse entgegengebracht hat. Im Hinblick auf die institutionellen Fragen der Engagementförderung war

hier noch die traditionelle Vorstellung vorherrschend, wonach die Unterstützung ehrenamtlicher Arbeit keine vordringliche Aufgabe des Staates sei, sondern in den Verantwortungsbereich der Kommunen und der etablierten Großorganisationen falle. Das anfängliche Desinteresse der Bundesregierung an der Initiierung engagementspezifischer Fördermaßnahmen erklärt sich folglich u.a. dadurch, dass angesichts dieser lange Zeit praktizierten Verantwortlichkeitsaufteilung gar keine Notwendigkeit bzw. Legitimation für eine direkte Förderung des Engagements durch den Staat bestand. Vor diesem Hintergrund verwundert es kaum, dass die Bundesregierung bis Mitte der 1990er Jahre kaum eigene institutionelle Überlegungen bezüglich einer gelingenden Engagementförderung anstellte.³

Eine diesbezügliche Ausnahme bildeten die bundespolitischen Modellprojekte zur Förderung von Selbsthilfekontaktstellen und Seniorenbüros, die seit Ende der 1980er Jahre ins Leben gerufen wurden. Von diesen institutionellen Verpflichtungen abgesehen wurde die dauerhafte Sorge für das Thema Ehrenamt von Regierungsseite weitgehend abgelehnt. Dies zeigt sich besonders eindrücklich am Beispiel des Deutschen Seniorentages in Wiesbaden im Jahr 1994: Zu diesem Anlass ließen es sich Bundeskanzler Helmut Kohl und die Bundesministerin für Senioren und Familie, Hannelore Rönsch, nicht nehmen, auf die bisherigen Erfolge des Bundesmodellprogramms Seniorenbüro hinzuweisen. Diese Infrastruktureinrichtungen hätten sich in den letzten Jahren zu zentralen Anlaufstellen für ältere Menschen entwickelt, die sich auch nach ihrer Erwerbsarbeitsphase mit Hilfe eines freiwilligen Engagements aktiv am Leben beteiligen wollen. Über derartige Modellprojekte hinaus sahen Kohl und Rönsch jedoch keine Veranlassung, mit staatlichen Mitteln zur Förderung des freiwilligen Engagements beizutragen. Dies sei vielmehr Aufgabe der Länder und Kommunen, die von Rönsch explizit aufgefordert wurden, das Ehrenamt nicht mehr nur symbolisch, sondern auch durch finanzielle Vergünstigungen zu fördern (FAZ 1994a).

Des Weiteren kann die bundespolitische Zurückhaltung in Sachen Engagementförderung darauf zurückgeführt werden, dass mit dem Thema Ehrenamt in politischen Kreisen Anfang der 1990er Jahr höchst unterschiedlich umgegangen wurde: Maßgeblich beeinflusst durch die amerikanische Kommunitarismusdebatte kam es zwar in diesem Zeitraum in bundespolitischen Debatten zu einer verbalen Wiederbelebung des in Deutschland tief verwurzelten Subsidiaritätsprinzips, im Zuge dessen auch die Bedeutung des freiwilligen Engagements aufgewertet wurde, doch handelte es sich hierbei um Diskussionen mit ganz unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen (Focus 1997): Konservative Kräfte deuteten die im Ehrenamt aufscheinenden Individualisierungstendenzen – ganz in kommunitaristischer Manier – als Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, der mit Werteverfall sowie Vereinsamungs- und Vereinzelungstendenzen einhergehe. Die Stärkung der Bürgertugenden und des freiwilligen Engagements wurde von diesen als Möglichkeit betrachtet, diesen Entwicklungen entgegenzuwirken und zur Wiederbele-

3 | Bis Mitte der 1990er Jahre beschränkten sich die Regierungsinitiativen in Sachen Ehrenamt auf die Erstellung von Informationsbroschüren zum FSJ und FÖJ sowie auf wenige medienwirksame Ereignisse, wie etwa die Preisverleihung des Bundesfamilienministeriums im Rahmen des Wettbewerbs »Solidarität der Generationen« im Jahr 1995 oder die Schirmherrschaft des Bundeskanzlers über die Kampagne beim Deutschen Sportbund »Sportvereine – für alle ein Gewinn« (vgl. den Überblick in BT-Drs. 13/5674 1996: 22).

bung des Subsidiaritätsprinzips sowie zur Förderung des gemeinschaftlichen Zusammenhaltes beizutragen (CSU 1993: 10, 78; Schäuble 1994, 1995; Gauly 1995). Ebenso unter Bezugnahme auf den Subsidiaritätsgedanken betonte die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen demgegenüber die Chancen, die sich aus dem neuen Selbstbewusstsein der Bürger für die Selbstorganisation der Gemeinschaft ergeben könnten und forderte eine Stärkung der demokratischen Elemente des Bürgergesellschaftsprinzips (Kretschmann 1995; BT-Drs. 13/3232 1995). Diese Deutung erfuhr Anfang der 1990er Jahre durch die Umbruchsprozesse in Ost- und Mitteleuropa sowie die damit einhergehenden wissenschaftlichen Debatten um die Möglichkeiten der Demokratisierung »von unten« zusätzliche Nahrung (Klein 1991).

Es besteht somit kein Zweifel daran, dass das Engagementthema unter Rekurs auf das Subsidiaritätsprinzip bereits Anfang der 1990er Jahre in bundespolitischen Debatten zur Sprache kam. Hierbei traten jedoch die inhaltlichen Kontroversen zwischen den Bundestagsfraktionen unverkennbar zu Tage. Dies zeigt sich auch im nachfolgenden Redebeitrag der Bündnis 90/Die Grünen-Abgeordneten Andrea Fischer in der Bundestagsdebatte zum Ehrenamt im Jahr 1996: »Die Regierungsfractionen interpretieren Subsidiarität als Freifahrtschein, dem Individuum, der Familie und der Gruppe Verantwortung zuzuweisen und damit die größeren Teile des Ganzen aus der Verpflichtung zu entlassen, die kleineren zu unterstützen« (Abgeordnete Fischer (Bündnis 90/Die Grünen), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13111).⁴ Es müsse aber, so Fischer weiter, auch die andere Seite des Subsidiaritätsprinzips berücksichtigt werden: Hierzu gehöre es, mehr Raum für demokratische Mitsprachemöglichkeiten zu schaffen und Formen der Bürgerbeteiligung auf allen politischen Ebenen zu etablieren (ebd.: 13112). Dieser kurze Auszug macht deutlich, dass sich der bundespolitische Umgang mit dem freiwilligen Engagement Anfang der 1990er Jahre durch eine Perspektivenvielfalt auszeichnete, die von kommunitaristisch inspirierten Zerfallsprognosen über demokratiepolitische Hoffnungen bis hin zu Debatten über sozialpolitische Einsparungspotenziale reichte.

Die Analyse des Textkorpus zeigt außerdem, dass sich seit Mitte der 1990er Jahre insofern ein Wandel im bundespolitischen Umgang mit dem Thema Ehrenamt abzeichnet, als sich seitdem alle Fraktionen des Deutschen Bundestages intensiv mit engagementbezogenen Fragen beschäftigten. Dass diese Aufmerksamkeitsverschiebung u.a. auf die zahlreichen engagementspezifischen Kampagnen und direkten politischen Anfragen der Vereine und Verbände zurückgeführt werden kann, lässt sich besonders eindrücklich anhand zweier im Jahr 1995 stattfindender Veranstaltungen illustrieren: die vom DSB initiierte Anhörung im Berliner Abgeordnetenhaus sowie das Eichholzer Sportforum. Beide stehen exemplarisch für die intensiven Bemühungen des Deutschen Sportbundes, allen voran seines Präsidenten Manfred von Richthofen, das Thema Ehrenamt in die entsprechenden

4 | In ähnlicher Manier äußerte auch die SPD-Abgeordnete Sigrun Klemmer in derselben Bundestagsdebatte starke Kritik an dem einseitigen Subsidiaritätsverständnis der Regierungsfractionen: »Das Ehrenamtsverständnis der Koalition entspricht einem Modell, in dem der einzelne, glücklich dem sanften Terror des Wohlfahrtsstaates entronnen, seine Geschicke wieder selbst in die Hand zu nehmen hat und die Schieflagen und Verwerfungen dieser Gesellschaft mit unentgeltlichem Einsatz zurück in die Angeln hebt.« (Abgeordnete Klemmer (SPD), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13109)

politischen Gremien bzw. an wichtige politische Persönlichkeiten heranzutragen. Im Falle des Eichholzer Sportforums war es Wolfgang Schäuble, der zusammen mit Richthofen auf die zentrale Bedeutung des Ehrenamtes für die Sportvereine hinwies und sich für eine gesamtgesellschaftliche Stärkung desselben aussprach (SZ 1995a).

Für die Expertenrunde im Berliner Abgeordnetenhaus entsendeten die Bundestagsfraktionen sogar ihre jeweiligen Sportpolitischen Sprecher bzw. – im Falle der SPD – den Stellvertretenden Parlamentarischen Geschäftsführer, die hier zu den Fragen der Vereine und Verbände Stellung nahmen. Insgesamt fiel die diesbezügliche Resonanz aber eher verhalten aus: Die Ideen der Erhöhung der Übungsleiterpauschale sowie die Anerkennung von Ehrenamtszeiten als Ersatz für den Zivildienst stießen zumindest bei der SPD und Bündnis 90/Die Grünen auf Zustimmung. Für eine rentenrechtliche Berücksichtigung des Ehrenamtes konnten sich dann nur noch Letztere begeistern. Bei CDU und FDP riefen all diese Forderungen Widerstand hervor: Die Ausweitung der Übungsleiterpauschale sei nicht finanzierbar und die rentenrechtliche Anerkennung sogar indiskutabel. Stattdessen wurde die Verantwortung hierfür wieder den Sportvereinen übertragen und gefordert, dass diese selbst Wege finden müssten, um ihre Attraktivität für Ehrenamtliche zu steigern (DSB 1996: 15; vgl. ebenso FAZ 1995c).

Die Berliner Resolution stellt, obgleich man sich hier nicht auf tief greifende institutionelle Neuerungen einigen konnte, einen Wendepunkt in der bundespolitischen Wahrnehmung des Engagementthemas dar, dem seitdem von Seiten aller Bundestagsfraktionen verstärktes Interesse entgegengebracht wurde. Die erste intensive diesbezügliche Auseinandersetzung fand im Rahmen einer Bundestagsdebatte am 05.12.1996 statt. Angestoßen wurde diese Aussprache durch den Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Thema »Freiwilliges soziales Engagement fördern und zur Selbständigkeit ermutigen« (BT-Drs. 13/3232 1995) sowie insbesondere durch die Antwort der Bundesregierung (BT-Drs. 13/5674 1996) auf die große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP zur »Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit für unsere Gesellschaft« (BT-Drs. 13/2652 1995). Der großen Anfrage ging wiederum die Gründung eines »Arbeitskreises Ehrenamt« der Fraktion der CDU/CSU (1997) in der 13. Legislaturperiode voraus, der sich mit unterschiedlichen Schwerpunkten rund um das Ehrenamt auseinandergesetzt hat. Die übrigen Bundestagsfraktionen folgten diesem Beispiel: Bündnis 90/Die Grünen veranstaltete z.B. im Juni 1997 in Bonn eine Tagung zum Thema »Ohne Geld, aber nicht umsonst. Bessere Rahmenbedingungen für das freiwillige soziale Engagement«. Die Bundestagsfraktion der SPD rief ebenfalls eine diesbezügliche Arbeitsgruppe ins Leben und initiierte verschiedene Veranstaltungen, wie etwa eine Konferenz mit dem Titel »Engagement stiftet Zusammenhalt. Freiwilliges Engagement – Selbsthilfe – Ehrenamt« im Jahr 1997 (SPD-Bundestagsfraktion 1997). Nach der ersten kritischen Bestandsaufnahme und Bilanzierung im Rahmen der Bundestagsdebatte im Jahr 1996 nahm die Zahl der auf das Thema Bürgerengagement Bezug nehmenden bundespolitischen Initiativen und Anträge zu. Diese fokussierten sich verstärkt auf Einzelaspekte der Thematik, wie etwa auf Frauen im Ehrenamt (BT-Drs. 13/5205 1996; BT-Drs. 13/5383 1996) oder auf die Vereinbarkeit von Arbeitslosigkeit und Freiwilligenarbeit (u.a. BT-Drs. 13/8004 1997).

Die Analyse der inhaltlichen Positionen in den genannten Anträgen, Bundestagsdebatten und Anhörungen zeigt, dass im Grunde alle Fraktionen von der hohen

Bedeutung und Förderungswürdigkeit des freiwilligen Engagements überzeugt waren. Deutliche Differenzen ergaben sich jedoch mit Blick auf die institutionelle Dimension der Engagementförderung, um deren konkrete Ausgestaltung nun auch auf bundespolitischer Ebene in der letzten Amtszeit der liberal-konservativen Regierung gerungen wurde. In diesem Zusammenhang kristallisierten sich zwei Lager heraus, die unterschiedliche inhaltliche Positionen bezüglich der Frage vertraten, welche Verantwortung dem Staat im Rahmen einer Neugestaltung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement zukomme: Auf der einen Seite waren es vor allem die damaligen Oppositionsparteien, d.h. SPD, Bündnis 90/Die Grünen und – mit einigen Abstrichen – auch die PDS, die weitgehend mit den von Seiten der deutschen Vereins- und Verbandslandschaft seit Beginn der 1990er Jahre geäußerten, die institutionelle Dimension der Engagementförderung betreffenden Forderungen übereinstimmten. Aus den wissenschaftlichen Debatten über das neue Ehrenamt leitete man hier die handlungsleitende Schlussfolgerung ab, dass das freiwillige Engagement nicht mehr sich selbst überlassen werden dürfe, sondern sehr voraussetzungs voll sei und daher »ermutigt und unterstützt, gefördert und gehegt werden« müsse (Abgeordnete Klemmer (SPD), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13109; Abgeordnete Fischer (Bündnis 90/Die Grünen), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13111). Vor dem Hintergrund dieser grundlegenden Annahme warf die sich hier formierende gesellschaftlich-politische Diskurskoalition den bestehenden engagementbezogenen Gesetzen und Verwaltungspraktiken in Sachen Ehrenamt Versagen vor und attestierte diesen gleichsam eine Mitschuld an den abnehmenden Engagiertenzahlen. Die restriktiven Bestimmungen des Arbeitsförderungsgesetzes wurden hier als ebenso hinderlich für die Übernahme eines freiwilligen Engagements empfunden wie die unzureichende finanzielle Ausstattung der Jugendfreiwilligendienste (BT-Drs. 13/3232 1995: 4; 7-9; o.A. 1996: 18; Abgeordnete Lüth (PDS), in: BT-Drs. 13/8004 1997: 5; Sengling 1997b: 16; Abgeordneter Hagemann (SPD) und Abgeordnete Schewe-Gerigk (Bündnis 90/Die Grünen), in: BT-Drs. 13/11413 1998: 15f.; Deutscher Caritasverband, in: BT-Drs. 13/11413 1998: 7; Puschmann 1998: 381).

Über die Reform hinderlicher rechtlicher Regelungen hinaus appellierten die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen – in Übereinstimmung mit einem Großteil der deutschen Vereine und Verbände – an die Bundesregierung, nicht nur im Bereich der symbolischen, sondern auch der institutionellen Engagementförderung mehr Verantwortung zu übernehmen. So forderte z.B. die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, dass der Staat auch die »notwendigen organisatorischen, finanziellen und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen für die Mobilisierung« des freiwilligen Engagements schaffen müsse (BT-Drs. 13/3232 1995: 3): Zu den immer wiederkehrenden Forderungen gehörten erstens die Überarbeitung der steuerlichen Absetzbarkeit ehrenamtlicher Leistungen, d.h. die Erhöhung und Ausweitung der sog. Übungsleiterpauschale, zweitens die Verbesserung der sozialversicherungsrechtlichen Absicherung der freiwilligen Helfer, z.B. durch die Anrechnung eines Ehrenamtes auf die Rente, und drittens die Etablierung bundeseinheitlicher Freistellungsregelungen (ebd.: 4-6; o.A. 1996: 18; BT-Drs. 13/6399 1996: 2; Zimmermann 1997: 30; Krüger 1997: 19; Abgeordneter Hagemann (SPD) und Abgeordnete Schewe-Gerigk (Bündnis 90/Die Grünen), in: BT-Drs. 13/11413 1998: 15f.; Stadt-Stiftung Gütersloh, in: BT-Drs. 13/11413 1998: 13; Puschman 1998: 383).

Daneben müsse eine gesellschaftliche Aufwertung des Engagements gerade in den Bereichen Schule, Ausbildung und Beruf angestrebt werden: Diskutiert wurde in diesem Zusammenhang über den Ausbau von Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Rahmen der Ausübung eines Engagements sowie über die Möglichkeit, Ehrenamtszeiten als Qualifikationsmerkmal ins Schulzeugnis aufzunehmen oder diese bei der Vergabe von Studien- und Ausbildungsplätzen zu berücksichtigen (BT-Drs. 13/6399 1996: 2; Abgeordneter Hagemann (SPD), in: BT-Drs. 13/11413 1998: 15; vgl. die übereinstimmenden Statements der Arbeiterwohlfahrt, des DSB, des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und der Robert Bosch Stiftung, in: BT-Drs. 13/11413 1998: 6-12).

Angesichts der genannten rechtlichen Defizite wurde der liberal-konservativen Bundesregierung von Seiten der Bundestagsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zudem vorgeworfen, dass der Rückgang der Engagiertenzahlen in Deutschland auf einen »Modernisierungsrückstand« zurückgeführt werden kann, »den die Bundesregierung während langer Jahre fahrlässig verschuldet hat« (Abgeordnete Klemmer (SPD), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13109). Im Fokus der Kritik stand hierbei die in der letzten Amtszeit der liberal-konservativen Regierung besonders deutlich zu Tage tretende Diskrepanz zwischen der verbalen und rituellen Belobigung freiwilligen Engagements in Form von medienwirksamen Kampagnen und gesellschaftlichen Appellen einerseits und der Reichweite der tatsächlich eingeleiteten Fördermaßnahmen andererseits (ebd.; ebenso Abgeordnete Schewe-Gerigk (Bündnis 90/Die Grünen), in: BT-Drs. 13/11413 1998: 16): »Wie ein roter Faden zieht sich durch alle Verlautbarungen der Regierung und ihrer Fraktionen eine ambivalente Botschaft, die lautet: Wir loben und anerkennen, aber es darf nichts kosten.« (Abgeordnete Klemmer (SPD), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13109) Diese Ausweitung symbolischer Politikformen stellte nach Ansicht der Oppositionsfraktionen eine öffentlichkeitswirksame Strategie der Bundesregierung dar, um von ihrer eigentlichen Untätigkeit in Sachen Engagementförderung abzulenken. Deshalb, so die SPD-Bundestagsabgeordnete Ingrid Holzhüter, trage die Bundesregierung zumindest eine Teilschuld am Nachlassen der Engagiertenzahlen in Deutschland:

»Das Engagement für die Gesellschaft geht in vielen Teilen zurück. Das ist ein klares Ergebnis Ihrer Politik [der liberal-konservativen Bundesregierung, D.N.] des kontinuierlichen Sozialabbaus, und ich denke, man muß sich, wenn man regelmäßig alle sozial Bedürftigen als Faulenzer und Drückeberger beschimpft, nicht wundern, daß die Bereitschaft in der Gesellschaft, sich für ebendiese zu engagieren, zurückgeht.« (Abgeordnete Holzhüter (SPD), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13123)

Die hier skizzierten kritischen Stellungnahmen der SPD- und Bündnis 90/Die Grünen-Abgeordneten in der Bundestagsdebatte über freiwilliges Engagement von 1996 können als »Abgrenzungsmanöver« bzw. als Strategien der Dissensbildung verstanden werden (Schwab-Trapp 2002: 60). Durch die Abwertung des bisherigen engagementbezogenen Vorgehens der konservativ-liberalen Bundesregierung verliehen sie ihren eigenen Argumenten nicht nur mehr Gewicht, sondern sie grenzten sich deutlich von der engagementspezifischen Position der Bundesregierung ab, wodurch gleichzeitig die diesbezüglichen Konfliktlinien offengelegt wurden.

Wendet man sich nun der Position und dem Argumentationsmuster der liberal-konservativen Bundesregierung zu, wird deutlich, dass in der Tat die meisten der benannten Reformvorschläge bei der damaligen Bundesregierung auf Ablehnung stießen. Die Regierungsfractionen CDU/CSU und FDP stimmten lediglich der Einsicht zu, dass freiwilliges Engagement, z.B. über Werbekampagnen oder die Zertifizierung erworbener Fähigkeiten bzw. die Anrechnung einer Freiwilligenarbeit bei der Studienplatzvergabe oder BAföG-Bewilligung, gesellschaftlich aufgewertet werden müsse. Diese Aufgaben lägen, so die weitere Argumentation, aber nicht im Verantwortungsbereich des Bundes, sondern seien in erster Linie Aufgabe der einzelnen Bundesländer und Kommunen, die sich um eine Stärkung des Bürgerengagements in der Familie, der Schule und im Berufsleben bemühen müssten (BT-Drs. 13/6386 1996: 5; BT-Drs. 13/5383 1996: 8; Abgeordneter Riegert (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 13/158 1997: 14273). Eine Freigabe der Beschränkung der ehrenamtlichen Tätigkeit Arbeitsloser schloss die Bundesregierung ebenso aus, da ehrenamtliche Tätigkeiten in einem Umfang von mehr als 18 bzw. – seit der Einführung des Dritten Sozialgesetzbuches – 15 Wochenstunden verhindern würden, dass ein Arbeitsloser in hinreichendem Umfang einerseits der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehe und andererseits sich selbst um die Beendigung seiner Arbeitslosigkeit bemühen könne (vgl. die Anfrage der Abgeordneten Lüth (PDS), in: BT-Drs. 13/8004 1997: 5 und die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Rudolf Kraus (CSU), in: BT Pl.-Prot. 13/183 1997: 16511). Auch die geforderte Schaffung gesetzlich geregelter bundeseinheitlicher Freistellungsregelungen oder das Setzen materieller Anreize, wie etwa die Anrechnung des Engagements auf die Rente oder die Ausweitung der Übungsleiterpauschale, lehnte die Regierungskoalition stets mit dem Hinweis auf die Bewahrung unternehmerischer Flexibilität, finanzielle Engpässe sowie auf das Prinzip der Unentgeltlichkeit des Ehrenamtes ab und verwies stattdessen auf die Förderverantwortung der Kommunen bzw. die freiwillige Selbstverpflichtung der Arbeitgeber (BT-Drs. 13/5674 1996: 23-25; BT-Drs. 13/5383 1996: 8-10; Abgeordnete Nolte (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13128; Linckelmann 1998: 403f.; Schäuble 1997: 8; Abgeordneter Riegert (CDU/CSU), in: BT-Drs. 13/11413 1998: 15).

Insgesamt gesehen sind es die folgenden Argumentationsmuster, die von der Bundesregierung zum Zwecke der Leugnung der institutionellen Dimension der politischen Engagementförderung zwischen 1994 und 1998 geradezu gebetsmühlenartig vorgebracht wurden: Tief greifende engagementspezifische Reformen seitens des Staates, so die gängige Argumentation, seien sowohl unnötig als auch unpraktikabel, da die bestehenden institutionellen Regelungen (steuerliche Absetzbarkeit, Versicherungsschutz, Modellprojekte usw.) erstens einen angemessenen Handlungsrahmen für freiwilliges Engagement schaffen und keine Behinderung des Bürgerengagements darstellen würden (BT-Drs. 13/5674 1996: 22-24; Abgeordnete Nolte (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13127), hierfür zweitens angesichts der schwierigen Lage des Bundeshaushaltes keine finanziellen Mittel zur Verfügung stünden (BT-Drs. 13/5674 1996: 23f.), und drittens ein Wandel der institutionellen Bedingungen hin zu mehr materiellen Anreizen den Wünschen der Freiwilligen und dem Eigensinn des Ehrenamtes als freiwillige und unentgeltliche Tätigkeit grundlegend widersprechen würde (BT-Drs. 13/5674 1996: 25; Abgeordneter Börsen (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13122; Linckelmann 1998: 404).

Demgegenüber setzte sich die liberal-konservative Regierung dafür ein, dass dem Ehrenamt mehr öffentliche Wertschätzung und mediale Aufmerksamkeit entgegengebracht werde, indem sie z.B. den 5. Dezember zum alljährlichen Tag des Ehrenamtes erklärte (Abgeordnete Nolte (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13128). Die Verantwortung für eine konkrete Verbesserung der engagementspezifischen Rahmenbedingungen verwies die Bundesregierung stets zurück auf kleinere gesellschaftliche Einheiten oder die jeweiligen Organisationen, wobei gerade letztere eindringlich aufgefordert wurden, ihre durch Bürokratisierung und Professionalisierung geprägten Strukturen an die neuen Bedürfnisse der Freiwilligen anzupassen (BT-Drs. 13/5674 1996: 19; BT-Drs. 13/6386 1996: 4; Abgeordneter Riebert (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 1307). In diesem Kontext wurde den mit Freiwilligen arbeitenden Einrichtungen z.B. nahegelegt, selbst für ihre Ehrenamtlichen einen freiwilligen Beitrag zur Rentenversicherung abzuführen oder diesen die kostenlose Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs zu ermöglichen (Laurien 1995: 297; BT-Drs. 13/5383 1996: 9f.; Abgeordnete Nolte (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13127f.; Linckelmann 1998: 403).

Gesellschaftliche Unterstützung erfuhr diese Haltung der liberal-konservativen Regierung besonders durch die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Diese lehnte in einer vom Bundesfamilienausschuss durchgeführten Anhörung von Sachverständigen und Verbänden im Jahr 1997, wie schon bei der Anhörung im Berliner Abgeordnetenhaus (DSB 1996: 15), die von Bündnis 90/Die Grünen und der SPD geforderten bundeseinheitlichen Freistellungsregelungen mit der Begründung ab, dass sich hieraus Wettbewerbsnachteile für die deutschen Unternehmen ergeben könnten. »Als gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv abzulehnen sei auch die Forderung nach Selbsthilfe-Förderung als Pflichtaufgabe der Krankenkassen sowie die geforderte Einschränkung der Verfügbarkeit von Arbeitslosen bei ehrenamtlicher Tätigkeit.« (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, in: BT-Drs. 13/11413 1998: 6f.) Aus Sicht der Arbeitgeberverbände bestehe gerade mit Blick auf die Engagementförderung kein staatlicher Handlungsbedarf. Derartige Eingriffe würden hingegen zu einer Überregulierung dieses Feldes führen, bestehende Engagementbereitschaften behindern und gleichzeitig dem deutschen Unternehmertum schaden (ebd.).

Die Standpunkte der sich gegenüberstehenden Diskurskoalitionen bezüglich der institutionellen Dimension der Engagementförderung lassen sich folgendermaßen auf den Punkt bringen: Alle Bundestagsfraktionen anerkannten zwar die hohe Bedeutung des freiwilligen Engagements und waren sich über die Notwendigkeit der Förderung des Bürgerengagements zum Zwecke der Ausweitung des Gesamtvolumens an freiwillig erbrachten Leistungen einig, doch wurden dem Staat bei der Unterstützung des freiwilligen Engagements höchst unterschiedliche Rollen zugeschrieben: Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP brachten ihre diesbezügliche traditionelle Position, die auch bei der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände auf Zustimmung traf, in einem Entschließungsantrag selbst wie folgt auf den Punkt: »Aufgabe des Staates ist es, den für ehrenamtliche Tätigkeiten erforderlichen Handlungsrahmen zu gewähren, nicht aber regulierend in dessen Ausgestaltung einzugreifen.« (BT-Drs. 13/6386 1996: 2) Ihrer Meinung nach falle es vielmehr in den Verantwortungsbereich der mit Freiwilligen arbeitenden Organisationen – und nicht in den des Staates –, passende Rahmenbedingungen für die Bedürfnisse der Freiwilligen zu schaffen (Abgeordnete Leutheus-

ser-Schnarrenberger (FDP), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13113f.). Demgegenüber forderten die SPD, Bündnis 90/Die Grünen und die PDS in Übereinstimmung mit einer Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen (vgl. BT-Drs. 13/11413 1998: 7-9), dass die Bundesregierung konkrete institutionelle Maßnahmen zur Förderung des Ehrenamtes ergreifen müsse, um z.B. die sich aus einer freiwilligen Beteiligung ergebenden Nachteile auszugleichen und die bestehenden rechtlichen Hindernisse für eine Freiwilligenarbeit abzubauen.

6.1.4 Fazit: Die Phase der Diskursstrukturierung im Überblick

Es sind vor allem drei zentrale Erkenntnisse, die im Zuge der Rekonstruktion der deutschen Kontroverse über die institutionelle Dimension der Engagementförderung zwischen 1985 und 1998 deutlich geworden sind und nun im Fokus der abschließenden Ausführungen stehen (vgl. Tab. 2): Erstens gilt es mit Blick auf die soeben skizzierte Formierung zwei sich gegenüberstehender Diskurskoalitionen anzumerken, dass die Gruppen- und Organisationssubjekte vermutlich ganz unterschiedliche Beweggründe für die Unterstützung der genannten inhaltlichen Positionen hatten (Hajer 2008: 281). Dies ändert jedoch nichts daran, dass diese durch ihre – nicht notwendigerweise aufeinander abgestimmte – Bezugnahme auf einen gemeinsamen Standpunkt, in diesem Fall: eine traditionelle, mit institutionellen Verharrungstendenzen einhergehende Sichtweise einerseits und eine progressive, institutionelle Reformen für erforderlich haltende Position andererseits, dazu beitrugen, eine spezifische politische Situations- und Problemdeutung durchzusetzen und auf diese Weise institutionelle und diskursive Wandlungsprozesse voranzutreiben oder zu hemmen (Hajer 1997: 111; Keller 2008b: 90).

Die Herausbildung der breiten gesellschaftlich-politischen Diskurskoalition um die reformorientiert-progressive Sichtweise wurde in diesem Kontext dadurch begünstigt, dass zwischen den vorgebrachten Argumenten eine »diskursive Affinität« (Hajer 2008: 280) bestand. D.h., die einzelnen Argumente waren zwar unterschiedlichen Ursprungs, ermöglichten aber aufgrund ihrer inhaltlichen Ähnlichkeiten die Bildung einer Diskurskoalition zwischen differenten Gruppen- und Organisationssubjekten. Mit Blick auf die Befürwortung engagementförderlicher Maßnahmen durch den Staat bestand z.B. eine diskursive Affinität zwischen dem wissenschaftlichen Argument, dass es tief greifende motivationale und strukturelle Wandlungen im Ehrenamt gebe, die institutionelle und organisationale Reformen geradezu einforderten (u.a. Olk 1989b; Rauschenbach 1991), dem Argument der Vereine und Verbände, demzufolge die bestehenden rechtlichen und institutionellen Regelungen auf Bundesebene selbst einer gelingenden Engagementförderung im Wege stünden (Zentralrat des DCV 1995: 324f.; DSB 1996: 1), dem Argument der SPD, dass der deutsche Sozialstaat auf die freiwillige Hilfe der Ehrenamtlichen angewiesen sei (BT-Drs. 13/6399 1996: 1), und dem Argument von Bündnis 90/Die Grünen, dass der Staat demokratische Selbstfindungs- und Beteiligungsprozesse der Bürger in Form von freiwilligem Engagement stärker unterstützen müsse (BT-Drs. 13/3232 1995: 2). Diese Argumente sind zwar in der Tat höchst unterschiedlich, doch klingen »aus der Sicht jeder dieser Positionen [...] die anderen Argumente »angemessen«« (Hajer 2008: 280), da sie letztendlich alle in die Forderung an den Staat münden, institutionelle Reformen und gesetzgeberische Maßnahmen im Engagementbereich auf den Weg zu bringen. Dieser diskursiven Affinität ist es folg-

lich zu verdanken, dass sich in den 1990er Jahren eine breite gesellschaftlich-politische Diskurskoalition, bestehend aus Vereinen und Verbänden unterschiedlicher Couleur sowie den Bundestagsfraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS um die reformorientierte Position herausbilden konnte.

Um die skizzierten Diskurskoalitionen auch nach außen hin deutlich zu machen, bedienten sich die jeweiligen Gruppen- und Organisationssubjekte zudem sog. »Abgrenzungs- und Kopplungsmanöver« (Schwab-Trapp 2002: 60). Sie beriefen sich hierzu auf Statements Dritter, die eine ähnliche inhaltliche Position wie sie selbst vertraten, oder werteten die Standpunkte des politischen Gegners ab: Die von Manfred von Richthofen im Rahmen der Anhörung im Berliner Abgeordnetenhaus forcierten Bemühungen, die auf Freiwilligenarbeit angewiesenen Organisationen zur Zusammenarbeit zu motivieren, können hiernach als eine Strategie der Konsensbildung verstanden werden. Demgegenüber zielten die skizzierten Redebeiträge der SPD- und Bündnis 90/Die Grünen-Abgeordneten in der Bundestagsdebatte über freiwilliges Engagement darauf ab, sich vom engagementspezifischen Standpunkt der Bundesregierung zu distanzieren. In ähnlicher Manier grenzte sich z.B. auch die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in der öffentlichen Anhörung des Familienausschusses im Jahr 1998 von den institutionellen Reformvorschlägen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen ab, indem sie die verschiedenen Forderungen dieser Fraktionen zunächst explizit aufgriff und anschließend unter Betonung der hiermit einhergehenden Probleme ihre Unwirksamkeit herausstellte (BT-Drs. 13/11413 1998: 6). Diese Beispiele zeigen deutlich, dass die Vereine, Verbände und politischen Parteien durch die Bezugnahme auf ähnliche Positionen einflussreicher Kräfte oder die Abgrenzung vom politischen Gegner bemüht waren, sowohl die kollektive Reichweite und Legitimität der eigenen engagementspezifischen Argumente zu stärken als auch den existierenden Konfliktlinien zwischen verschiedenen Diskurskoalitionen Sichtbarkeit zu verleihen.

Zweitens erfuhren durch die Rekonstruktion der hegemonialen Auseinandersetzungen um die institutionelle Dimension der Engagementförderung auch Aussagen von Diskursteilnehmern Berücksichtigung, die ansonsten durch die Kraft des dominanten Diskurses verdeckt geblieben wären. Exemplarisch verwiesen sei hier auf die stets marginalisierten demokratieförderlichen Implikationen des freiwilligen Engagements, mit denen sich vor allem Bündnis 90/Die Grünen Anfang der 1990 Jahre – angeregt durch die Umbruchsprozesse in Ost- und Mitteleuropa und die erstarkende Demokratieforschung – intensiv auseinandergesetzt haben (u.a. Abgeordnete Fischer (Bündnis 90/Die Grünen), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13112). Ein anderes Beispiel ist die in konservativen politischen Kreisen vorherrschende, kommunitaristisch inspirierte Deutung der ehrenamtlichen Individualisierungstendenzen als Zeichen des gesamtgesellschaftlichen Werteverfalls und Egoismusdrangs. Bereits ein Blick in die engagementbezogene Bundestagsdebatte von 1996 zeigt, dass gerade Vertreter der SPD und Bündnis 90/Die Grünen diesen ehrenamtlichen Motivationswandel nicht vordergründig mit zunehmender gesellschaftlicher Kälte und Werteverfall assoziierten, sondern von einer grundlegenden Umdeutung der individuellen Bedeutung freiwilliger Tätigkeiten sprachen, die mit der biografischen Situation, den hohen alltäglichen Flexibilitätsansprüchen sowie den individuellen Selbstverwirklichungsbestrebungen harmonisieren müssen (ebd.: 13111; Abgeordnete Klemmer (SPD), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13109). Auch der in konservativ-liberalen Kreisen so verbreitete Vorwurf einer gesellschaftlichen »Voll-

kaskomentalität« (Schäuble 1994: 39), die zu einer passiven Erwartungshaltung an den Staat führe und mit einem gefährlichen Verlust an Gemeinsinn einhergehe, wurde in einem Redebeitrag der Bündnis 90/Die Grünen-Abgeordneten Andrea Fischer deutlich relativiert:

»Deshalb ist mir völlig unverständlich, warum im Entschließungsantrag der Regierungsfraktionen unterstellt wird, daß die ›allgegenwärtige staatliche Daseinsvorsorge‹ die Menschen sich mehr als Empfänger und Nutzer staatlicher Leistungen denn als Geber und Gestalter des Gemeinwesens wahrnehmen ließe. Angesichts aller Befunde über ein in den vergangenen Jahrzehnten größer gewordenen freiwilliges Engagement, die ja auch in der Antwort der Bundesregierung präsentiert werden, kann solch eine Behauptung doch eigentlich nur noch Ideologie sein!« (Abgeordnete Fischer (Bündnis 90/Die Grünen), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13111)

Drittens kann durch die Wiedergabe des Fallverlaufs zwischen 1985 und 1998 nachvollzogen werden, wie es in diesem Zeitraum zu einer allmählichen Ausbreitung einer reformorientiert-innovativen Position im Umgang mit freiwilligem Engagement zulasten einer traditionell-sachlichen Sichtweise kam. Im Zuge dieses Wandlungsprozesses wurde die Engagementförderung unter Betonung ihrer institutionellen Dimension zunehmend als politisches Problem präsentiert und die bestehenden rechtlichen Regelungen in Deutschland als Teil dieses Problems ausgewiesen. Obgleich sich die reformorientierte Position im Untersuchungszeitraum nicht vollständig durchsetzen konnte und vor allem die liberal-konservative Bundesregierung sowie die Arbeitgeberverbände an einer traditionellen Sichtweise auf das Ehrenamt festhielten, kann dieser Zeitraum als Phase der Diskursstrukturierung bezeichnet werden. Die progressive, institutionelle Reformen begrüßende Sichtweise begann zunehmend die Art und Weise zu dominieren, wie in großen Teilen der Politik sowie der deutschen Vereins- und Verbandslandschaft über eine gelingende Engagementförderung gedacht wurde. Ihr Einfluss schlug sich jedoch (noch) nicht in entsprechenden institutionellen politischen Praktiken nieder. Die hier überblicksartig skizzierten konflikthaften Debatten über einen angemessenen Umgang mit freiwilligem Engagement machen zudem darauf aufmerksam, dass es sich bei der politischen Problematisierung der institutionellen Defizite der Engagementförderung um einen Prozess mit offenem Ausgang gehandelt hat. Die Etablierung der Engagementpolitik als eigenständiges Politikfeld des Bundes seit der Jahrtausendwende verliert angesichts dessen ihren Anstrich der Naturwüchsigkeit und präsentiert sich vielmehr als hochgradig kontingentes Ereignis.

Eine Zusammenfassung der Hauptargumente der deutschen Kontroverse um die institutionelle Dimension der Engagementförderung zwischen 1985 und 1998 bietet die nachfolgende Tabelle.

Tab. 2: Die deutsche Kontroverse über die institutionelle Dimension der Engagementförderung (1985-1998)

Traditionell-sachliche Position	Reformorientiert-innovative Position
Die Konstituierung der Engagementförderung als bundespolitisches Problem	
<p>Das Problem rückläufiger Engagiertenzahlen in den deutschen Vereinen und Verbänden resultiert aus</p> <ul style="list-style-type: none"> • der Professionalisierung und Bürokratisierung der Sozialen Arbeit, • der Verkrustung der Verbands- und Vereinsstrukturen, • den Individualisierungstendenzen und veränderten Motiven auf Seiten der Freiwilligen (diese werden in erster Linie als Ausdruck einer selbstbezogenen Ego-Gesellschaft gedeutet), • der staatlichen Aufgabenfülle und der allseitigen Versorgungs- bzw. Absicherungsmentalität der Bürger. 	<p>Das Problem rückläufiger Engagiertenzahlen in den deutschen Vereinen und Verbänden resultiert aus</p> <ul style="list-style-type: none"> • der Professionalisierung und Bürokratisierung der Sozialen Arbeit, • der Verkrustung der Verbands- und Vereinsstrukturen, • den Individualisierungstendenzen und veränderten Motiven auf Seiten der Freiwilligen (selbstbezogene Tendenzen werden nicht abgestritten; diese sind jedoch Ausdruck des Bedürfnisses nach Selbstbestimmung und einer aktiven Gestaltung der eigenen Biografie angesichts hoher Flexibilitätserwartungen in Beruf und Alltag), • der Vernachlässigung der Engagementförderung durch die Bundesregierung.
<p>Vorwurf der Überdramatisierung des Problems:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es gibt keinen Anlass zur Sorge, da der Gesamtanteil der Freiwilligen an der Bevölkerung im Vergleich zu den 1960er/1970er Jahren deutlich zugenommen hat. • Lediglich das Eingehen dauerhafter Verpflichtungen gegenüber Vereinen und Verbänden geht zurück. 	<p>Das Problem ist nicht nur auf Vereine und Verbände beschränkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Freiwilliges Engagement ist insgesamt voraussetzungsvoller geworden, weshalb die Motivation zum Ehrenamt durch entsprechende Rahmenbedingungen in allen Bevölkerungsgruppen geweckt und bewahrt werden muss.

<p>Es besteht weder Bedarf an einem neuen Politikdiskurs noch an institutionellen Reformen, da</p> <ul style="list-style-type: none"> • die Bundesregierung in der Vergangenheit schon in ausreichendem Maße aktiv geworden ist (Modellprojekte Selbsthilfekontaktstellen und Seniorenbüros, Öffentlichkeitsarbeit usw.), • die bestehenden rechtlichen und institutionellen Regelungen auf der bundespolitischen Ebene einen angemessenen Handlungsrahmen für freiwilliges Engagement schaffen, • entsprechend des Subsidiaritätsprinzips und der föderalen Grundstruktur zunächst andere gesellschaftliche Einheiten, allen voran die Vereine und Verbände selbst, hierfür zuständig sind. 	<p>Es besteht Bedarf an einem neuen Politikdiskurs und institutionellen Reformen, da</p> <ul style="list-style-type: none"> • die bestehenden rechtlichen und institutionellen Regelungen auf der Bundesebene eine gelingende Engagementförderung behindern und damit selbst Teil des Problems sind (selbstverschuldeter Modernisierungsrückstand in Deutschland), • das Ehrenamt kaum öffentliche Anerkennung und Wertschätzung erfährt, • die Gesellschaft auf die Wertschöpfung durch freiwilliges Engagement nicht verzichten kann, • freiwillig Engagierte neben verbalen Belobigungen auch einen wirksamen Nachteilsausgleich und förderliche sozialrechtliche, finanzielle und organisatorische Rahmenbedingungen erwarten und einfordern.
<p>Wissenschaftliche Erkenntnisse als politische Referenzpunkte</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Die existierenden Umfragen und verbandsinternen Studien vermitteln lediglich einen lückenhaften Eindruck von der deutschen Freiwilligenlandschaft. • Es besteht ein Mangel an zuverlässigen wissenschaftlichen Befunden über die Ehrenamtsbedingungen in Deutschland und die Wirksamkeit innovativer Maßnahmen zur Engagementförderung (z.B. Freiwilligenagenturen). 	<ul style="list-style-type: none"> • Die existierenden Umfragen und verbandsinternen Studien vermitteln einen aussagekräftigen Eindruck von den Engagementbedingungen in Deutschland. • Von Belang ist außerdem das hohe Maß an Problembewusstsein der betroffenen Organisationen. • Die Erfolge von Freiwilligenagenturen im Ausland stellen bereits einen Beleg für ihre Wirksamkeit dar.
<ul style="list-style-type: none"> • Die Forschungsergebnisse zum neuen Ehrenamt werden zwar rezipiert, nichtsdestotrotz wird am Begriff des Ehrenamtes festgehalten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Forschungsergebnisse zum neuen Ehrenamt finden großen Zuspruch. • Um den veränderten Bedingungen der Freiwilligkeit auch begrifflich gerecht zu werden, wird nach einer neuen Bezeichnung für freiwillig ausgeübte Tätigkeiten gesucht, z.B. freiwilliges Engagement, Volunteering, Freiwilligenarbeit usw.

<ul style="list-style-type: none"> • Trotz Zweifeln an der Aussagekraft existierender wissenschaftlicher Befunde folgt man der Annahme eines brachliegenden Engagementpotenzials. 	<ul style="list-style-type: none"> • Der wissenschaftliche Befund eines brachliegenden Engagementpotenzials in der deutschen Bevölkerung wird nicht angezweifelt.
<p style="text-align: center;">Engagementförderung als bundespolitisches Regulationsfeld</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Die Schaffung engagementförderlicher Rahmenbedingungen (d.h. geeigneter sozialrechtlicher, organisatorischer und finanzieller Bedingungen) ist die vordringliche Aufgabe der Bundesländer/Kommunen, der Vereine/Verbände, der Arbeitgeber und der Medien. • Der Staat unterstützt das Ehrenamt vornehmlich in ideeller/symbolischer Form. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Schaffung engagementförderlicher Rahmenbedingungen (d.h. geeigneter sozialrechtlicher, organisatorischer und finanzieller Bedingungen) wird als konzertierte gesellschaftliche Aktion unter Beteiligung des Staates, der Bundesländer/Kommunen, der Vereine/Verbände, der Wirtschaft und der Medien verstanden.
<p>Regelungsbedarf besteht mit Blick auf</p> <ul style="list-style-type: none"> • die gesellschaftliche Aufwertung des freiwilligen Engagements in den Bereichen Schule, Ausbildung und Beruf (z.B. Ausbau der Weiterbildungsmöglichkeiten, Erwähnung von Ehrenamtszeiten im Schulzeugnis, Berücksichtigung von Ehrenamtszeiten bei der Vergabe von Studien- und Ausbildungsplätzen, berufliche Freistellungsregelungen), • die Verbesserung der öffentlichen Anerkennung (Preisverleihungen, Medienberichterstattung usw.). 	<p>Regelungsbedarf besteht mit Blick auf</p> <ul style="list-style-type: none"> • die Anhebung/Ausweitung der steuerlichen Freibeträge für Aufwandsentschädigungen, • die Überarbeitung der Verfügbarkeitsregelung im Arbeitsförderungsgesetz, • die Schaffung einheitlicher Freistellungsregelungen, • den Ausbau und die zuverlässige Unterstützung einer engagementförderlichen Infrastruktur (Freiwilligenagenturen usw.), • die Einbeziehung Freiwilliger in die gesetzliche Unfall- und Haftpflichtversicherung, • die sozialversicherungsrechtliche Absicherung Freiwilliger (z.B. Anrechnung von Ehrenamtszeiten auf die Rente), • die Verbesserung der rechtlichen und organisatorischen Bedingungen der Jugendfreiwilligendienste (z.B. Ausweitung der Platzzahlen), • die gesellschaftliche Aufwertung des freiwilligen Engagements in Schule, Ausbildung und Beruf, • die Verbesserung der öffentlichen Anerkennung.

<p>Die Institutionalisierung einer staatlichen Engagementförderung ist keine Option, da diese</p> <ul style="list-style-type: none">• aufgrund der angespannten Haushaltslage des Bundes nicht finanzierbar ist,• dem Prinzip der Unentgeltlichkeit des Ehrenamtes zuwiderläuft,• zu Grenzziehungsproblemen zwischen unterstützungswürdigen und nicht-unterstützungswürdigen freiwilligen Tätigkeiten führt,• die unternehmerische Unabhängigkeit und Flexibilität einschränkt.	<p>Die Institutionalisierung einer staatlichen Engagementförderung ist notwendig, da</p> <ul style="list-style-type: none">• diese, ohne das Prinzip der Unentgeltlichkeit zu verletzen, dem Nachteilsausgleich und der Absicherung der Freiwilligen dient,• hierdurch der engagementspezifische Mittelstands-Bias überwunden werden kann und freiwilliges Engagement allen Bevölkerungsgruppen offensteht,• diese ein deutliches Zeichen der Anerkennung freiwilliger Arbeit darstellt, die sich nicht in verbalen Belobigungen erschöpft.
<ul style="list-style-type: none">• Die Problemschließung wird durch die Betonung des Fehlens aussagekräftiger wissenschaftlicher Befunde und die kategorische Behauptung forciert, dass der Staat nicht für die institutionelle Dimension der Engagementförderung zuständig ist.	<ul style="list-style-type: none">• Die Problemschließung wird durch die Behauptung forciert, dass die Schaffung engagementförderlicher Rahmenbedingungen durch den Staat (d.h. geeigneter sozialrechtlicher, organisatorischer und finanzieller Bedingungen) die beste Strategie zur nachhaltigen Stärkung des freiwilligen Engagements darstellt.
<p>Diskurskoalitionen</p>	
<p>Unterstützung durch:</p> <ul style="list-style-type: none">• Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände• Bundestagsfraktionen: CDU/CSU, FDP• liberal-konservative Bundesregierung	<p>breite gesellschaftlich-politische Unterstützung durch:</p> <ul style="list-style-type: none">• Vereine/Verbände aus den Bereichen Soziales, Kultur und Sport sowie Kirchen, Stiftungen und Gewerkschaften• Freiwilligenvertretungen (z.B. Caritas-Konferenzen Deutschlands)• Bundestagsfraktionen: SPD, Bündnis 90/Die Grünen, PDS• verschiedene Landtagsfraktionen (vor allem SPD, Bündnis 90/Die Grünen und CDU/CSU)• Wissenschaft (Ehrenamtsforschung)

Quelle: eigene Darstellung

6.2 ZUR INTENSIVIERUNG DER DISKURSIVEN DYNAMIK ENGAGEMENTSPEZIFISCHER DEBATTEN: EIN ERKLÄRUNGSANSATZ

Die ausführliche Rekonstruktion der Kontroversen um die institutionelle Dimension der Engagementförderung zwischen 1985 und 1998 hat gezeigt, dass sich die diskursive Dynamik und die Wahrnehmbarkeit der Debatten um die Förderung des freiwilligen Engagements im Untersuchungszeitraum sukzessive erhöht haben. Immer mehr Gruppen- und Organisationssubjekte entwickelten in diesem Zeitraum aus unterschiedlichen Gründen ein Interesse für die neuen Bedingungen freiwilligen Engagements: Während sich in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre vornehmlich Vereine und Verbände diesem Thema zuwandten, beschäftigte man sich Anfang der 1990er Jahre auch in zahlreichen Landesparlamenten mit den institutionellen Fragen der Engagementförderung. Seit Mitte der 1990er Jahre wurde dem Thema Ehrenamt sogar von Seiten aller Bundestagsfraktionen verstärktes Interesse entgegengebracht. Insgesamt deutet folglich alles auf eine ausgeprägte diskursive Dynamik dieses Themas im Untersuchungszeitraum hin, das sich innerhalb von nur zehn Jahren von einem Randthema, dem allenfalls seitens der Wissenschaft oder der mit Freiwilligen arbeitenden Organisationen Aufmerksamkeit geschenkt wurde, zu einem Problemfeld von bundespolitischer Relevanz entwickeln konnte.

Es sind insbesondere zwei Aspekte dieser Entwicklung, die es im Folgenden unter Rückgriff auf intentionale und strukturelle Diskursmechanismen zu erklären gilt: Die Gründe, weshalb sich die deutschen Vereine und Verbände zunehmend dem Thema Ehrenamt widmeten, wurden bereits zu Beginn dieses Kapitels ausführlich dargelegt. Ihr diesbezüglicher Positionswechsel ist vor allem deshalb nicht weiter verwunderlich, da diese ja selbst direkt von dem Rückgang der Engagiertenzahlen betroffen waren. Deutlich erklärungsbedürftiger erscheint hingegen der Befund, dass es seit Mitte der 1990er Jahre zu einer verbalen Hochkonjunktur engagementspezifischer Themen auf der bundespolitischen Ebene kam, die im deutlichen Gegensatz zu der bis dato vorherrschenden diesbezüglichen Zurückhaltung aller Bundestagsfraktionen stand. Daneben verlangt noch ein weiterer Aspekt dieser Entwicklung nach einer Erklärung: Obgleich die reformorientiert-progressive Position in Sachen Engagementförderung zwischen 1985 und 1998 bei einer steigenden Anzahl politisch-gesellschaftlicher Kräfte auf Zuspruch traf, hielt die konservativ-liberale Bundesregierung bis zum Ende ihrer Legislaturperiode an ihrer Nichtzuständigkeitsbehauptung in Sachen Engagementförderung fest und verhinderte damit die Einführung engagementpolitischer Maßnahmen.

Währenddessen die zuletzt erwähnte Blockierung der vollständigen Durchsetzung der reformorientiert-innovativen Problemdefinition als neuer Politikdiskurs im Zeitraum von 1994 bis 1998 durch Rückgriff auf diskursiv-strukturelle Mechanismen erklärt werden soll, gilt es nachfolgend, zunächst die bundespolitische Bedeutungsaufwertung des Ehrenamtes seit Mitte der 1990er Jahre durch die Identifikation weicher Steuerungsmechanismen verständlich zu machen.

6.2.1 Die bundespolitische Bedeutungsaufwertung des Ehrenamtes Mitte der 1990er Jahre als ein Ergebnis weicher Steuerung

Die empirische Analyse hat gezeigt, dass im Hinblick auf die Phase der Diskursstrukturierung eine Zweiteilung des Untersuchungszeitraums vorgenommen werden musste, da sich bis Mitte der 1990er Jahre die reformorientierte Sichtweise zunächst nur in der deutschen Vereins- und Verbandslandschaft sowie auf kommunal- und landespolitischer Ebene durchsetzen konnte. Die Haltung der Bundesregierung wurde bis dato als wohlwollendes Desinteresse beschrieben. Abgesehen von verbalen Belobigungen des Ehrenamtes in Sonntagsreden und einigen vereinzelten Modellprojekten hielt man in Regierungskreisen an der traditionellen Vorstellung des Ehrenamtes fest und schenkte diesem insgesamt nur wenig Aufmerksamkeit. Wie ausführlich gezeigt, änderte sich dies Mitte der 1990er Jahre grundlegend: Die liberal-konservative Bundesregierung nahm zwar auch weiterhin von institutionellen Neuerungen im Engagementbereich Abstand, jedoch kam es seitdem zu einer verbalen Hochkonjunktur dieses Themas in allen Bundestagsfraktionen. Diese bundespolitische Aufmerksamkeitsverschiebung Mitte der 1990er Jahre kann mit Hajer als ein typisches Ereignis in der konfliktreichen Phase der Diskursstrukturierung betrachtet werden, in der »zentrale Akteure [...] überzeugt oder dazu gezwungen werden, die rhetorische Macht eines neuen Diskurses zu akzeptieren« (Hajer 2008: 281). Hajer lässt hierbei allerdings offen, wie dieser Überzeugungsakt konkret vonstattengeht. Diese Leerstelle gilt es daher durch Rückgriff auf das Konzept weicher Steuerung zu füllen. Den folgenden Ausführungen liegt die Annahme zugrunde, dass die bundespolitische Hinwendung zum Thema Ehrenamt seit Mitte der 1990er Jahre u.a. auf die intentionalen, weichen Steuerungsbemühungen der Vertreter zentraler deutscher Dachverbände zurückgeführt werden kann, die hiermit das Ziel verfolgten, die liberal-konservative Bundesregierung von einer Aufgabe ihrer bisherigen Zurückhaltung in Sachen Ehrenamt zugunsten engagementförderlicher institutioneller Reformen zu überzeugen.

An dieser Stelle sei zunächst angemerkt, dass keine Einzelaktion der Dachverbände und Vereine identifiziert werden kann, die die Bundesregierung und die übrigen Bundestagsfraktionen schlagartig von der Förderungswürdigkeit des Ehrenamtes überzeugt hat. Die Rekonstruktion des Fallverlaufs bis Mitte der 1990er Jahre hat vielmehr gezeigt, dass – so die hier vertretene These – durch die massenhafte Artikulation veränderter Ehrenamtsbedingungen im Rahmen zahlreicher, nicht notwendigerweise aufeinander abgestimmter Veranstaltungen, Kampagnen und Aktionen zum Thema Ehrenamt eine Druckkulisse erzeugt wurde, der sich seit Mitte der 1990er Jahre auch Bundespolitiker kaum mehr entziehen konnten. Dass letztere hierbei in erster Linie auf die Anliegen der öffentlich am auffälligsten agierenden Diskursträger, d.h. der deutschen Vereine und Verbände, eingingen, ist nicht weiter verwunderlich, hatten diese, wie Eckhard Priller bemerkt, im genannten Zeitraum »nun mal die Meinungsführerschaft« inne (Zeit Online 1997i). Exemplarisch verwiesen sei an dieser Stelle auf die unzähligen, von den Vertretern der Dachverbände für Sport, Kultur und Soziales initiierten engagementspezifischen Tagungen und Gesprächsrunden, an denen stets Politiker, Wissenschaftler und Praktiker teilnahmen, an die Werbekampagnen zur Aufwertung des Ehrenamtes oder an die Anhörung im Berliner Abgeordnetenhaus, die als erste bundesweite Diskussionsplattform für alle von Ehrenamtlichkeit getragenen Organisa-

tionen zweifelsohne den Höhepunkt der Überzeugungsbemühungen der Vereine und Verbände in Sachen Ehrenamt darstellt (DSB 1996: 10). Die Durchsetzungskraft des sich hier formierenden sozialen Bündnisses beruhte vor allem auf der gesellschaftlichen Stellung der daran mitwirkenden »diskursiven Eliten« (Schwab-Trapp 2001: 271f.), die, wie etwa der DSB-Präsident Manfred von Richthofen oder die Sprecher der großen deutschen Dachverbände für Kultur, Soziales, Umwelt und Freizeit, über gesellschaftlichen Einfluss und Ansehen, kurz: soziales Kapital, verfügten und deshalb als Multiplikatoren der reformorientiert-progressiven Position wirkten (Göhler 2010: 40). Zudem wurden all diese Aktionen von einer breiten Medienaufmerksamkeit begleitet.

Bevor die Hinwendung aller Bundestagsfraktionen zum Thema Ehrenamt im Folgenden unter Rückgriff auf die verschiedenen Modi weicher Steuerung erklärt wird, ist es zunächst notwendig, zu prüfen, ob die Veranstaltungsoffensive der deutschen Vereine und Verbände in der ersten Hälfte der 1990er Jahre überhaupt die Voraussetzungen weicher Steuerung, d.h. die Bedingungen der Horizontalität und Intentionalität, erfüllt.

Die Voraussetzungen weicher Steuerung: Horizontalität und Intentionalität

Mit Blick auf das Kriterium der Intentionalität wurde bereits bei der Rekonstruktion des Fallverlaufs am Beispiel der Aktionen des Deutschen Caritasverbandes und des Deutschen Sportbundes verschiedentlich darauf aufmerksam gemacht, dass diese sich hier explizit mit der Intention an die Politik wandten, diese erstens auf den Rückgang der Ehrenamtlichen in ihren Einrichtungen aufmerksam zu machen und zweitens konkrete rechtliche und institutionelle Maßnahmen zur nachhaltigen Engagementförderung einzufordern. Erinnert sei hier an den starken Öffentlichkeits- und Politikbezug der Stellungnahme des Zentralrats des Deutschen Caritasverbandes »Ehrenamtliche Tätigkeit in der Caritas – Bestandsaufnahme – Perspektiven – Positionen« (1995) oder des Positionspapiers der Caritas-Konferenzen Deutschlands (CKD 1996), an die Anhörung im Berliner Abgeordnetenhaus, die von DSB-Präsident Manfred von Richthofen als »konzertierte[...] Aktion« der von Ehrenamtlichkeit getragenen Verbände und Initiativen »zur Erhaltung und Stärkung des Ehrenamtes« bezeichnet wurde (von Richthofen 1996a: 3), und an die zahlreichen Anstrengungen, die vor allem Manfred von Richthofen unternommen hat, um das Thema Ehrenamt auf die politische Agenda zu bringen. Bereits ein Blick in seine Rede zur Eröffnung der Anhörung im Berliner Abgeordnetenhaus bestätigt die Annahme, dass die Veranstaltungsoffensive der deutschen Vereine und Verbände mit intentionalen Überzeugungsbemühungen einherging:

»Es muß ein Bewußtseinsprozeß in Gang gesetzt werden, der dazu führt, daß das Ehrenamt mehr Sympathie, ein besseres Image und wachsende Anerkennung erhält. Die Verantwortungsträger aus Politik, Wirtschaft, Medien, Bildungsinstitutionen usw. müssen sich dieser Aufgabe ernsthaft stellen. Flammende Bekenntnisse und freundliches Schulterklopfen für die selbstlosen Diener der Gesellschaft reichen nicht aus. [...] Mit Klagen kommen wir nicht mehr weiter. Gemeinsames Handeln ist angesagt – und das gelingt umso wirkungsvoller, je geschlossener wir unsere Positionen vertreten [...]. Ich möchte zu einem sozialen Bündnis der besonderen Art ermutigen und biete für den organisierten Sport an, daß er diese zukunftsweisende Kooperation federführend betreut.« (von Richthofen 1996b: 7f.)

Für zielgerichtete und intentionale Versuche der Einflussnahme von Verbands- und Vereinsvertretern auf die Politik spricht zudem, dass auch Politiker in ihren Statements konstatierten, dass sie erst durch die genannten Anfragen, Anhörungen und Veranstaltungen auf dieses Thema aufmerksam gemacht wurden (u.a. Laurien 1995: 295). So betonte z.B. die SPD-Abgeordnete Ingrid Holzhüter in der Bundestagsdebatte zum Thema Ehrenamt am 05.12.1996 explizit die besondere Rolle Manfred von Richthofens im Prozess der gesellschaftlichen und politischen Bedeutungsaufwertung des freiwilligen Engagements in den 1990er Jahren: »Ich denke, es war der Präsident des Deutschen Sportbundes, Manfred von Richthofen, der vor zwei Jahren bei seinen Antrittsbesuchen sehr deutlich diese Probleme des Ehrenamtes an die erste Stelle gerückt hat. Ich bin fest überzeugt, daß es ohne ihn diese Debatte heute in diesem Ausmaß nicht gegeben hätte.« (Abgeordnete Holzhüter (SPD), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13124) Auch die Tatsache, dass in den ersten engagementbezogenen Anträgen der Bundestagsfraktionen Mitte der 1990er Jahre die Klagen der Vereine und Verbände über die nachlassenden Engagiertenzahlen ausnahmslos Erwähnung fanden (BT-Drs. 13/2652 1995: 2; BT-Drs. 13/3232 1995: 1; BT-Drs. 13/6386 1996: 2f.; Abgeordnete Leutheusser-Schnarrenberger (FDP), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13114), lässt darauf schließen, dass die Vertreter der Spitzenverbände große Anstrengungen unternommen haben, um sowohl die Öffentlichkeit als auch die Politik für dieses Thema zu sensibilisieren.⁵

Neben dem Kriterium der Intentionalität zeichnet sich weiche Steuerung dadurch aus, horizontal zu erfolgen. Um entscheiden zu können, ob die engagement-spezifischen Tagungen und Gesprächsrunden, Werbekampagnen und Anhörungen der Dachverbände für Sport, Kultur und Soziales diese Bedingung erfüllen, erscheint es lohnenswert, sich hierzu noch einmal die Voraussetzungen für das Vorliegen des gegensätzlichen Falls, d.h. für hierarchische Steuerung, zu vergegenwärtigen: Hierarchische Steuerung definiert die Forschergruppe um Gerhard Göhler als intentionale Handlungsanleitung oder -einschränkung, die in festgelegte Verfahren eingebettet und mit institutionalisiertem Sanktionspotenzial ausgestattet ist sowie in der Regel dem Muster von Befehl und Gehorsam folgt (Göhler/Höppner/De La Rosa 2009b: 15f.; De La Rosa/Gädecke 2009: 77, 121f.). Horizontale Steuerung bedeutet demnach nicht, dass es keine Machtunterschiede zwischen den Beteiligten geben kann (Göhler u.a. 2010: 707), sondern wird demgegenüber definiert als »intentionale Strukturierung von Handlungsoptionen ohne festgelegte Verfahren«, institutionalisierte Beziehungskonstellationen und Sanktionsmöglichkeiten (De La Rosa/Gädecke 2009: 77; ebenso Göhler u.a. 2010: 694).

Diese Definitionsmerkmale werden von den engagementspezifischen Veranstaltungen ohne Zweifel erfüllt, da es sich hierbei um informelle Zusammenkünfte handelte, in denen es – abgesehen von Regeln der Gesprächsführung – keine formalen Bestimmungen gab, die das Verhältnis zwischen den Verbands- und

5 | Für die hohe öffentliche Wahrnehmbarkeit der engagementspezifischen Forderungen von Vereinen und Verbänden spricht zudem, dass deren Sorgen über die abnehmende Anzahl freiwilliger Helfer sogar in der Großen Anfrage der Fraktionen CDU/CSU und FDP zur »Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit für unsere Gesellschaft« vom 11.10.1995 explizit aufgegriffen wurden. Hier wurde die Frage formuliert, ob »die Bundesregierung die von Organisationen, Verbänden und Vereinen geäußerten Klagen über ein spürbar nachlassendes ehrenamtliches Engagement« teile (BT-Drs. 13/2652 1995: 3).

Vereinsvertretern und den politischen Verantwortungsträgern von vornherein auf ein bestimmtes (hierarchisches) Muster festlegten. Auch Sanktionsmittel, durch die ein mögliches abweichendes Verhalten geahndet werden kann, standen in derartigen informellen Informations- und Problemlösungsrunden nicht oder nur sehr begrenzt zur Verfügung (Göhler/Höppner/De La Rosa 2009b: 17). Folglich gilt festzuhalten, dass die von den Dachverbänden für Sport, Kultur und Soziales initiierten engagementbezogenen Veranstaltungen die Bedingung der Horizontalität erfüllen, da es sich hier um Situationen und Kontexte handelte, »wo es keine formalen Handlungsanleitungen« und damit auch keine Erwartungssicherheit gab (ebd.: 18; ebenso Göhler u.a. 2010: 694).

Darüber hinaus kommt der Öffentlichkeit im Rahmen dieser weichen Steuerungsversuche eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu, da diese – und hier folge ich der Habermas-Rezeption von De La Rosa und Gädecke (2009: 99) – zu einer weiteren Nivellierung der zweifelsohne existierenden Machtungleichgewichte zwischen den Steuerungssubjekten, den Dachverbänden für Soziales, Sport und Kultur, und den Steuerungsadressaten, der Bundesregierung und den übrigen Bundestagsfraktionen, beigetragen hat. Die große Medienaufmerksamkeit für die Entwicklungen im Ehrenamt seit Anfang der 1990er Jahre sowie die grundsätzlich positive Bedeutungsaufladung dieses Themenfeldes in der Allgemeinheit machten es nahezu unmöglich, dass die Bundesregierung unter Rekurs auf Kosteneinsparungsargumente oder Nichtzuständigkeitsbehauptungen ein prinzipielles Desinteresse für Fragen der Engagementförderung an den Tag legte. Eine vollständige Ignoranz der engagementspezifischen Forderungen der Vereine und Verbände durch die Bundespolitik wäre unter diesen Bedingungen öffentlich folglich kaum zu rechtfertigen gewesen, weshalb der Öffentlichkeit hier gewissermaßen die Funktion eines »Druckmittel[s]« zukam (De La Rosa/Gädecke 2009: 99).

Die bisherigen Ausführungen lassen keine Zweifel daran, dass die von den Vertretern der Dachverbände für Sport, Kultur und Soziales veranstalteten Gesprächsrunden, Kampagnen und Anhörungen zum Thema Ehrenamt den Voraussetzungen der Horizontalität und Intentionalität entsprechen, weshalb im Folgenden die bundespolitische Aufmerksamkeitsverschiebung Mitte der 1990er unter Rückgriff auf die verschiedenen Modi weicher Steuerung erklärt werden kann. Zuvor sei jedoch noch die Anmerkung erlaubt, dass die soeben benannte Trennung zwischen Steuerungssubjekt und -objekt keineswegs so eindeutig war, wie die Darstellung vermuten lässt. Da auch die Sprecher der Dachverbände stets die Ansicht äußerten, dass nicht nur die Politik engagementförderliche institutionelle Neuerungen in die Wege leiten müsse, sondern es auch notwendig sei, dass sie selbst ihre organisationalen Strukturen den neuen Bedingungen der Ehrenamtlichkeit anpassten (u.a. Zentralrat des DCV 1995: 310), ähnelten ihre Steuerungsbemühungen weniger einem einseitigen interessenbezogenen Durchsetzungsprozess als vielmehr einem »Prozess der gleichzeitigen gemeinsamen Selbststeuerung« (De La Rosa/Gädecke 2009: 104). Indem auch die Vereine und Verbände Verpflichtungen in Sachen Engagementförderung eingingen, avancierten sie selbst zum Adressaten des Steuerungsprozesses (ebd.). Nichtsdestotrotz soll im Folgenden die eingeführte analytische Unterscheidung zwischen Steuerungssubjekt und -objekt unter der Annahme beibehalten werden, dass es in erster Linie die Vertreter der unterschiedlichen Dachverbände waren, die – unter der Bedingung der Selbstbeteiligung – An-

fang der 1990er Jahre politische Verantwortungsträger zur Befürwortung engagementspezifischer Fördermaßnahmen bewegen wollten.

Göhler und seine Mitarbeiter legen dar, dass weiche Steuerungsbemühungen nur dann wirksam sein können, wenn es gelingt, an den Resonanzboden, verstanden als das bei den Steuerungsadressaten geltende »Ensemble aus kognitiven und affektiven Weltverständnissen«, anzuknüpfen und diesen gewissermaßen »zum Schwingen zu bringen« (Göhler u.a. 2010: 701; Göhler 2010: 39). Bezogen auf den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass die an engagementspezifischen Reformen interessierten Vertreter der Dachverbände Anfang der 1990er Jahre bei den Steuerungsadressaten, d.h. den (bundes-)politischen Verantwortungsträgern, zunächst Resonanz für ihre engagementspezifischen Anliegen und Ziele erzeugen mussten. Hierbei kam ihnen zugute, dass den (Bundes-)Politikern das Thema Ehrenamt an sich nicht fremd war und diese selbst, wie bereits ausführlich dargestellt, seit Anfang der 1990er Jahre in unterschiedlichen Kontexten über freiwilliges Engagement diskutierten.

Obgleich sich der im Folgenden zu skizzierende Prozess weicher Steuerung durch ein komplexes Zusammenspiel von diskursiven Praktiken einerseits sowie Fragen und Argumenten andererseits auszeichnet, werden diese Steuerungsmodi getrennt voneinander betrachtet. Neben Darstellungsgründen ist es vor allem ihre unterschiedliche Bezugnahme auf den gegebenen Resonanzboden, die diese analytische Trennung sinnvoll erscheinen lässt. Während sich diskursive Praktiken die Mehrdeutigkeit bestimmter Ideen zu Nutze machen, um an den existierenden Resonanzboden anzuknüpfen, zielt die Steuerung über Fragen und Argumente auf die Etablierung einer bestimmten, mit Wahrheitsanspruch ausgestatteten Positionen ab, um so eine Veränderung des Resonanzbodens herbeizuführen (Göhler u.a. 2010: 702f.). Letztere bedürfen zudem eines spezifischen äußeren Anlasses, wie etwa einer parlamentarischen Anhörung oder einer öffentlichkeitswirksamen Konferenz, um auf Resonanz zu stoßen (Göhler 2010: 39).

Steuerung durch diskursive Praktiken

Ein besonders wirksames Mittel, um öffentliche und politische Aufmerksamkeit auf die veränderten Bedingungen der Ehrenamtlichkeit zu lenken, waren, wie bereits dargelegt, die seit Ende der 1980er Jahre von den Vereinen und Verbänden unterschiedlicher Couleur initiierten Diskussionsveranstaltungen, Werbekampagnen und Experteninterviews zum Thema Ehrenamt, die gerade von den Printmedien aufmerksam verfolgt wurden. Das ehrenamtliche Engagement wurde durch die hier erfolgte Problematisierung des Rückgangs der Engagiertenzahlen in verschiedenen Einrichtungen zunehmend seines Selbstverständlichkeitsimages entkleidet und stattdessen als öffentlich wie politisch beachtenswerte Thematik präsentiert. Den öffentlichen Charakter dieser Auseinandersetzungen um das Ehrenamt betonend konstatiert der Sozialwissenschaftler Thomas Rauschenbach, dass »der Streit um das Ehrenamt« seit Ende der 1980er Jahre »auch ein verbaler Verteilungskampf im politischen, fach- oder vopolitischen, jedenfalls in einem öffentlichen Kontext um Ressourcen, Zuständigkeiten und knappe Güter« sei (Rauschenbach 1991: 3, Herv. i.O.).

In diesem Prozess der Aufmerksamkeitserzeugung für das Thema Ehrenamt konnten sich die Vereins- und Verbandsvertreter besonders die Mehrdeutigkeit

bzw. Bedeutungspluralität des Signifikanten⁶ »Ehrenamt« zunutze machen, da die allgemeine Interpretationsoffenheit dieser Begrifflichkeit in hohem Maße integrativ wirkte bzw. zahlreiche Adressaten ansprach und ihnen Identifikationsmöglichkeiten bot (Göhler u.a. 2010: 696). Zu der Erkenntnis, dass die Verwendung des Ehrenamtsbegriffes in den öffentlichen Debatten Anfang der 1990er Jahre diesem Prinzip der Mehrdeutigkeit folgte und die daran beteiligten gesellschaftlichen Gruppen zumeist ganz unterschiedliche Inhalte mit diesem Terminus verbanden, kommt auch Thomas Rauschenbach. Dieser konstatiert, dass es sich beim Begriff des Ehrenamtes in diesem Zeitraum um einen schillernden und vielfach besetzten Terminus handelte, so dass »sich die Sachverhalte, die mit dem Etikett Ehrenamt in Verbindung gebracht werden, so pluralisiert und differenziert haben, daß hierfür ein erklärungsstarker, gemeinsamer Nenner im Moment nicht mehr sichtbar ist« (Rauschenbach 1991: 3). Daher bezeichnet Rauschenbach den Ehrenamtsbegriff, um dessen Bedeutungsgehalt seit Ende der 1980er Jahre im Rahmen öffentlicher »definitorische[r] Vereinnahmungs- und Okkupationsversuche« gerungen wurde, auch als »Formel und Chiffre mit Surrogatcharakter« bzw. als ein »Programm ohne Substanz und ohne gemeinsamen Nenner« (ebd.).

Diese inhaltliche Offenheit gereichte den Vereins- und Verbandsvertretern in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zum Vorteil: Indem sie keine Definition dieses Terminus forcierten und stattdessen die zentrale Bedeutung des Ehrenamtes in ganz unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen betonten (Deutscher Bundesjugendring 1993: 101; Zentralrat des DCV 1995: 310; DSB 1996: 15), überließen sie die konkrete inhaltliche Deutung den jeweiligen Adressaten. So formulierte Manfred von Richthofen im Rahmen der Anhörung im Berliner Abgeordnetenhaus ganz allgemein das Ziel, das Ehrenamt zu stärken und zu erhalten, indem dessen gesellschaftliche Attraktivität gesteigert werde und so die Bürger wieder »mehr Lust aufs Ehrenamt« bekämen (von Richthofen 1996b: 7). Hinzu kommt, dass bei den engagementspezifischen Debatten oder öffentlichkeitswirksamen Werbekampagnen darauf geachtet wurde, eine thematische Verengung zu vermeiden, indem stets auf das Nebeneinander alter und neuer Formen der Ehrenamtlichkeit hingewiesen wurde (u.a. FAZ 1993a; Zentralrat des DCV 1995: 312). Angesichts dieser ganz allgemein gehaltenen Bedeutungsaufwertung des Ehrenamtes fühlten sich von derartigen Diskussionsrunden und Aktionen sowohl die vielen Millionen freiwillig engagierten Bürger – unabhängig davon, mit welchen Begriff sie selbst ihre freiwillige Tätigkeit beschreiben würden – als auch (bundes-)politische Verantwortungsträger angesprochen.

Gerade in Bezug auf letztere erwies sich die Mehrdeutigkeit des Ehrenamtsbegriffes als funktional, da auf (bundes-)politischer Ebene bereits ein höchst affiner, allerdings durch unterschiedliche parteispezifische Präferenzen segmentierter, engagementspezifischer Resonanzboden vorhanden war, der durch die öffentliche

6 | Es wird an dieser Stelle nicht von einem leeren, sondern lediglich von einem deutungs-offenen Signifikanten »Ehrenamt« gesprochen, da hier aufgrund des Verzichts auf eine vertiefte hegemonieanalytische Durchdringung dieses Zeitraumes in Anlehnung an Nonhoff, wie sie an späterer Stelle für das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« durchgeführt wird (vgl. Kap. 6.4.1), nicht entschieden werden kann, ob der Signifikant »Ehrenamt« auch die Funktion der Verkörperung eines imaginären Allgemeinen anstrebte, wodurch sich Nonhoff zufolge ein leerer Signifikant auszeichnet (Nonhoff 2006: 132, Fn. 31).

Aufmerksamkeit für das Thema zum Schwingen gebracht werden konnte. Wichtig war in diesem Zusammenhang jedoch, dass die Vereine und Verbände nicht vollständig mit bestehenden politischen Überzeugungen brachen, sondern an existierende Gewissheiten anknüpften (Göhler u.a. 2010: 712). Da z.B. lange Zeit, gerade in Regierungskreisen, die Vorstellung vorherrschend war, dass die Mobilisierung, Rekrutierung, Qualifizierung und der Einsatz ehrenamtlicher Mitarbeiter zu den ureigensten Aufgaben der deutschen Vereins- und Verbandslandschaft gehöre, beteuerten die Sportvereine und Wohlfahrtsverbände stets, dass sich trotz neuer Bedingungen der Ehrenamtlichkeit nach wie vor Millionen von Freiwilligen in ihrem Umfeld engagieren würden. Damit dies auch zukünftig so bleibt, seien nunmehr aber zusätzliche Anstrengungen – auch und gerade des Staates – vonnöten:

»An dieser Stelle wird auch das ungeheure Verdienst der Organisationen deutlich, die es trotz der widrigen gesellschaftlichen Bedingungen immer noch vermögen, freiwilliges soziales Engagement in verblüffender Größenordnung in ihre Arbeit einzubinden, [...], was letztlich einen unermeßlichen Beitrag für die Gesellschaft bedeutet.« (von Richthofen 1996b: 7)

Es sind vor allem die folgenden Themengebiete und Debatten, die auf der (bundes-)politischen Ebene im Zuge der medienwirksam durchgeführten engagementbezogenen Veranstaltungen der Vereine und Verbände stets mitaufgerufen wurden und hier zu einer Aktivierung des diesbezüglichen Resonanzbodens beitrugen: Erstens knüpften diese Appelle an die in konservativen politischen Kreisen vielfach rezipierte Kommunitarismusdebatte an. So zeigten sich die Politiker aus den Reihen der CDU und CSU besonders empfänglich für die Klagen der deutschen Vereine und Verbände über abnehmende Engagiertenzahlen, da diese Krisendiagnostik besonders gut mit der bei diesen verbreiteten kommunitaristischen Gesellschaftskritik harmonierte (Schäuble 1994, 1995; Gauly 1995). Zweitens rief die zunehmende Rede über freiwilliges Engagement gerade bei Bündnis 90/Die Grünen Hoffnungen hervor, durch die Förderung desselben gleichsam zur Ausweitung demokratischer Bürgerbeteiligungsformen beizutragen. Drittens ist nicht von der Hand zu weisen, dass das Thema Ehrenamt auf Seiten der Politik auch Überlegungen hinsichtlich der Reduzierung von Kosten im Sozialsektor aktivierte. In diesem Sinne räumte beispielsweise der Deutsche Caritasverband in seinem engagementbezogenen Positionspapier aus dem Jahr 1995 ein, dass die Diskussionen um die Zukunft des Sozialstaates untrennbar mit den Debatten um das Ehrenamt verbunden seien: »Die Wiederentdeckung des Ehrenamtes in der Politik und in den Verbänden steht in engem Zusammenhang mit der Explosion der Kosten im Sozial- und Gesundheitswesen sowie mit der Rezession der Finanzen.« (Zentralrat des DCV 1995: 311) Unter der Einschränkung, dass freiwilliges Bürgerengagement keineswegs als sozialpolitischer Ausfallbürge missbraucht werden dürfe, gestanden auch Bündnis 90/Die Grünen ein, dass hierdurch »spezifische Leistungslücken des professionellen Sozialsystems« geschlossen werden könnten (BT-Drs. 13/3232 1995: 2f.).

Viertens eröffnete die Ehrenamts-Debatte eine neue Perspektive auf eine Thematik, die in politischen Kreisen in den 1990er Jahren mit zunehmender Intensität diskutiert wurde: die Zukunft der (Erwerbs-)Arbeitsgesellschaft. Hierbei ging es um die Frage, wie das knappe Gut (Erwerbs-)Arbeit in Zukunft sowohl zwischen den Geschlechtern als auch den Generationen verteilt werden sollte. Diskussionen über die Ausweitung des Arbeitsbegriffs und die stärkere Anerkennung von Bil-

dungs-, Kultur- und Sozialzeiten als gleichberechtigte Formen der Arbeit erfreuten sich daher in politischen Debatten zunehmender Beliebtheit (vgl. u.a. Laurien 1995: 296f.; Zeit Online 1995a; Spiegel 1998). Fünftens hatte die Bundespolitik noch aus einem weiteren Grund ein gewisses Eigeninteresse an dem Thema Ehrenamt: Die Förderung des freiwilligen Engagements wurde als Möglichkeit betrachtet, den Bürgern der ehemaligen DDR, die lange Zeit in einem System mit einer staatlich organisierten allseitigen Versorgung und einer verordneten gesellschaftlichen Arbeit lebten, die Vorzüge von Selbstbestimmung sowie -verantwortung wieder nahe zu bringen (BT-Drs. 12/7130 (Sozialbericht) 1994: 94; BT-Drs. 13/2652 1995:1; BT-Drs. 13/3232 1995: 2f.).

Als entscheidende Erkenntnis dieser Ausführungen gilt festzuhalten, dass die Mehrdeutigkeit des Signifikanten »Ehrenamt« in der ersten Hälfte der 1990er Jahre insofern den Steuerungsbemühungen der Vereine und Verbände zugutekam, als durch dessen Interpretationsoffenheit zunächst eine große öffentliche und politische Aufmerksamkeit bzw. Resonanz für dieses Thema erzeugt werden konnte. Gerade mit Blick auf die (bundes-)politische Ebene ist deutlich geworden, dass aufgrund der Bedeutungspluralität des Ehrenamtsbegriffes ganz unterschiedliche Inhalte und Interessen mitaktiviert wurden, als sich Anfang der 1990er Jahre immer mehr Vereins- und Verbandsvertreter mit ihren engagementspezifischen Forderungen an die Öffentlichkeit und die Politik wandten. Die vergleichsweise zügige Hinwendung aller Bundestagsfraktionen zu engagementspezifischen Fragen seit Mitte der 1990er Jahre kann demnach u.a. darauf zurückgeführt werden, dass sich das Ehrenamt, wie anhand der zahlreichen thematischen Bezüge gezeigt, gewissermaßen zu einem »Stellvertreterbegriff auf einem Nebenkriegsschauplatz für letztlich darunterliegende, aber nichtsdestotrotz real anstehende wichtige gesellschaftliche Kontroversen« entwickelt hat (Rauschenbach 1991: 3).

Steuerung durch Fragen und Argumente

Mit der soeben beschriebenen Aktivierung des Resonanzbodens durch Ausnutzung der Mehrdeutigkeit des Signifikanten »Ehrenamt« untrennbar verbunden ist der Prozess der intentionalen Veränderung desselben. Im vorliegenden Fall bedeutet dies, dass politische Verantwortungsträger, allen voran die Bundesregierung, nachdem sie zunächst für das Thema Ehrenamt sensibilisiert wurden, von der Unangemessenheit der Wissensbestände der Erzählung des traditionellen Ehrenamtes überzeugt werden mussten. Während für die Erzeugung öffentlicher Aufmerksamkeit die Mehrdeutigkeit des Signifikanten »Ehrenamt« von Vorteil war, galt es nun, dessen Eindeutigkeit zu forcieren.⁷ Konkret formuliert bedeutet dies, dass die auf engagementspezifische Reformen drängenden Vertreter der Vereine und Verbände die politischen Steuerungsadressaten davon überzeugen mussten, dass freiwilliges Engagement zwar nach wie vor eine zentrale Säule ihrer Arbeit bilde, zu deren Absicherung und Erhalt angesichts engagementspezifischer Pluralisierungstendenzen nunmehr jedoch zusätzliche Anstrengungen von Seiten der Gesellschaft und der Politik vonnöten seien. Diese Deutung stellte gerade in

7 | Das Forscherteam um Gerhard Göhler weist darauf hin, dass sich im Grunde alle Prozesse weicher Steuerung durch ein spannungsvolles Aufeinandertreffen von Mehrdeutigkeit und Eindeutigkeit auszeichnen, das gleichsam die wohl größte Gefahr für den Steuerungserfolg darstellt (Göhler u.a. 2010: 712).

Regierungskreisen insofern eine Dislokation dar, als sie der hier bislang dominierenden Wissensordnung des alten Ehrenamtes, das sich auch ohne politische Anstrengungen in den milieugebundenen und traditionsreichen Vereinen, (Groß-) Organisationen und Verbänden entfaltete, widersprach. Im Prozess der Neufixierung von Bedeutungsgehalten, d.h. der Etablierung veränderter Annahmen bezüglich der politischen Förderungsnotwendigkeit des freiwilligen Engagements im Nachgang dieser Dislokation, wirkten Steuerung durch Kategorisierung und Argumente intensiv zusammen: Durch eine Neukategorisierung der bestehenden engagementspezifischen Bedeutungsgehalte bzw. -zuschreibungen wurde zunächst ein veränderter Deutungszusammenhang behauptet, den es anschließend mittels Steuerung durch Fragen und Argumente zu begründen und zu festigen galt (vgl. Arndt/Richter 2009: 61; Göhler u.a. 2010: 712). Um in diesem Sinne wirksam zu sein, ist die Steuerung über Fragen und Argumente jedoch auf einen bestimmten äußeren Anlass angewiesen, da ansonsten die Gefahr besteht, dass die vorgebrachten Argumente und Gründe nicht wahrgenommen werden (Göhler 2010: 39).

Ein Beispiel für einen derartigen Anlass war u.a. die Anhörung zum Thema Ehrenamt im Berliner Abgeordnetenhaus im Jahr 1995, an deren Beispiel im Folgenden die Steuerungswirkungen von Fragen und Argumenten exemplarisch verdeutlicht werden sollen. Allgemein formuliert, lösen Anfragen und Argumente beim Steuerungsadressaten einen Rechtfertigungsdruck aus, wobei sich die gegebenen Antworten in der Regel nur in dem Rahmen bewegen können, der durch die Frage oder das Argument vorgezeichnet wurde. Durch gezieltes Fragen lassen sich nach Ansicht von Göhler und seinen Mitarbeitern nicht nur Antworten provozieren, sondern »über die gegebene Antwort auch die Handlungsoptionen des Antwortgebenden beeinflussen, weil er sich an diese Antworten halten wird, um künftig nicht als Lügner dazustehen« (ebd.: 38). Überträgt man diese grundlegenden Erkenntnisse auf die Anhörung im Berliner Abgeordnetenhaus lässt sich Folgendes festhalten: Die geladenen Experten der jeweiligen Themenschwerpunkte – Medien, Politik, Wirtschaft und Bildung – erhielten im Vorfeld der Anhörung einen Fragenkatalog zum Thema Ehrenamt, der die engagementspezifischen Forderungen der 70 Vereine und Verbände, die zu diesem Zwecke vom DSB befragt wurden, bündelte (DSB 1996: 10f.). Bezogen auf den politischen Bereich deckten die Fragen im Grunde all jene Veränderungswünsche ab, die von Seiten vieler Freiwilliger und verschiedener Organisationen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre geäußert wurden: Ideelle Anerkennungsformen von Seiten des Staates und Bürokratieabbau wurden hierbei ebenso angesprochen wie Freistellungsregelungen, steuerliche Entlastungen oder die rentenrechtliche Anerkennung des Ehrenamtes (ebd.: 11).

Der federführende Deutsche Sportbund ging keineswegs davon aus, dass alle Beteiligten den genannten Forderungen sofort zustimmten und unverzüglich Reformen einleiteten. Vielmehr war es ihm wichtig – und dies ist gerade mit Blick auf die Analyse der weichen Steuerungsmechanismen von zentraler Bedeutung –, »überhaupt Antworten und Reaktionen auf die Fragen und erhobenen Forderungen zum Ehrenamt zu erhalten« (ebd.: 10). Obgleich die Reaktionen der Politiker auf diesen Forderungskatalog, wie bereits gezeigt, überwiegend ablehnend ausfielen, waren die Vertreter der einzelnen Bundestagsfraktionen hierdurch gewissermaßen »gezwungen«, sich ausführlich mit den Forderungen der Verbands- und Vereinsvertreter auseinanderzusetzen und diese in einem sowohl inhaltlich als auch räumlich begrenzten Rahmen zu diskutieren. Durch die als Fragen formu-

lierten Forderungen konnten sich die Antworten der Politiker, sofern sie den Fragen angemessen waren, demnach nur in einem vorher festgelegten inhaltlichen Korridor bewegen. Nach Göhler handelt es sich hierbei folglich um ein Beispiel weicher Steuerung, da die Antwort- bzw. Handlungsoptionen der Adressaten durch gezielte Fragen bereits vorstrukturiert und in eine bestimmte inhaltliche Richtung gelenkt wurden.

Daneben versuchte insbesondere der DSB-Präsident Manfred von Richthofen in seinem einleitenden Vortrag, mittels stichhaltiger Argumente »schwer zurückzuweisende Gründe« für die neue reformorientiert-progressive Position der Engagementförderung zu präsentieren (Göhler u.a. 2010: 708). Den Ausgangspunkt seiner Argumentation bildete die Feststellung, dass das freiwillige Engagement eine tragende Säule der Gesellschaft sei, ohne die »unser Gesellschaftssystem zusammenbrechen« würde (von Richthofen 1996a: 3). Um diese Behauptung zu plausibilisieren, berief er sich auf ökonomische Kennziffern, die zeigen, dass durch freiwillig geleistete Arbeiten jährlich ein Gegenwert von 48 Milliarden Mark erwirtschaftet werde (von Richthofen 1996b: 6). Diese »soziale Streitmacht der Superlative«, so Richthofen weiter, sei jedoch in höchstem Maße bedroht und verliere aktuell derart an Zulauf, dass die dramatischen Konsequenzen bereits offen zu Tage träten: »Vorstandsämter bleiben unbesetzt, Übungsstunden müssen abgesetzt oder können nicht neu eingerichtet werden. Die Alarmsignale sind nicht zu überhören.« (von Richthofen 1996a: 3) Vereine oder andere von Ehrenamtlichkeit getragene Organisationen könnten seiner Meinung nach zukünftig ihre Leistungen nicht mehr aufrechterhalten, wenn nicht das gesellschaftliche Image Freiwilliger aufgewertet und von politischer Seite engagementspezifische Fördermaßnahmen eingeleitet werden würden. Daher erklärte er es zum zentralen Ziel dieser konzentrierten gesellschaftlichen Aktion, »dem Paradox entgegenzuwirken, daß in unserer Gesellschaft ehrenamtliches Engagement zwar vorausgesetzt wird, jedoch die entsprechende gesellschaftliche Anerkennung ausbleibt« (von Richthofen 1996b: 8).

Manfred von Richthofen ging es in seinem Vortrag grundlegend darum, mittels aussagekräftiger Argumente nachzuweisen, dass die Bundesregierung durch das Festhalten an der Wissensordnung des alten Ehrenamtes und die Leugnung der institutionellen Dimension der politischen Engagementförderung nicht nur die von dieser selbst behauptete herausragende gesellschaftliche Bedeutung des Ehrenamtes missachtete, sondern durch ihre Untätigkeit gleichsam den engagementspezifischen Abwärtstrend forcierte. Es wird hier folglich auf einen Steuerungsmechanismus zurückgegriffen, den auch Göhler und seine Mitarbeiter als höchst wirksam erachten: Es wurde der »anerkannte ideelle Gehalt« eines Begriffes, in diesem Fall: der unschätzbare Wert des freiwilligen Engagements für den Einzelnen und die Gesellschaft, betont und anschließend die aktuellen Missstände als Gegensatz hierzu präsentiert, die es zu überwinden gilt, will man den anerkannten Sinngehalt nicht verletzen bzw. die vom Ehrenamt ausgehenden gesamtgesellschaftlichen Stabilisierungsgewinne nicht aufs Spiel setzen (Göhler u.a. 2010: 708). Diesem Argumentationsmuster folgend war es kaum noch zu rechtfertigen, dass Freiwillige, obgleich sie einen derart großen Beitrag zur gesellschaftlichen Wertschöpfung, zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zum Wohlergehen des Einzelnen erbringen, von politischer Seite nur verbal belobigt werden und keine weiteren institutionellen Unterstützungsmaßnahmen, die ja schließlich auch von den Freiwilligen selbst eingefordert wurden, ergriffen werden. Auf eine einprägsame Formel

gebracht, lautet das Motto dieser Argumentationsstrategie folglich: »Nie war das Ehrenamt so wertvoll wie heute – nur, tun wir im Zeichen des gesellschaftlichen Wandels auch genug, es zu pflegen?« (FAZ 1993a)

Die von DSB-Präsident von Richthofen im Rahmen der Anhörung zum Ehrenamt im Berliner Abgeordnetenhaus vorgebrachten Argumente für eine stärkere politische Förderung des freiwilligen Engagements tauchten in ähnlicher Form auch in weiteren bedeutsamen engagementspezifischen Veranstaltungen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre auf. So wurden z.B. die mangelhaften gesetzlichen Rahmenbedingungen für das Ehrenamt im Positionspapier des Deutschen Bundesjugendrings in vergleichbarer Weise kritisiert: »Die (Jugend)politik fordert dieses ehrenamtliche Engagement zwar ein, ist mit der notwendigen ANEHRkennung [sic!] oft aber auch sehr zurückhaltend und lässt vor allem verbindliche (gesetzliche) Maßnahmen vermissen.« (Deutscher Bundesjugendring 1993: 101; ebenso SZ 1993e; Puschmann 1998: 380f.) Des Weiteren bedienten sich die Sprecher der betroffenen Dachverbände zumeist der folgenden Argumente, um die politische Dimension des Problems nachlassender Engagiertenzahlen in vielen Vereinen und Verbänden zu verdeutlichen: Eine verstärkte (bundes-)politische Hinwendung zum Thema Ehrenamt sei notwendig, da die Forderungen der selbstbewussten Freiwilligen nach geeigneten engagementbezogenen Rahmenbedingungen erstens mitunter weit über den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Organisationen hinausgingen, zweitens eine dem Mangel an Ehrenamtlichen geschuldete Reduzierung des Leistungsspektrums der Vereine und Verbände ernstzunehmende gesellschaftliche Folgen hätte und drittens die bestehenden rechtlichen und institutionellen Regelungen auf der Bundesebene selbst einer gelingenden Engagementförderung im Wege stünden und in der Vergangenheit zum Nachlassen der Engagiertenzahlen beigetragen hätten (Deutscher Bundesjugendring 1993; Zentralrat des DCV 1995: 324f.; DSB 1996: 11; o.A. 1996 18; Puschmann 1998: 378-384). Der zuletzt genannten Argumentationsfigur schreiben Nullmeier und Rüb ein besonders großes Potenzial bei der Umgestaltung von Institutionen zu, da hier die bestehenden Institutionen selbst als eine Ursache der negativ eingeschätzten Veränderungen ausgewiesen werden und somit ihre Reformbedürftigkeit offen zu Tage tritt (Nullmeier/Rüb 1993: 58f.). Mit Hilfe dieser stichhaltigen Argumente wurde auf den verschiedenen engagementspezifischen Veranstaltungen versucht, politische Verantwortungsträger auf das Thema Ehrenamt aufmerksam zu machen, diese von der reformorientiert-progressiven Position der Engagementförderung zu überzeugen und so eine bestimmte Auslegung des umkämpften Ehrenamtsbegriffes mit Gültigkeit zu versehen.

Die hier genannten Formen der Steuerung über Argumente waren wiederum untrennbar verbunden mit Steuerung durch die Produktion von Wissen und Wahrheit (Göhler u.a. 2010: 696, 712). Denn um Behauptungen, wie etwa den Wandel der Bedingungen der Ehrenamtlichkeit oder das Nachlassen der Engagiertenzahlen, zu untermauern, rekurrierten die Verbands- und Vereinsvertreter stets auf die wissenschaftlichen Ergebnisse der Ehrenamtsforschung, die auch in der Berichterstattung der Printmedien vielfach aufgegriffen wurden (z.B. FAZ 1993b; Spiegel 1994c; SZ 1994c; Bock 1996b: 221). Zudem waren auch bei den zahlreichen engagementspezifischen Veranstaltungen oftmals Wissenschaftler bzw. Sachverständige anwesend, die mit ihren Befunden zum vermeintlichen Wandel des Ehrenamtes die Besorgnis der unter Mitgliederschwund leidenden Vereine und Verbände stütz-

ten (FAZ 1993a; SZ 1994b, 1995, 1996a). Der reformorientiert-progressiven Position der Vereine und Verbände kam hierbei vor allem die aus quantitativen Studien und Freiwilligenbefragungen abgeleitete Feststellung entgegen, dass es ein brachliegendes Engagementpotenzial gebe, welches durch entsprechende organisationale und politische Maßnahmen gehoben werden könne (Bock 1989: 435, 1992: 384; Albert 1993: 13): So konstatierte beispielsweise der Zentralrat des Deutschen Caritasverbandes, dass bei Nichtbeachtung der ehrenamtlichen Wandlungsprozesse, das »große Potential an Menschen ungenutzt [bleibt], die, Umfrageergebnissen zufolge, sich ehrenamtliche Arbeit vorstellen können« (Zentralrat des DCV 1995: 311). Der Rückgriff auf wissenschaftliches Spezialwissen verlieh den Argumenten der Vereine und Verbände jedoch nicht nur zusätzliche Legitimität, sondern diente auch der Durchsetzung eines bestimmten, ihre Argumentation bestätigenden Wissensbestandes, der sich unter der Voraussetzung seiner allgemeinen Anerkennung zur handlungsstrukturierenden Wahrheit entwickeln konnte (Arndt/Richter 2009: 42-46; Göhler u.a. 2010: 696).

Bereits die Tatsache, dass in den ersten engagementbezogenen Anträgen und Debatten der Bundestagsfraktionen Mitte der 1990er Jahre die wissenschaftlichen Befunde zum neuen Ehrenamt, zu den nachlassenden Engagiertenzahlen in den klassischen Organisationen deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit sowie zur Existenz eines brachliegenden Engagementpotenzials Erwähnung fanden und problematisiert wurden (BT-Drs. 13/2652 1995: 2; BT-Drs. 13/3232 1995: 3; BT-Drs. 13/5674 1996: 16f.; BT-Drs. 13/6386 1996: 2f.), spricht durchaus dafür, dass von diesen Wissensbeständen eine wirklichkeitskonstituierende Kraft im Sinne der Steuerung über Wahrheit ausging. So riefen beispielsweise die Bundestagsfraktionen CDU/CSU und FDP in ihrer großen Anfrage dazu auf, »diesen Wandel ehrenamtlichen Engagements« zu erkennen und zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes zu nutzen (BT-Drs. 13/2652 1995: 2). Bereits dieses Zitat deutet an, dass die Wissensbestände des neuen Ehrenamtes seit Mitte der 1990er Jahre zwar auch auf der bundespolitischen Ebene auf Zuspruch trafen, das freiwillige Engagement hier aber stärker in eine Krisenerzählung eingebettet wurde und deshalb vor allem als gesellschaftliche Produktivitätsressource Wertschätzung erfuhr.

Insgesamt gesehen konnte durch Rückgriff auf das Konzept weicher Steuerung gezeigt werden, welche intentionalen Mechanismen im Rahmen des von Hajer lediglich erwähnten Überzeugungsprozesses zentraler Subjekte von der rhetorischen Macht eines neuen Diskurses im vorliegenden Fall konkret wirksam wurden. Nachdem diese Leerstelle nunmehr gefüllt worden ist, gilt es im nächsten Schritt – nun wieder in Übereinstimmung mit Maarten A. Hajer – danach zu fragen, welche diskursiv-strukturellen Mechanismen in der Phase der Diskursstrukturierung verhindert haben, dass sich die reformorientiert-progressive Position bis 1998 vollständig durchsetzen und in institutionelle Neuerungen einfließen konnte.

6.2.2 Strukturell-diskursive Mechanismen als »Mikro-Mächte« des politischen Widerstands gegen die reformorientierte Position

Ein zentrales Ergebnis dieser Fallstudie ist die Erkenntnis, dass zwar alle Bundestagsfraktionen bis 1998 gerade angesichts einer umfassenden Krisendiagnostik die hohe Bedeutung des freiwilligen Engagements anerkannten und sich für dessen nachhaltige Unterstützung aussprachen, es aber aufgrund der institutionellen Ver-

harrungstendenzen der Bundesregierung nicht zu institutionellen Neuerungen im Bereich der staatlichen Engagementförderung kam. Vielmehr versuchte diese, die aufkommenden engagementspezifischen Fragen im Rahmen der bestehenden institutionellen Strukturen und der traditionellen Zuständigkeitsverteilung handhabbar zu machen. So bemerkte auch der Deutsche Caritasverband in seinem Positionspapier aus dem Jahr 1995, dass die Politik bei ihren »Bemühungen, ehrenamtliches Engagement zu reaktivieren, [...] auf traditionelle Muster« zurückgreife (Zentralrat des DCV 1995: 311). In Anlehnung an Maarten A. Hajer werden deshalb nachfolgend die diskursiven Mechanismen bestimmt, die im vorliegenden Fall verhindert haben, dass sich die reformorientiert-innovative Problemdefinition in diesem Zeitraum als neuer Politikdiskurs vollständig durchsetzen und institutionelle Wandlungsprozesse anregen konnte. Aufgrund ihres Vermögens, eine umfassende politische Problematisierung der neuen Bedingungen der Ehrenamtlichkeit und der sich daraus ergebenden institutionellen Erfordernisse abzuwehren, bezeichnet Hajer diese Mechanismen auch als »Ausdruck der vielfältigen Praktiken der »Mikro-Mächte« (Hajer 2008: 291), die »sich politischem Wandel ähnlich wirksam entgegenstemmen können, wie Mauern und Stacheldraht den Zugang verhindern« (ebd.: 296). Bei der Rekonstruktion der diskursiv-strukturellen Mechanismen wird erneut auf die bereits bekannte zeitliche Zweiteilung der Diskursstrukturierungsphase zurückgegriffen.

Die Darstellung der Kontroverse über neue institutionelle Formen der Engagementförderung bis 1994 hat gezeigt, dass sich die Bundesregierung hier stets auf bestimmte, wie Hajer es nennt, »Routinen der Ablehnung (Disjunction marker)« (ebd.: 292) bzw. »structured ways of arguing« (Hajer 1995: 273) berief, um den Bedarf für einen neuen engagementspezifischen Politikdiskurs zu negieren und ihre Nichtzuständigkeitsbehauptung in Sachen institutioneller Engagementförderung zu untermauern. Indem die Bundesregierung die Verantwortung für die institutionelle Dimension des Engagementthemas stets durch Rekurs auf das Subsidiaritäts- und Föderalismusprinzip, d.h. unter Verweis auf die bewährte Zuständigkeit der Vereine und Verbände sowie der Kommunen und Bundesländer, von sich wies, bediente sie sich eines bestimmten Sets »of historically specific ways of arguing a case« (ebd.). Durch Bezugnahme auf das in Deutschland tief verwurzelte Subsidiaritätsprinzip bzw. die föderale Grundstruktur griff die Bundesregierung auf historisch gewachsene, schwer widerlegbare Argumente zurück, die erstens ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit und Legitimität erzeugten und zweitens grundsätzlich gegen die Übernahme zusätzlicher Aufgaben des Staates bei der Schaffung engagementförderlicher Maßnahmen sprachen. Ergänzt um das in den 1990er Jahren vorherrschende Argument, dass der Staat in der Vergangenheit bereits zu viele Aufgaben an sich gezogen habe und nunmehr eine Verschlankung bzw. Rückführung des Staates auf seine Kernaufgaben vonnöten sei (u.a. Abgeordnete Leutheusser-Schnarrenberger (FDP), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13113), erinnern diese argumentativen Muster in der Tat an das von Hajer herangezogene Sinnbild der unüberwindlichen Mauern.

Die Zurückhaltung der Bundesregierung Anfang der 1990er Jahre rührte zudem daher, dass die neue, mit institutionellen Reformforderungen verknüpfte Engagement-Erzählung in diesem Zeitraum noch ihren Platz innerhalb der (bundes-) politischen Diskurslandschaft finden und sich besonders gegen drei konkurrierende Storylines durchsetzen musste (Hajer 2008: 291): einerseits gegen die bereits

erwähnte traditionelle Sichtweise, dass die Engagementförderung Aufgabe der Vereine und Verbände sei, und andererseits gegen die Debatten über die Potenziale des Alters und der Selbsthilfe. In Bezug auf erstere sei angemerkt, dass die Bundesregierung durch die permanent geäußerte Feststellung, dass die Gewinnung und Pflege Freiwilliger in erster Linie in den Verantwortungsbereich der mit Ehrenamtlichen arbeitenden Organisationen bzw. der Kommunen und Bundesländer falle, die bestehende Zuständigkeitsverteilung manifestierte und die eigene Untätigkeit gleichsam zur logischen Konsequenz dieser Aufgabenverteilung erklärte. Hinzu kommt, dass die bundespolitischen Debatten seit Ende der 1980er Jahre zusätzlich von Themen, wie der Altersentwicklung und der Selbsthilfe, dominiert wurden. Beide Storylines waren zudem bereits, wie die Initiierung der bundespolitischen Modellprojekte Seniorenbüros und Selbsthilfekontaktstellen zeigt, mit institutionellen Verpflichtungen verbunden, deren Umsetzung zugleich als Erfolg gedeutet wurde (BT-Drs. 12/7130 (Sozialbericht) 1994: 86, 98; BT-Drs. 13/10142 (Sozialbericht) 1998: 93, 108; BT-Drs. 13/5674 1996: 17; Abgeordnete Nolte (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13126f.). Die genannten Erzählungen zogen Anfang der 1990er Jahre folglich die politische Aufmerksamkeit auf sich und ließen daher nur wenig Raum für die aus der Storyline der Selbstverwirklichung statt Amt und Ehre abgeleitete reformorientiert-progressive Perspektive auf das Ehrenamt, die ihre Dringlichkeit in Konkurrenz zu den bestehenden Storylines erst noch beweisen musste.

Die Durchsetzungskraft dieses neuen engagementspezifischen Politikdiskurses litt Anfang der 1990er Jahre zudem unter der inhaltlichen Pluralität der engagementbezogenen Positionen in den einzelnen Bundestagsfraktionen: Während Bündnis 90/Die Grünen vor allem die demokratieförderlichen Implikationen des freiwilligen Engagements betonten (Kretschmann 1995) und bei CDU/CSU besonders kommunitaristische Krisendiagnosen sowie Kosteneinsparungsargumente auf Zuspruch trafen (Schäuble 1994, 1995; Gauly 1995), nahmen die Sozialdemokraten eine vergleichsweise ambivalente Haltung ein und werteten sowohl demokratische Bürgerbeteiligungsformen als auch gemeinschaftsförderliches Handeln auf (Rudolf Scharping (SPD), in: Zeit Online 1995b; Meyer 1995). Die Heterogenität der Schwerpunktsetzungen der einzelnen Bundestagsfraktionen in Sachen Ehrenamt erschwerte die Durchsetzungsfähigkeit der reformorientiert-progressiven Sichtweise folglich zusätzlich.

Wendet man sich nun den Zeitraum von 1994 bis 1998 zu, wird deutlich, dass es seit Mitte der 1990er Jahre auch auf bundespolitischer Ebene unter Bezugnahme auf den Produktivitätsgedanken zu einer verbalen Hochkonjunktur des Engagementthemas kam, im Zuge dessen freiwilliges Engagement zum Allheilmittel gegen ernstzunehmende gesellschaftliche Krisenerscheinungen stilisiert wurde. Daneben zeichnet sich die Rede über freiwilliges Engagement in diesem Zeitraum dadurch aus, dass die bislang konkurrierenden Storylines der Selbsthilfeförderung und Altenproblematik zunehmend mit der engagementspezifischen Produktivitäts-Erzählung verknüpft wurden bzw., was erstere anbetrifft, darin aufgingen: Dass die Storyline der Freiwilligkeit als gesellschaftliche Produktivitätsressource seit Mitte der 1990er Jahre besonders eng mit dem Dispositiv des »Produktiven Alters« verwoben war, wurde bereits an anderer Stelle ausführlich thematisiert (vgl. Kap. 4.3). In Bezug auf die Debatten über die Selbsthilfeförderung lassen sich neben Verknüpfungs- auch Verdrängungstendenzen erkennen: Die Vertreter der

Selbsthilfe äußerten sich zunächst besorgt über die Aufmerksamkeitsverschiebung der politischen und verbandlichen Vertreter von der Selbsthilfe hin zum freiwilligen Engagement, da hiermit ein erheblicher Rückgang an öffentlichen Unterstützungsleistungen einhergehe:

»Vor allem Vertreter(innen) der Politik, der Sozialverwaltungen und Wohlfahrtsverbände diskutieren es [freiwilliges Engagement, D.N.] als Problemlösungsstrategie für demographische, politische und gesellschaftliche Entwicklungen. So könnte Bürgerschaftliches Engagement zum Abbau von Arbeitslosigkeit beitragen, über die vermutete Weiterqualifizierung die Motivation von qualifizierten Erwerbslosen aufrechterhalten, oder es ergäben sich konkrete Einsparmöglichkeiten von Personalstellen – besonders im Gesundheits- und Sozialbereich; ein Kalkül, das bereits mit der Unterstützung von Selbsthilfe verbunden wurde und nicht in Erfüllung ging.« (Bobzien 1997: 69)

Die zunehmende Betrachtung freiwilligen Engagements als Lösung gesellschaftlicher Krisen in bundespolitischen Kreisen seit Mitte der 1990er Jahre hat demnach zur Folge, dass »den ›Egoisten‹ der Selbsthilfegruppen« nun »die ›Altruisten‹ des freiwilligen sozialen Engagements« (Jakubowski 1997: 65) vorgezogen würden, da sich diese nicht nur für ihr eigenes Wohlbefinden, sondern auch für das Gemeinwohl einsetzten. Die anfänglichen Verdrängungstendenzen wurden in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre jedoch zunehmend durch Bemühungen abgelöst, die Gemeinsamkeiten zwischen Selbsthilfe und Bürgerengagement zu betonen. So wurde konstatiert, dass es sich bei Selbsthilfe und freiwilligem Engagement jeweils um Tätigkeiten handele, bei denen Aspekte der Eigen- und Fremdhilfe eine zentrale Rolle spielen (Kettler 1997: 56). In Anbetracht dessen ging der Selbsthilfediskurs seit Mitte der 1990er Jahre zunehmend im Engagementdiskurs auf, so dass die Selbsthilfe zumeist als eine besondere Form freiwilligen Engagements betrachtet wurde (Zentralrat des DCV 1995: 310; BT-Drs. 13/3232 1995; Abgeordnete Süßmuth (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13118; BT-Drs. 14/2351 1999: 1).

Ogleich seit Mitte der 1990er Jahre alle Bundestagsfraktionen der grundlegenden Einsicht zustimmten, dass die Stärkung freiwilligen Engagements als Produktivitätsressource für die Zukunft des gesellschaftlichen Zusammenhalts und des Sozialstaats unerlässlich sei, rückte die liberal-konservative Bundesregierung nicht von ihrer kategorischen Nichtzuständigkeitsbehauptung in Sachen institutioneller Engagementförderung ab. Für den Zeitraum von 1994 bis 1998 lassen sich demnach die folgenden diskursiv-strukturellen Mechanismen identifizieren, die verhindert haben, dass sich die reformorientiert-innovative Problemdefinition in institutionellen Neuerungen niederschlug: Die von der Bundesregierung geäußerte Behauptung der systematischen Nichtzuständigkeit für institutionelle Fragen der Engagementförderung wurde auch im weiteren Verlauf der 1990er Jahre durch spezifische Routinen der Ablehnung und bestimmte Argumentationsstrategien untermauert. Neben dem bereits bekannten, dem Subsidiaritäts- und Föderalismusprinzip folgenden Argument, dass die Förderung freiwilligen Engagements nicht in den Zuständigkeitsbereich des Staates, sondern der Vereine, Verbände und Kommunen falle (BT-Drs. 13/5674 1996: 24f.; Abgeordnete Nolte (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13126), wurde die institutionelle Dimension der Engagementförderung vor allem durch die Behauptung geleugnet, dass es an aussagekräftigen wissenschaftlichen Befunden mangle, die erstens Auskunft über die

allgemeinen Engagementbedingungen in Deutschland geben und zweitens die Wirksamkeit institutioneller politischer Reformen im Engagementbereich nachweisen könnten (BT-Drs. 13/5674 1996: 2, 4; BT-Drs. 13/6386 1996: 4).

Die Bundesregierung sah folglich keine Veranlassung, ihre Anstrengungen in diesem Bereich zu intensivieren, solange keine wissenschaftlichen Ergebnisse vorliegen, die belegen, dass über engagementpolitische Maßnahmen von Seiten des Bundes eine Abmilderung der Probleme im Engagementbereich möglich sei. Den Mangel an wissenschaftlichen Untersuchungen zum freiwilligen Engagement explizit betonend kündigte daher die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Regierungsfractionen an, dass sie plane, eine eigene Untersuchung – den späteren Freiwilligensurvey – in Auftrag zu geben (BT-Drs. 13/5674 1996: 2, 4; Abgeordnete Nolte (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13126). Durch die Behauptung des Fehlens wissenschaftlicher Informationen führte die Bundesregierung folglich eine Schließung des Problematisierungsprozesses herbei, wodurch alle Versuche, die Regierungsvertreter von der Notwendigkeit engagementspezifischer Reformen zu überzeugen, deutlich erschwert wurden.

Diese auf den Mangel an wissenschaftlichen Belegen Bezug nehmende Begründung kann insofern als ein für den deutschen Fall typisches Argumentationsmuster bzw. eine routinierte Form der Ablehnung (Hajer 2008: 292) verstanden werden, als diese mit dem erhöhten bundespolitischen Bedarf an wissenschaftlicher Information und Beratung in Deutschland spätestens seit den ausgehenden 1960er Jahren in Einklang steht. Dass der wissenschaftlichen Expertise im politischen Planungsprozess seitdem ein hohes Maß an Bedeutung zugeschrieben wird, zeigt sich eindrücklich daran, dass der Deutsche Bundestag zwischen 1969 und 2002 insgesamt 21 thematisch begrenzte Enquete-Kommissionen⁸ mit unterschiedlicher Laufzeit einberufen hat, wobei anzumerken ist, dass im selben Zeitraum weitere 40 erfolglose Empfehlungen zur Konstituierung eines solchen Gremiums ausgesprochen wurden (Altenhof 2002: 14, 97f.).⁹ Das gesteigerte Bedürfnis nach einer erschöpfenden empirischen Erfassung des potenziellen politischen Interventionsfeldes schlägt sich zudem in der Initiierung zahlreicher themenspezifischer Repräsentativumfragen durch die jeweiligen Bundesministerien nieder. Exemplarisch verwiesen sei hier auf den Alterssurvey (1996-2011 mit vier Erhebungswellen), den Bundesgesundheitsurvey (1998), den Umweltsurvey (1985-2006 mit vier Erhebungswellen) oder den bereits ausführlich betrachteten Freiwilligensurvey. Die von der liberal-konservativen Bundesregierung unter Verweis auf das Fehlen wissenschaftlicher Informationen begründete Ablehnung engagementspezifischer institutioneller Reformen reiht sich demnach nahtlos in dieses vermehrte Bedürfnis der deutschen Politiker nach Legitimitätserzeugenden, wissenschaftlichen Informationen der letzten Jahrzehnte ein (Siefken 2007: 81f.).

8 | Eines der zentralen Kennzeichen von Enquete-Kommissionen ist ihre personelle Zusammensetzung, da hier stets Sachverständige, d.h. Wissenschaftler und/oder Praktiker, zusammen mit Abgeordneten unterschiedlicher politischer Couleur an der Aufarbeitung von Informationsdefiziten arbeiten (Altenhof 2002: 12).

9 | Betrachtet man nicht nur den Spezialfall der Enquete-Kommissionen, sondern erweitert den Blick auf politikberatende Expertenkommissionen im Allgemeinen, so steigt ihre Anzahl in die Hunderte, wobei die meisten von diesen in der Phase der »Planungseuphorie« Ende der 1960er Jahre einberufen wurden (Siefken 2007: 24).

Die eine Problemschließung herbeiführende Betonung des Forschungsbedarfs ist Teil einer weiteren diskursiven Strategie, die zwischen 1994 und 1998 deutlich in Erscheinung tritt: der Fokussierung auf symbolische Politikpraktiken (Hajer 2008: 292f.). Nachdem sich seit Mitte der 1990er Jahre ein allgemeines Bewusstsein aller Bundestagfraktionen für die Bedeutung des freiwilligen Engagements herausgebildet hatte, kam auch die Bundesregierung nicht mehr umhin, sich mit dem Thema Engagementförderung zu beschäftigen. Anstatt aber konkrete institutionelle Neuerungen in Angriff zu nehmen, erschöpften sich ihre diesbezüglichen Anstrengungen – mit Ausnahme der Gründung der Stiftung »Bürger für Bürger« – vornehmlich in symbolischen Politikpraktiken. Während die Bundesregierung folglich einerseits die Notwendigkeit institutioneller Neuerungen auf bundespolitischer Ebene negierte, forcierte sie andererseits durch verschiedene Formen symbolischer Politik, wie etwa gesellschaftliche Apelle oder umfangreiche Planungs- und Konzeptionstätigkeiten, die Auseinandersetzung mit diesem Thema. So erweckten Initiativen wie die Einsetzung eines »Arbeitskreises Ehrenamt« der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (1997), im Rahmen dessen Gespräche mit Experten und ca. 60 Organisationen stattfanden (Abgeordneter Riegert (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13107), die ausführliche Befragung von ca. 200 Dach- und Spitzenverbänden im Vorfeld der Beantwortung der Großen Anfrage der Regierungsfractionen (BT-Drs. 13/5674 1996: 4), die Einladung von freiwilligen Bürgern zur Bundestagsdebatte am 05.12.1996 (Abgeordneter Riegert (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13107) sowie die öffentliche Anhörung von Sachverständigen und Vertretern der deutschen Spitzenverbände im Rahmen einer Sitzung des Familienausschusses im Februar 1998 (BT-Drs. 13/11413 1998: 5) den Eindruck, dass sich die Bundesregierung ihrer Verantwortung für die engagementbezogenen Probleme durchaus bewusst war. Die in diesen Kontexten entstandenen Veröffentlichungen, die sowohl die bestehenden Wissenslücken zum Thema Bürgerengagement als auch Strategien zur Regulierung der problematisierten Entwicklungstendenzen im Engagementbereich thematisierten, suggerierten zudem, dass die Bundespolitik einen entscheidenden Beitrag zur Sichtbarmachung der Bedeutung Freiwilliger in der Gesellschaft leistete.

Bei den genannten Anhörungen und Veröffentlichungen sowie der beabsichtigten Initiierung eines eigenen Freiwilligensurveys handelt es sich demnach um Formen der »Legitimitätsbeschaffung« durch Informationsgewinnung, die insofern als Teil einer »strategischen Symbolpolitik« betrachtet werden können (Siefken 2007: 81), als diese die politischen Verantwortungsträger von Handlungsdruck entlasteten, »indem sie die Handlungsbereitschaft politischer Institutionen signalisiere[n], ohne diese damit aber zur sofortigen Einleitung substantieller politischer Maßnahmen zu zwingen« (Willems/Wolf/Eckert 1993: 191). Denn angesichts der Vielzahl derartiger Diskussionsrunden ist es leicht zu übersehen, dass von der liberal-konservativen Bundesregierung bis 1998 im Grunde keine engagementspezifischen Reformmaßnahmen eingeleitet wurden. Das Verlieren in symbolischen Politikpraktiken und die institutionellen Verharrungstendenzen der Bundesregierung wurden deshalb, wie folgendes Statement der Bündnis 90/Die Grünen-Abgeordneten Irmingard Schewe-Gerigk exemplarisch zeigt, auch von Seiten der politischen Opposition vielfach kritisiert:

»Während viele Verantwortungsträger nicht müde würden zu beteuern, wie wertvoll und gemeinschaftsbildend der Beitrag der Ehrenamtlichen und freiwilligen Helferinnen und Helfer ist, blieben die ›Investitionen‹ in diese soziale [sic!] Ressourcen unserer Gesellschaft eher gering.« (Abgeordnete Schewe-Gerigk (Bündnis 90/Die Grünen), in: BT-Drs. 13/11413 1998: 16; vgl. ebenso Abgeordneter Berninger (Bündnis 90/Die Grünen), in: BT Pl.-Prot. 13/158 1997: 14263)

Zusammenfassend gilt festzuhalten, dass für die Phase der Diskursstrukturierung zwischen 1985 und 1998 verschiedene strukturell-diskursive Mechanismen, wie etwa konkurrierende Storylines, symbolische Politikpraktiken sowie bestimmte Argumentationsmuster und Ablehnungsroutinen, identifiziert werden konnten, die als »Mikro-Mächte« des Widerstands (Hajer 2008: 291) eine nachhaltige Verknüpfung der reformorientiert-innovativen Problemdefinition mit institutionellen Wandlungsprozessen verhinderten. Zusammen mit der Rekonstruktion des Fallverlaufs können diese Mechanismen eine Erklärung dafür liefern, dass, obgleich die Wissensordnung des neuen Ehrenamtes eine veränderte politische Vorgehensweise in Form von innovativen engagementspezifischen Fördermaßnahmen und Reformen nahelegte, es bis 1998 von Regierungsseite noch zu keiner ausreichenden Problematisierung des behaupteten Versagens der bestehenden institutionellen Regelungen und somit auch nicht zur Einleitung diesbezüglicher Reformen kam.

Abschließend sei angemerkt, dass sich zwar seit Mitte der 1990er Jahre auf bundespolitischer Ebene zwei Diskurskoalitionen mit konträren Positionen bezüglich der institutionellen Dimension der Engagementförderung gegenüberstanden, das Thema freiwilliges Engagement insgesamt jedoch nur wenig Raum für Grundsatzdebatten oder tiefere Parteienkonflikte bot. Aufgrund der gesellschaftlichen und öffentlichen Positivbewertung dieses Themenfeldes war es für die politischen Diskursteilnehmer nahezu unmöglich, der Behauptung zu widersprechen, dass freiwilliges Engagement für die gesamte Gesellschaft von unverzichtbarem Wert und daher förderungswürdig sei.¹⁰ Nur innerhalb dieser grundlegenden Annahme konnten die politischen Lager unterschiedliche Schwerpunkte setzen, wie dies etwa mit Blick auf die institutionelle Dimension der Engagementförderung geschehen ist. Doch auch hier deuteten sich im Jahr 1998 erste Konsensbemühungen an: Trotz der prinzipiell ablehnenden Haltung der liberal-konservativen Bundesregierung gegenüber engagementpolitischen Maßnahmen des Bundes gestand die CDU/CSU-Fraktion in der bereits erwähnten Anhörung des Familienausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1998 ein, dass die auf institutionelle Reformen im Engagementbereich hinwirkenden Anträge von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 13/3232 1995; BT-Drs. 13/6399 1996) bestimmte Punkte enthielten, die sie zukünftig durchaus mittragen könnten (Abgeordneter Riegert (CDU/CSU), in: BT-Drs. 13/11413 1998: 15).

10 | Als Beispiel für die fraktionsübergreifende Einigkeit bezüglich der Anerkennung und Wertschätzung des freiwilligen Engagements sei hier auf einen Redebeitrag der SPD-Bundestagsabgeordneten Sigrun Klemmer verwiesen: »Aufgabe der Politik ist es, das Ehrenamt zu fördern, Rahmenbedingungen zu verbessern und Zugangsbarrieren abzubauen. Bis hier, liebe Kolleginnen und Kollegen, ist unser Anliegen interfraktionell Konsens. Ab hier offenbart sich dann aber auch das Ende der Gemeinsamkeiten.« (Abgeordnete Klemmer (SPD), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13108; vgl. ebenso der Abgeordnete Börnsen (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 13/145 1996: 13122)

Die Signalisierung von Gesprächsbereitschaft kann als Zeichen einer stärkeren Konsensorientierung der CDU/CSU in Sachen Engagementförderung Ende der 1990er Jahre gedeutet werden, die zu einer allmählichen Annäherung der beiden Diskurskoalitionen beitrug. Die Einsicht, dass die Konfliktlinie zwischen Diskurskoalitionen somit keine statisch fixierte Grenze darstellt, sondern im Zuge diskursiver Auseinandersetzungen verändert bzw. verschoben werden kann (Schwab-Trapp 2002: 60), gilt es im Gedächtnis zu behalten, da diese gerade für die nun anschließende Phase der Diskursinstitutionalisierung noch von entscheidender Bedeutung sein wird.

6.3 DIE ERKLÄRUNGSKRAFT HEGEMONIALER KONFLIKTE FÜR DEN WANDEL DER DISPOSITIVE DER FREIWILLIGKEIT (1985 BIS 1998)

An dieser Stelle sei nochmals an das zentrale Ziel erinnert, das mit der Herleitung der Konflikte um die institutionelle Dimension der Engagementförderung zwischen 1985 und 1998 verfolgt wird: Es geht darum, unter Rückgriff auf hegemonietheoretische Ansätze eine Erklärung für den diskursiven Wandel der auf der Ebene des Verstehens skizzierten dominanten Storylines zu finden (vgl. Abb. 2). Diesem Ziel liegt die Annahme zugrunde, dass die Diskussionen über die Bedeutung freiwilligen Engagements und die Konflikte über die institutionelle Dimension der Engagementförderung im Untersuchungszeitraum eng miteinander verknüpft waren und daher aus der Aufdeckung der hegemonialen Konflikte gleichsam eine Erklärung für den Wandel der Dispositive der Freiwilligkeit abgeleitet werden kann. Die ausführliche Skizzierung der Phase der Diskursstrukturierung von Mitte der 1980er Jahre bis zum Jahr 1998 hat gezeigt, dass die Auseinandersetzungen bezüglich institutioneller Fragen der Engagementförderung in diesem Zeitraum erheblich an Intensität und Dynamik gewonnen haben, so dass immer mehr zentrale Gruppen- und Organisationssubjekte von der reformorientiert-progressiven Position in Sachen Engagementförderung zulasten einer sachlich-bewahrenden Sichtweise überzeugt werden konnten. Die Gründe für die Hinwendung aller Bundestagsfraktionen zum Thema Ehrenamt Mitte der 1990er Jahre sowie für das Ausbleiben politischer Reformen im Engagementbereich bis 1998 wurden zudem unter Rekurs auf intentionale und strukturell-diskursive Mechanismen ausführlich hergeleitet. Diese Erkenntnisse sollen nun mit dem Befund zusammengeführt werden, dass die Phase der Diskursstrukturierung gleichzeitig jenen Zeitraum markiert, in dem es zu zahlreichen Diskursverschiebungen, d.h. zum Auftreten neuer dispositiver Formationen, kam: der Storyline der Selbstverwirklichung statt Amt und Ehre Mitte der 1980er Jahre und der Storyline der Freiwilligkeit als gesellschaftliche Produktivitätsressource Mitte der 1990er Jahre. Im Folgenden gilt es daher, die Ereignisse der Phase der Diskursstrukturierung mit Blick auf die Frage zusammenzufassen, welche Erklärungskraft die Konflikte um die institutionelle Dimension der Engagementförderung sowie die skizzierten intentionalen und strukturellen Diskursmechanismen für die genannten Diskursverschiebungen haben.

Das Aufkommen der Storyline der Selbstverwirklichung statt Amt und Ehre Mitte der 1980er Jahre kann vor allem darauf zurückgeführt werden, dass die in

diesen Jahren mit zunehmender Intensität geführten Debatten über die Bedeutung des freiwilligen Engagements angesichts eines gerade im wissenschaftlichen Kontext behaupteten Wandels vom alten zum neuen Ehrenamt mit differierenden Positionen bezüglich institutioneller Fragen der Engagementförderung verknüpft wurden. Die über viele Jahrzehnte vorherrschende Erzählung vom traditionellen (alten) Ehrenamt, in der kein Bedarf für eine Übertragung engagementspezifischer Regulierungsaufgaben auf den Staat gesehen wurde und die somit auch dem Selbstverständnis der Bundesregierung in Sachen Engagementförderung entsprach, wurde seit Mitte der 1980er Jahre zunehmend durch eine progressiv-reformorientierte Position angegriffen und in Frage gestellt. Im Rahmen letzterer fand eine grundlegende Neuinterpretation der sich wandelnden Bedingungen der Ehrenamtlichkeit und der damit einhergehenden institutionellen Verpflichtungen statt, die sich deutlich von den Interpretationen und Wissensbeständen der Erzählung vom traditionellen (alten) Ehrenamt unterschied. In Abgrenzung zu letzterer bildete sich hier eine ganz neue Diskursformation heraus, in der die gerade in Wissenschaftskreisen forcierte epistemische Ordnung des neuen Ehrenamtes mit seinen institutionellen Entsprechungen zu einer konsistenten Erzählung, der Storyline der Selbstverwirklichung statt Amt und Ehre, verdichtet wurde (vgl. Abb. 2).

Indem sich seit Mitte der 1980er Jahre immer mehr Gruppen- und Organisationssubjekte, vor allem die deutschen (Groß-)Vereine und (Wohlfahrts-)Verbände sowie Landes- und Kommunalpolitiker, der reformorientiert-progressiven Position in Sachen Engagementförderung anschlossen und selbstbewusst engagementspezifische Reformen einforderten, stellten sie nicht nur die etablierten Denkweisen in Frage, sondern trugen gleichsam zum Aufkommen und zur Verbreitung der Storyline der Selbstverwirklichung statt Amt und Ehre bei. Diese Erzählung verdankt ihre Festigkeit zudem der Tatsache, dass seit Mitte der 1980er Jahre auch immer mehr Freiwillige die Wissensordnung des neuen Ehrenamtes in ihre alltägliche Lebensführung überführten. D.h., sie wandten sich zunehmend von den hierarchischen Großorganisationen ab, engagierten sich verstärkt in alternativen Bündnisformen und formulierten sogar konkrete engagementbezogene Verbesserungswünsche sowohl an die Adresse der Ehrenamtsorganisationen als auch an die Politik.

Eine ähnlich hohe Erklärungskraft kommt den Konflikten um die institutionelle Dimension der Engagementförderung auch für die Herausbildung der engagementspezifischen Produktivitäts-Erzählung seit Mitte der 1990er Jahre zu. Das Auftreten der Storyline der Freiwilligkeit als gesellschaftliche Produktivitätsresource ist untrennbar mit der verbalen Renaissance und Bedeutungsaufwertung des Ehrenamtes auf der bundespolitischen Ebene in diesem Zeitraum verbunden. Letztere kann wiederum nur dann nachvollzogen werden, wenn man berücksichtigt, dass die einer progressiv-reformorientierten Position folgenden Vertreter der Dachverbände für Sport, Kultur und Soziales gerade in der ersten Hälfte der 1990er Jahre erhebliche Anstrengungen unternommen haben, um die deutschen Bundestagsfraktionen und die Bundesregierung mittels intentionaler, weicher Steuerung erstens auf die neuen Bedingungen der Ehrenamtlichkeit aufmerksam zu machen und zweitens diese gleichsam von der Notwendigkeit der Initiierung institutioneller Reformen im Engagementbereich zu überzeugen. Zum Vorteil gereichte ihnen hierbei die vielseitige Interpretierbarkeit des Signifikanten »Ehrenamt«, der je nach Perspektive unterschiedliche Deutungen zuließ und mit dessen Hilfe auch an den heterogenen engagementaffinen Resonanzboden auf bundespolitischer Ebene an-

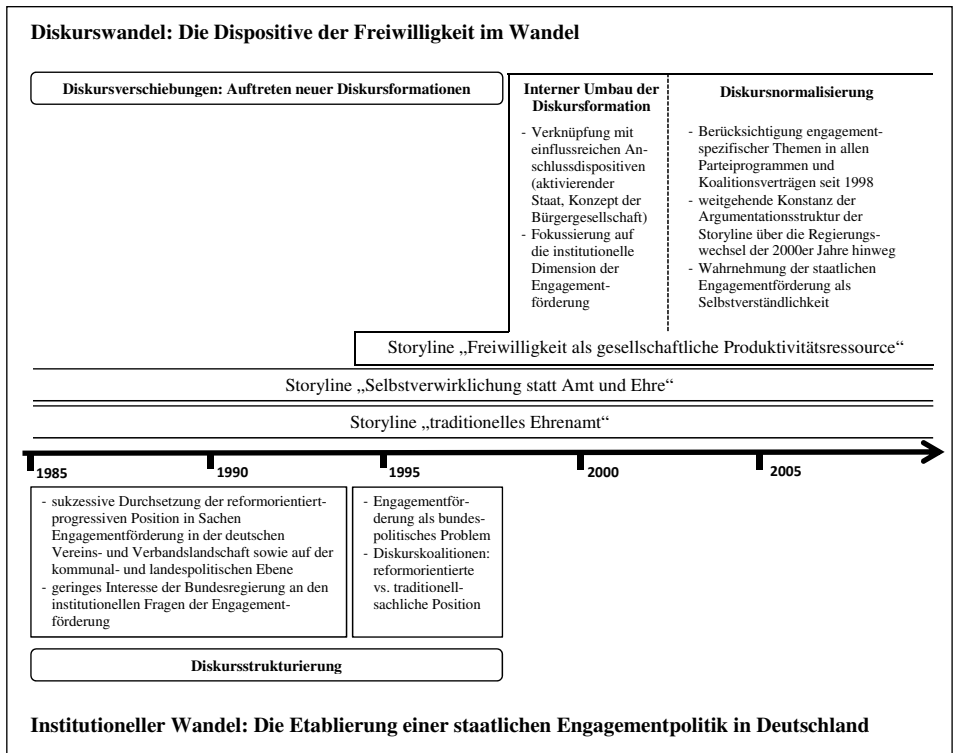
geschlossen werden konnte. Mittels stichhaltiger Argumente und gezielter Fragen wurde außerdem versucht, diesen aktivierten Resonanzboden im Sinne der Intentionen der Reformbefürworter zu verändern.

Diese Überzeugungsbemühungen können insofern als erfolgreich betrachtet werden, als sich alle Bundestagsfraktionen seit Mitte der 1990er Jahre mit den neuen Bedingungen des Ehrenamtes auseinandersetzten. Allerdings – und dies ist mit Blick auf die Entstehung der Storyline der Freiwilligkeit als gesellschaftliche Produktivitätsressource von zentraler Bedeutung – wurden diese bundespolitischen Debatten durch Hervorhebung des Produktivitätsgedankens angesichts vielfältiger, vor allem kommunitaristisch inspirierter Krisendiagnosen inhaltlich neu gerahmt. Die Herausbildung der Storyline Freiwilligkeit als gesellschaftliche Produktivitätsressource seit Mitte der 1990er Jahre kann folglich darauf zurückgeführt werden, dass die progressiv-reformorientierte Position – und damit auch die Wissensbestände des neuen Ehrenamtes – auf bundespolitischer Ebene zwar auf Gehör stieß, hier aber mit bereits bestehenden Debatten und Themenschwerpunkten zu einer neuen Erzählung verknüpft wurde, in der freiwilliges Engagement vor allem als gesellschaftlich nutzbare Produktivitätsressource in Krisenzeiten Wertschätzung erfuhr (vgl. Abb. 2).

Ogleich im Zuge dessen gerade den neuen Bedingungen der Ehrenamtlichkeit, die die Durchführung institutioneller Reformen im Engagementbereich von Seiten des Staates nahelegten, mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde, hielt die Bundesregierung an ihrer Nichtzuständigkeitserklärung in Sachen Engagementförderung fest. Andere politische Subjekte, wie etwa die Oppositionsfraktionen des Deutschen Bundestages, konnten hingegen – u.a. aufgrund der Existenz diskursiver Affinitäten – von diesen alternativen Problemwahrnehmungen und den sich daraus ergebenden institutionellen Erfordernissen überzeugt werden, so dass sich unter dem Dach der engagementspezifischen Produktivitäts-Erzählung seit Mitte der 1990er Jahre zwei gesellschaftlich-politische Diskurskoalitionen gegenüberstanden, die um Vorherrschaft in Fragen der politischen Engagementförderung rangen. Trotz neuer produktivistischer Rahmung setzten sich somit die Konflikte zwischen der bewahrend-sachlichen Sichtweise und der innovativ-progressiven Position auch auf der bundespolitischen Ebene fort. Die institutionelle Dimension wurde in dieser Konstellation solange marginalisiert, wie die liberal-konservative Bundesregierung die Regierungsverantwortung innehatte und durch Rückgriff auf wirkmächtige diskursive Praktiken, wie symbolische Politikformen und spezifische Routinen der Ablehnung, jegliche Verantwortung für engagementbezogene Reformmaßnahmen von sich schob. Wenngleich es bis 1998 noch nicht zu tief greifenden institutionellen Neuerungen kam, wurden in diesem Zeitraum durch die Etablierung der engagementspezifischen Produktivitäts-Erzählung und die Ausbildung sich gegenüberstehender gesellschaftlich-politischer Diskurskoalitionen zweifelsohne die Grundlagen für die seit Ende der 1990er Jahre initiierten engagementpolitischen Maßnahmen geschaffen.

Zur Vergegenwärtigung des Zusammenhangs zwischen dem Wandel der Dispositione der Freiwilligkeit und den Konflikten um die institutionelle Dimension der Engagementförderung in der Phase der Diskursstrukturierung werden die zentralen diesbezüglichen Erkenntnisse in der nachfolgenden Grafik nochmals zugespitzt dargestellt.

Abb. 2: Die Verflechtung von Diskurswandel und institutionellem Wandel (I)



Quelle: eigene Darstellung

6.4 DISKURSIONSTITUTIONALISIERUNG: DIE ETABLIERUNG DER ENGAGEMENTPOLITIK ALS EIGENSTÄNDIGES POLITIKFELD DES BUNDES (1998 BIS 2009)

Den nachstehenden Ausführungen sei die Anmerkung vorausgeschickt, dass für den Zeitraum von 1998 bis 2009 lediglich die diskursiven Geschehnisse zum Thema Bürgerengagement auf der bundespolitischen Ebene in den Blick genommen werden. Dies bedeutet nicht, dass die engagementspezifischen Diskussionen in den Vereinen, Verbänden, Stiftungen, Freiwilligenvertretungen usw. seitdem zum Erliegen kamen. Auch diese setzten sich in den 2000er Jahren ungebrochen fort, was sich besonders eindrucksvoll an der Mitwirkung zahlreicher gesellschaftlicher Organisationen an den Debatten im Rahmen des »Nationalen Forums für Engagement und Partizipation« im Vorfeld der Nationalen Engagementstrategie der Bundesregierung aus dem Jahr 2010 zeigt (BBE 2010). Die Konzentration auf die bundespolitische Ebene seit dem Jahr 1998 stellt vor allem eine forschungspragmatische Notwendigkeit dar und ist zudem der zentralen Problemstellung dieser Arbeit geschuldet, die schwerpunktmäßig nach den Institutionalisierungsprozessen fragt, die der dominante Diskurs auf der bundespolitischen Ebene nach sich gezogen hat. Da das Jahr 1998 den entscheidenden Wendepunkt im politischen

Umgang mit den institutionellen Fragen einer staatlichen Engagementpolitik darstellt, ist es im Sinne der zentralen Fragestellung nur folgerichtig, den Fokus der empirischen Untersuchung seit 1998 auf den bundespolitischen Bereich zu legen.

Der Zeitraum von 1998 bis 2009 kann als Phase der Diskursinstitutionalisierung bezeichnet werden, da sich die reformorientiert-innovative Position in diesem Zeitraum endgültig durchsetzen und in entsprechende institutionelle Praktiken zum Zwecke der Engagementförderung einfließen konnte. Hierdurch kam es zur allmählichen Herausbildung einer »Engagementpolitik als einem sich neu konstituierenden Politikfeld« des Bundes (Olk/Klein/Hartnuß 2010b: 25). Diese Phase erfüllt somit die zweite Bedingung, die Hajer als Voraussetzung einer diskursiven Dominanz benennt.

Folgt man lediglich diesem zweistufigen Dominanzmodell Hajers, dann erweckt die Durchführung engagementspezifischer Maßnahmen durch die rot-grüne Bundesregierung seit der Jahrtausendwende den Eindruck der Konfliktfreiheit und Naturwüchsigkeit, zumal tief greifende Auseinandersetzungen zwischen opponierenden Diskurskoalitionen seitdem weitgehend ausblieben. Dieser Eindruck täuscht jedoch: Es war zwar für die bundespolitischen Verantwortungsträger Ende der 1990er Jahre nahezu unmöglich, eine prinzipiell ablehnende Haltung gegenüber Fragen der Engagementförderung einzunehmen. Nichtsdestotrotz lassen sich bei genauerer Betrachtung der politischen Umbruchsituation nach der Wahlniederlage der liberal-konservativen Bundesregierung im Jahr 1998 unterschiedliche diesbezügliche Positionen der politischen Lager identifizieren, die sich gerade mit Blick auf die Verknüpfung des Themas Engagementförderung mit dem Reformprojekt der Bürgergesellschaft und dem aktivierenden Staatsumbau zum Teil stark voneinander unterscheiden.

Zur Analyse dieser konfligierenden Sichtweisen bedarf es eines nuancierteren Analysemodells, mit dessen Hilfe auch weniger fundamentale Konflikte sichtbar gemacht werden können. Als anschlussfähig hat sich hierbei das Konzept der hegemonialen Strategie von Martin Nonhoff erwiesen, dessen in Anlehnung an die theoretischen Überlegungen von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe gewonnenen Strategeme im Folgenden zur Aufdeckung der konflikthaften Elemente des diskursiven Geschehens um den Signifikanten der »Bürgergesellschaft« zur Jahrtausendwende herangezogen werden. Im Mittelpunkt der Hegemonieanalyse stehen folglich nicht – oder nicht in erster Linie – die institutionelle Dimension der Engagementförderung, sondern die diskursiven Konflikte, die in bundespolitischen Kreisen bezüglich der Auslegung und Einbettung des Konzepts der Bürgergesellschaft ausgetragen wurden. Diese Fokussierung der Hegemonieanalyse stellt jedoch nur auf den ersten Blick eine thematische Abschweifung dar: Dieser Eindruck verschwindet spätestens dann, wenn man die bereits ausführlich hergeleitete Erkenntnis berücksichtigt, dass seit Antritt der rot-grünen Bundesregierung zwischen der Förderung freiwilligen Engagements und dem Leitbild der Bürgergesellschaft, das gleichsam zum Reformprojekt eines neuen aktivierenden Staatsverständnisses avancierte, ein emblematischer Zusammenhang konstituiert wird. Durch die epistemische Verknüpfung des – auf die Engagementförderung fokussierten – Leitbildes der Bürgergesellschaft mit dem neuen aktivierenden Sozialstaatskonzept wird der Eindruck vermittelt, dass die Förderung freiwilliger Tätigkeiten zum selbstverständlichen Aufgabenrepertoire des Staates gehöre. Indem im Folgenden gezeigt wird, dass die Etablierung des Bürgergesellschaftskonzepts

Anfang der 2000er Jahre als hegemoniales Projekt mit befürwortenden und opponierenden Sichtweisen verstanden werden kann, wird zugleich deutlich, wie sich die damit untrennbar verbundene institutionelle Dimension der Engagementförderung unter Berücksichtigung der Konflikthaftigkeit dieses Prozesses nunmehr endgültig in bundespolitischen Kreisen etablieren konnte.

Die Anwendung der nonhoffschen Hegemonieanalyse bleibt hierbei aus verschiedenen Gründen auf den Zeitraum von 1998 bis 2002 beschränkt: Diesen vier Jahren gilt es erstens deshalb im besonderen Maße Aufmerksamkeit zu schenken, da die Übernahme der Regierungsverantwortung durch die rot-grüne Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder angesichts der kategorischen Nichtzuständigkeitsbehauptung der Vorgängerregierung den entscheidenden Wendepunkt im bundespolitischen Umgang mit freiwilligem Engagement in Deutschland markiert. Zweitens kam es, nachdem zur Jahrtausendwende die ersten engagementpolitischen Maßnahmen von staatlicher Seite initiiert worden sind, nach 2002 kaum noch zu nennenswerten Konflikten bezüglich der institutionellen Dimension der Engagementförderung. Der Grund hierfür ist, dass sich das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« nach 2002 im Übergang zur Hegemonie befand und sich die diesbezüglichen Konflikte zwischen den Bundestagsfraktionen angesichts der Herausbildung einer umfassenden reformbefürwortenden Diskurskoalition deutlich abschwächten. Da es deshalb drittens kaum lohnenswert erscheint, das aufwendige hegemonieanalytische Verfahren bis 2009 auszuweiten, wird die Weiterentwicklung der Hegemonie der »Bürgergesellschaft« für den Zeitraum von 2002 bis 2009 nur überblicksartig skizziert.

6.4.1 Das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« (1998 bis 2002)

Die Analyse der Konstituierung des hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft« zwischen 1998 und 2002 dient – hieran sei nochmals erinnert – dem Ziel, den konflikthaftern Elementen des diskursiven Geschehens um den Signifikanten »Bürgergesellschaft« Aufmerksamkeit zu schenken. Hierdurch ist es möglich, sowohl die Durchsetzung der reformorientiert-progressiven Position in Sachen Engagementförderung im Untersuchungszeitraum offenzulegen als auch die Inkorporierung widerständiger Positionen in das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« zu untersuchen. Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Zielsetzung wird im ersten Schritt denjenigen politischen Subjekten Aufmerksamkeit geschenkt, die sich zwischen 1998 und 2002 für eine Hegemonialisierung des Bürgergesellschaftskonzepts stark gemacht haben, bevor anschließend die kritischen Stimmen opponierender Kräfte aus dem konservativen und linken politischen Milieu Berücksichtigung erfahren.

Festlegung und Eingrenzung des Textkorpus

Da es im Folgenden vordergründig um die Rekonstruktion des bundespolitischen Bürgergesellschaftsdiskurses als diskursiv-hegemoniales Projekt zwischen 1998 und 2002 geht und die umfassende inhaltliche Darstellung desselben bereits an anderer Stelle erfolgt ist (vgl. Kap. 4.4), genügt es, für die Hegemonieanalyse einzelne, möglichst repräsentative Texte aus dem Textkorpus auszuwählen. Bei der Selektion der Texte schließe ich mich der Argumentation Martin Nonhoffs an und

beziehe diejenigen Texte in die Analyse ein, deren Autoren bzw. »artikulierende Subjekte aus heutiger Sicht als maßgebliche Subjekte« (Nonhoff 2006: 253) des bundespolitischen Diskurses um den Signifikanten »Bürgergesellschaft« gelten. Selbstverständlich bedarf diese Entscheidung erstens eines umfangreichen Kontextwissens und kann zweitens nur in der Rückschau erfolgen (ebd.: 253f.). In Bezug auf den vorliegenden Fall wird vor allem der von 1998 bis 2005 amtierenden rot-grünen Bundesregierung und ihrem Bundeskanzler Gerhard Schröder gemeinhin eine maßgebliche Rolle bei der Aufwertung des Bürgergesellschaftskonzepts auf der bundespolitischen Ebene in Deutschland zugeschrieben, weshalb das analysierte Textkorpus aus den folgenden Einzeltexten besteht: Schröder/Blair 1999; Schröder 2000a, 2001a, 2001b; SPD-Grundwertekommission 2001; Simmert/Vollmer 2002.¹¹

Die von Martin Nonhoff erarbeiteten einzelnen Strategeme einer offensiv-hegemonialen Strategie werden zum Zwecke der einmaligen Offenlegung der notwendigen Einzelschritte im Folgenden anhand eines Textes dieses Korpus ausführlich rekonstruiert, wohingegen die Darstellung der Analyseergebnisse der übrigen Publikationen lediglich im Überblick erfolgen wird. Für die detaillierte Ergebnisrekonstruktion wurde der von Gerhard Schröder verfasste Artikel »Die zivile Bürgergesellschaft« (Schröder 2000a) ausgewählt. Die zentrale Stellung des Schröder-Artikels ergibt sich daraus, dass diesem im Allgemeinen eine Schlüsselposition in der sog. »Schröder-Debatte«¹² zugeschrieben wird, die sich zur Jahrtausendwende um die Etablierung eines neuen Bürgergesellschaftskonzepts auf bundespolitischer Ebene entsponnen hat (Schreier 2010: 18; Butterwegge 2014: 345f.). So konstatiert beispielsweise Kurt Beck, dass Gerhard Schröder sich in seinem »Beitrag in der ›Neuen Gesellschaft‹ zum Fürsprecher der ›Bürgergesellschaft‹ gemacht« habe (FAZ 2000f; ebenso Streeck 2000: 28; Ehrke 2001: 3). Auch in den Printmedien war man sich weitgehend einig, dass durch diesen Text das Konzept der »zivilen Bürgergesellschaft« sowohl zum Leitthema der Debatte um die Modernisierung sozialdemokratischer Politik in Deutschland erhoben als auch zum »überwölbende[n] Projekt« der verschiedenen Einzelreformen der rot-grünen Bundesregierung stilisiert wurde (SZ 2000e; ebenso FAZ 2000a; Zeit Online 2000b).

In »Die zivile Bürgergesellschaft« beschreibt Gerhard Schröder (2000a) erstmals ausführlich die grundlegenden Inhalte des Bürgergesellschaftskonzepts der rot-grünen Regierung und grenzt dieses gegen alternative Gesellschafts- und Staatsmodelle ab. Zudem handelt es sich hierbei um den am frühesten publizierten politischen Text, der das Leitbild der Bürgergesellschaft in dieser umfassenden Form thematisiert. Das ebenfalls in den Textkanon aufgenommene sog. »Schröder-Blair-Papier« (Schröder/Blair 1999) wurde zwar bereits ein Jahr früher veröffentlicht, doch geht es hier um die politische Neuausrichtung der europäischen Sozialdemokratie insgesamt. Das Konzept der Bürgergesellschaft findet hier nur andeutungsweise Erwähnung. Trotz dieser Einschränkung ist das Schröder-Blair-Papier Teil der Textauswahl, da die von Schröder in seinem Artikel »Die zivile Bür-

11 | Die genannten, für die Hegemonieanalyse nach Nonhoff ausgewählten Publikationen des umfangreichen Textkorpus sind im Anhang mit einem * gekennzeichnet.

12 | Vgl. die Dokumentation der sog. »Schröder-Debatte« in der Zeitschrift *Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 47/2000 (6), S. 355-358.

gergesellschaft« angestellten Überlegungen grundlegend auf den mit Tony Blair diskutierten Neuerungen sozialdemokratischer Politik beruhen.

Der Artikel »Die zivile Bürgergesellschaft« war jedoch nur der erste Schritt auf dem Weg zur Wiederbelebung des Bürgergesellschaftskonzepts auf bundespolitischer Ebene in Deutschland. So forcierte Gerhard Schröder diese Entwicklung weiter, indem er im Jahr 2000 eine Konferenz in Berlin zum Thema »Progressive Governance for the XXI Century« initiierte, an der zahlreiche sozialdemokratische Regierungschefs aus der ganzen Welt teilnahmen (Schröder 2002). Als eines der zentralen Ergebnisse ihres Zusammentreffens verständigten sich die 14 Regierungschefs in ihrem Berlin Communiqué u.a. auf das Ziel, die Erneuerung und Stärkung der Zivilgesellschaft voranzutreiben (Berlin Communiqué 2002: 16-18). Darüber hinaus versuchte Gerhard Schröder seine Idee der »zivilen Bürgergesellschaft« durch Reden und Beiträge auf verschiedenen Konferenzen, vornehmlich anlässlich des »Internationalen Jahres der Freiwilligen« 2001, weiter bekannt zu machen. Diese besondere Stellung Gerhard Schröders im Rahmen der Durchsetzung eines bürgergesellschaftlichen Reformkonzepts rechtfertigt es, noch zwei weitere seiner Reden, die er im »Internationalen Jahr der Freiwilligen« 2001 gehalten hat, in die Hegemonieanalyse einzubeziehen (Schröder 2001a, 2001b). Zudem gehört auch der Bericht der Grundwertekommission beim Parteivorstand der SPD aus dem Jahr 2001, der sich dem Thema »Aktivierung der Bürgergesellschaft« widmet, zum Textkorpus. Diese Veröffentlichung ist Teil der umfangreichen SPD-internen Debatten, die anlässlich der auf dem Parteitag in Berlin 1999 beschlossenen Überarbeitung ihres Grundsatzprogramms geführt wurden. Ähnlich wie Gerhard Schröder geht auch dieses Papier von der Alternativlosigkeit einer nach sozialdemokratischen Wertmaßstäben konstruierten Bürgergesellschaft auf der Grundlage eines aktivierenden Staatsmodells aus. Zur Vervollständigung des Textkanons wurde des Weiteren ein Beitrag der von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen entsendeten Mitglieder der Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« ausgewählt (Simmert/Vollmer 2002), der die Grundhaltung des Koalitionspartners zum Bürgergesellschaftskonzept auf den Punkt bringt. Die ausgewählten Texte erlauben es aufgrund ihrer unterschiedlichen Erscheinungsjahre (1999 bis 2002) zudem, die Entwicklung des hegemonialen Projekts in diesem Zeitraum sukzessive nachzuzeichnen.

Zum Zwecke der einmaligen Verdeutlichung der einzelnen Analyseschritte werden nun, wie bereits angekündigt, die Strategeme einer offensiv-hegemonialen Strategie am Beispiel des Artikels von Gerhard Schröder »Die zivile Bürgergesellschaft« ausführlich rekonstruiert, währenddessen die Darstellung der Analyseergebnisse der übrigen Publikationen lediglich im Überblick erfolgen wird.

Gerhard Schröder: »Die zivile Bürgergesellschaft«

Martin Nonhoff unterscheidet drei Kernstrategeme, die in jedem hegemonialen Projekt rekonstruierbar sind: (I) die Äquivalenzierung differenter, am Allgemeinen orientierter Forderungen, (II) die antagonistische Zweiteilung des diskursiven Raums und (III) Repräsentation. Zudem gerät im Zuge der Darstellung dieser drei Kernstrategeme auch das ergänzende Strategem der Einrichtung von Subjektpositionen für politisch-gesellschaftliche Kräfte in den Blick, das deshalb ebenfalls Teil der folgenden Darstellung ist (Nonhoff 2006: 213-221).

Kernstrategem I: Die Äquivalenzierung differenter, am Allgemeinen orientierter Forderungen

Im Mittelpunkt der Argumentation von Gerhard Schröder steht die Diagnose eines Mangels, auf dessen Überwindung das hegemoniale Projekt ausgerichtet ist. Die Mangelercheinungen beziehen sich einerseits auf den Mangel an materieller Sicherheit angesichts »gebrochene[r] Erwerbsbiografien« (Schröder 2000a: 201).¹³ Andererseits verweist Gerhard Schröder wiederholt auf den Mangel an Teilhabemöglichkeiten, gesellschaftlichem Zusammenhalt, Gerechtigkeit, Freiheit sowie auf den »Mangel an Zivilität« (205). Zudem formuliert Schröder zahlreiche Forderungen, die zur Überwindung dieser Mangelercheinungen erfüllt sein müssen und zusammen die Äquivalenzkette A bilden (vgl. Abb. 3). Der Mangel stellt folglich den gemeinsamen Bezugspunkt aller im Text genannten Forderungen dar und ermöglicht erst ihre Äquivalenzierung (Nonhoff 2006: 215). Hierbei lassen sich Zielforderungen von Mittelforderungen unterscheiden. Zu den zentralen im Text benannten Zielen gehören das gesellschaftliche Projekt der Teilhabe und Teilnahme möglichst aller (203), die Herstellung sozialer Gerechtigkeit (201, 204), die Bewahrung des Gemeinwohls (201) sowie die Etablierung einer »gute[n] Wirtschaftspolitik« (207).

Diese Zielforderungen werden im Text mit einer Vielzahl von Mittelforderungen äquivalent gesetzt. Die im Hinblick auf die Überwindung des Mangels und die Verwirklichung der genannten Ziele wohl am häufigsten wiederkehrenden Mittelforderungen sind der Umbau des Staates hin zu einem aktivierenden Staat und die Stärkung der zivilen Bürgergesellschaft. Diese beiden diskursiven Elemente werden wiederum miteinander äquivalent gesetzt, d.h., eine selbstbewusste Zivilgesellschaft ist auf einen aktivierenden Staat angewiesen und auch der aktivierende Staat kann sich ohne eine funktionierende Bürgergesellschaft nicht auf seine zentralen Aufgaben konzentrieren: Denn »Staat und Zivilgesellschaft stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander, aber nicht in unversöhnlichem Gegensatz. Die Zivilgesellschaft braucht einen besseren, einen aktiven und aktivierenden Staat« (202).

Wendet man sich zunächst dem neuen Leitbild des aktivierenden Staates zu, wird deutlich, dass dieses diskursive Element durch weitere Äquivalenzen präzisiert wird. Gerhard Schröder verbindet mit dem aktivierenden Staat zunächst die allgemeine Hoffnung auf »eine Rückkehr der Politik« (201). Gleichzeitig sei dieser »wirkungsvoller und effizienter zugleich«, da er als »offener Bürgerstaat« agiere und sich durch die Orientierung an der Maxime vom »Fördern und Fordern« auf seine zentralen Aufgaben besinnen könne (207). Ein so konzipierter aktivierender Staat wird wiederum mit den zentralen Zielforderungen des Textes äquivalent gesetzt: Nur dieser sei in der Lage, »den Schutz der Schwachen« zu garantieren, »das Gemeinwesen zu gemeinschaftlicher Verantwortung« (ebd.) zu ermuntern sowie »Sicherheit und Gerechtigkeit« (201) zu organisieren. Gerhard Schröder ist zudem davon überzeugt, dass »diejenige Regierung die beste sei, die uns lehrt, uns selbst zu regieren« (203). Aus diesem Grund spricht er sich deutlich für eine »Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft« (201) aus, wodurch

13 | Die im Folgenden in runden Klammern genannten Seitenverweise beziehen sich ausnahmslos auf den Artikel von Gerhard Schröder »Die zivile Bürgergesellschaft« (Schröder 2000a).

Freiräume geschaffen werden, die die Gesellschaft in Eigenregie und verantwortungsbewusst ausfüllen kann. Am Beispiel von vier Aufgabenfeldern – der Reform des Gesundheitswesens, der Erneuerung der Städte, dem Stiftungsrecht und der Kommunikations- und Computerkultur – legt Schröder ausführlich dar, wie er sich diese neue Aufgabenteilung vorstellt, d.h. welche Pflichten die Bürgergesellschaft und welche Aufgaben der Staat übernehmen soll (205-207). Unter Rekurs auf kommunitaristische Ideen favorisiert Gerhard Schröder folglich einerseits einen Staat, der der Gesellschaft Räume schafft, damit diese ihre Belange selbst regeln kann. An dieser Stelle bedient sich Schröder demnach einer Vorstellung, die gerade in liberal-konservativen Kreisen bereits in den 1990er Jahren unter Bezugnahme auf den Subsidiaritätsgedanken befürwortet wurde:

»Den Bürgern wird in dieser Zivilgesellschaft ein Stück Subsidiarität und Selbstbestimmung zurückgegeben. Das verlangt die Bereitschaft zur Eigenverantwortung, aber es verlangt auch einen Staat, der sich darauf konzentriert, die Bedingungen für Gerechtigkeit zu schaffen und die Infrastruktur gesellschaftlicher Solidarität zu garantieren.« (204)

Andererseits – und darin zeigt sich die Neuerung gegenüber dem schlanken Staatsverständnis der liberal-konservativen Vorgängerregierung – müsse der Staat den Beitrag jedes Einzelnen für sich selbst und für die Gesellschaft einfordern: »Fördern und fordern« scheint mir auch im Hinblick auf die Zivilgesellschaft eine richtige Maxime politischen Handelns« (203). Auch in Bezug auf die Wirtschaftspolitik schreibt Gerhard Schröder der Politik eine zentrale Rolle zu. Da sich die Wirtschaft immer mehr von den Bedürfnissen der Bürger zu entfernen scheint, sei es Aufgabe einer sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik, die kleinen sozialen Einheiten wieder »lebbar und lebensfähig« zu machen, denn »eine gute Gesellschaftspolitik ist ohne gute Wirtschaftspolitik nicht zu haben« (205).

Mit Blick auf das veränderte Staatsverständnis gilt folglich festzuhalten, dass Gerhard Schröder einen am Subsidiaritätsprinzip orientierten aktivierenden Staat fordert, der sich auf seine zentralen Aufgaben besinnt. Im Unterschied zu den Idealvorstellungen der liberal-konservativen Vorgängerregierung bedeutet diese neue Aufgabenteilung jedoch keineswegs, dass sich der Staat lediglich auf die Regelung des »geschäftlichen und sozialen Verkehr[s] durch Recht und Gesetz« konzentriert, sondern er soll auch »Antworten auf die Hoffnungen und Ängste der Menschen« finden (201). Letzteres, so Gerhard Schröder, könne nur einem Staat gelingen, der sich auch den »großen« gesellschaftspolitischen Fragen« stellt und sich der »grundsätzliche[n] Stärkung und Erneuerung der Zivilgesellschaft« widmet (ebd.).

Die Förderung der zivilen Bürgergesellschaft avanciert folglich zur zweiten zentralen Mittelforderung auf dem Weg zur Überwindung des konstatierten Mangels. Daher, so Schröder, handele es sich bei der Stärkung der Bürgergesellschaft auch nicht nur um eine Option unter vielen, sondern um ein »Gebot« (203). Die Neubelebung der Zivilgesellschaft wird somit zur »gesellschaftspolitische[n] Notwendigkeit« (207) stilisiert, wenn es darum geht, die zentralen Zielforderungen nach sozialer Gerechtigkeit, Gemeinwohl und Teilhabe zu verwirklichen (201). Das folgende Zitat steht exemplarisch für die zentrale Stellung, die die zivile Bürgergesellschaft im Text von Gerhard Schröder insgesamt einnimmt: »Unter diesen Bedingungen wird die Zivilgesellschaft zum wichtigsten Ort der sozialen Teilhabe.

In ihr muss die Identifikation geschaffen werden, die den einzelnen an die Werte und Ziele der Gesellschaft bindet« (204). Anhand dieser Textpassage wird deutlich, dass die Zivilgesellschaft zum Subjekt gesellschaftlicher Veränderungen avanciert, während sie an anderer Stelle gleichzeitig als Objekt staatlicher Aktivierungsstrategien benannt wird. In diesem Sinne postuliert Schröder beispielsweise, dass der »Staat den Willen zu einer solchen Förderung der Zivilgesellschaft aufbringen« muss und dass die »Erfahrungen mit einer ›aktivierten‹ Zivilgesellschaft unser Staatsverständnis nachhaltig verändern werden. Dabei dürfen wir uns nicht auf einen Selbstlauf verlassen. Als Instrument, die Zivilgesellschaft an die Strukturen der modernen Ökonomie heranzuführen, ist der Staat unverzichtbar.« (207) Die Rede von der »›aktivierten‹ Zivilgesellschaft« zeigt eindrücklich, dass die von Schröder favorisierte Bürgergesellschaft noch nicht in ausreichendem Maße zu existieren scheint und deshalb erst durch entsprechende Maßnahmen hergestellt werden müsse.

Die Mittelforderung der Stärkung der zivilen Bürgergesellschaft wird durch weitere Äquivalenzen präzisiert. Die wohl wichtigste Äquivalenz wird zwischen der Förderung der Bürgergesellschaft und der Stärkung des freiwilligen Engagements artikuliert, deren bereits mehrfach thematisierte emblematische Verknüpfungsbeziehung an verschiedenen Stellen des Textes deutlich zu Tage tritt (202, 206). Wenn Gerhard Schröder in seinem Artikel über konkrete Möglichkeiten der Stärkung der Bürgergesellschaft spricht, dann geht es ihm zumeist lediglich um die Förderung des freiwilligen Engagements. Aufgrund dieser emblematischen Beziehung gehört die staatliche Unterstützung des Bürgerengagements mittels institutioneller Reformen ebenfalls zu den zentralen Mittelforderungen des Textes. In diesem Zusammenhang zeigt sich zudem, dass Schröder mit der Unterstützung des ehrenamtlichen Engagements vornehmlich das Ziel verfolgt, das hohe brachliegende Engagementpotenzial zu aktivieren und hierdurch die Engagiertenzahlen insgesamt zu erhöhen (202). Durch diese emblematische Verknüpfung der Engagementförderung mit dem Konzept der zivilen Bürgergesellschaft als neues Leitbild des aktivierenden Staates wird – und dies gilt es nochmals deutlich zu betonen – nicht nur die Stärkung der Bürgergesellschaft, sondern gleichsam die Förderung des freiwilligen Engagements durch entsprechende engagementpolitische Neuerungen zur alternativlosen Notwendigkeit erklärt. Indem Gerhard Schröder durch Benennung dieser Äquivalenzbeziehung das Leitbild der Bürgergesellschaft auf das Spezialproblem der Engagementförderung hin fokussiert, trägt er maßgeblich zur sukzessiven Durchsetzung der Auffassung bei, dass die Durchführung engagementförderlicher Maßnahmen eine selbstverständliche staatliche Aufgabe sei.

Die Einrichtung von Subjektpositionen für politisch-gesellschaftliche Kräfte in der Äquivalenzkette A

Die soeben dargestellte Äquivalenzierung differenter Forderungen in der Äquivalenzkette A wird ergänzt und stabilisiert durch die Einrichtung von Subjektpositionen für politisch-gesellschaftliche Kräfte, die ebenfalls durch eine Äquivalenzbeziehung miteinander verknüpft sind. Um die Übersichtlichkeit angesichts der Vielzahl von artikulierten Subjektpositionen zu gewährleisten, werden diese in Übereinstimmung mit der Vorgehensweise von Martin Nonhoff (2006: 319) unterschiedlichen Ebenen zugeordnet: Die erste Ebene umfasst diejenigen Subjektpositionen, die für die Mitglieder einer Gemeinschaft, genauer gesagt: für die Bürger,

bereitgestellt werden. Im Text von Gerhard Schröder werden nur die Bürger der Äquivalenzkette A zugeordnet, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen. So weist Gerhard Schröder wiederholt darauf hin, dass der Bürger sowohl sich selbst wie auch der Gesellschaft gegenüber Verantwortung übernehmen soll (203). Hierbei geht es ihm grundlegend um die Entwicklung eines »neue[n] Bürgerbewusstsein[s]. Um mehr Eigenverantwortung, die zu Gemeinwohl führt« (201). Eigenverantwortung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass sich der Bürger für seine Gesundheit, Bildung oder soziale Sicherheit aktiv einsetzt (205). Darüber hinaus soll der von Schröder favorisierte Bürger auch sozialverantwortlich handeln, d.h. für sein soziales Umfeld Interesse und Einsatz zeigen, in der Nachbarschaft aushelfen oder in einer sozialen Einrichtung unentgeltlich tätig sein. Der Bürgerbegriff wird in Schröders Text »Die zivile Bürgergesellschaft« folglich eng mit der Ausübung eines freiwilligen Engagements verknüpft. Die bereits in Bezug auf die Zivilgesellschaft offengelegte emblematische Beziehung zwischen Bürgergesellschaft und freiwilligem Engagement zeigt sich folglich auch mit Blick auf die dazugehörigen Subjektpositionen, allen voran den Bürger, der vornehmlich als (freiwillig) engagierter Bürger konzipiert wird. Die Analyse zeigt zudem, dass der Bürger einerseits als handlungsfähiges Subjekt, dem viele Aufgaben mit einem hohen Maß an Verantwortung zugeschrieben werden, angerufen wird. Andererseits scheint der Bürger jedoch erst einer entsprechenden Aktivierung zu bedürfen, um die an ihn gerichteten politischen Erwartungen zu erfüllen. Aus diesem Grund müsse der Staat nach Ansicht von Schröder »den Beitrag jedes einzelnen zur Gestaltung seines eigenen und des gesellschaftlichen Lebens einfordern« (203) und diesen »ein Stück Subsidiarität und Selbstbestimmung zurückgeben« (204).

Auf der zweiten Ebene werden Subjektpositionen für Personen mit einer besonderen Kompetenz in dem hier verhandelten Themenfeld dargeboten. Gerhard Schröder verortet auf dieser Ebene vor allem Sozialwissenschaftler, die das bürgerschaftliche Engagement der Deutschen quantitativ erheben und denen deshalb eine spezifische Expertise in Sachen Bürgergesellschaft zugeschrieben wird (202). Die positive Bewertung der Wissenschaft zieht sich ohnehin wie ein roter Faden durch den gesamten Text und kann auf den Umstand zurückgeführt werden, dass Schröder die derzeitige Gesellschaft grundlegend als »Wissens- und Informationsgesellschaft« versteht (203, 201). Die dritte Ebene umfasst nach Angaben von Nonhoff (2006: 318) politische und soziale Gruppen, die nicht formal institutionalisiert sein müssen, dafür aber ein spezifisches Interesse mit dem im Text verhandelten Thema verbinden. An dieser Stelle zeigt sich, dass einer Vielzahl von gesellschaftlichen und politischen Gruppen (Arbeiterschaft, Ärzte, Versicherte des Gesundheitssystems, Stifter, wirtschaftlich Mächtige usw.) eine Subjektposition in der Äquivalenzkette A angeboten wird. Dass die Äquivalenzkette A folglich sehr inklusiv angelegt ist, ist jedoch nicht weiter verwunderlich, handelt es sich beim Projekt der »zivilen Bürgergesellschaft« um ein umfassend konzipiertes gesellschaftliches Reformprogramm. Es ist folglich unabdingbar, möglichst vielen Personengruppen eine Subjektposition in der auf die Überwindung des Mangels ausgerichteten Äquivalenzkette A anzubieten und auf diese Weise die Wirksamkeit und Durchsetzungskraft des hegemonialen Projekts zu erhöhen (ebd.: 233f.). Mit Blick auf die dritte Ebene gilt zudem hervorzuheben, dass besonders die seit 1998 regierenden Sozialdemokraten als treibende Kraft bei der Überwindung des Mangels dargestellt

werden, wobei sich Gerhard Schröder selbst als Teil dieser erneuerten Sozialdemokratie sieht (201).

Auf einer vierten Ebene können die Subjektpositionen verortet werden, die als Profiteure einer im Sinne des hegemonialen Projekts agierenden Politik benannt werden. Im Text von Gerhard Schröder wird der umfassende Anspruch formuliert, dass »möglichst alle[...]« (203) von der neuen Gesellschaftspolitik profitieren. Aus diesem Grund lassen sich zahlreiche Formulierungen identifizieren, die das Wohlergehen des gesamten Volkes versprechen: Es sollen »Antworten auf die Hoffnungen und Ängste der Menschen« (201) gefunden, »eine lebenswerte Gesellschaft« (ebd.) gestaltet und etwas »für die Sicherheit der Bürger und die soziale Integration getan« (206) werden.

Kernstrategem II: Die antagonistische Zweiteilung des diskursiven Raums

Die Konstitution eines hegemonialen Projekts zeichnet sich in Anlehnung an Nonhoff dadurch aus, dass es zu einer Zweiteilung des diskursiven Raums kommt, wobei der konstatierte Mangel weiterhin die gemeinsame Bezugsgröße darstellt (Nonhoff 2006: 277). Konkret formuliert bedeutet dies, dass sich die Äquivalenz der diskursiven Elemente der Äquivalenzkette B (vgl. Abb. 3) daraus ergibt, dass diese als Widerstände gegen die Forderungen der Äquivalenzkette A, d.h. als Ursprung des Mangels bzw. als Grund für dessen Nichtbehebung, benannt werden (ebd.: 278). Mit Blick auf den Text von Gerhard Schröder »Die zivile Bürgergesellschaft« zeigt sich, dass die beiden Staatsmodelle des schlanken Staates und des omnipräsenten Staates besonders häufig in Kontrarität zu den Forderungen der Äquivalenzkette A artikuliert werden und diese folglich als die größten Hindernisse auf dem Weg zur Überwindung des Mangels gelten.

So artikuliert Gerhard Schröder eine Kontrarität zwischen einer selbstbewussten Zivilgesellschaft und einem schlanken Staat, der sich lediglich auf »Entbürokratisierung« und »Deregulierung« (201) konzentrierte: Wenn »die Politik Motor und Mitspieler der sozialen Modernisierung sein soll, genügt es nicht, ein paar Ämter aufzulösen und ein paar Vorschriften zu streichen« (ebd.). Vielmehr führe dieser Rückzug der Politik zu einer weiteren Erosion des gesellschaftlichen Zusammenhaltes: »Das Ziel ist weder die Abschaffung des Staates noch der Rückzug der Politik. Wenn die Politik sich aus ihrer Verantwortung zurückzieht oder sich unter Hinweis auf die gewaltigen internationalen Fliehkräfte nicht mehr an der Gestaltung beteiligt, überlässt sie die Gesellschaft ihren Zerreißproben.« (Ebd.) Noch kritischer äußert sich Gerhard Schröder gegenüber dem omnipräsenten Staat, dem er jede Stärke und Glaubwürdigkeit abspricht, und den er in eine klare Kontraritätsbeziehung zu dem von ihm favorisierten aktivierenden Staatsmodell setzt: »Aber was ist ein starker, glaubwürdiger Staat? Mit Sicherheit nicht der Staat, der überall ist. Nicht der omnipräsente Staat ist stark, sondern der aktive und aktivierende Staat. Der Staat, der die Stärke des Rechts und die Einhaltung der Regeln des sozialen Wettbewerbs garantiert.« (204)

Des Weiteren konkretisiert Schröder seine Vorbehalte gegen den omnipräsenten Staat, indem er diesen mit einem immer größer werdenden »Verantwortungs-Imperialismus« gleichsetzt, der im Endeffekt zu sozialer Ungerechtigkeit und »geradewegs zur Abschaffung des Politischen« (202) führe. Der omnipräsente Staat, der soziale Gerechtigkeit durch Verteilungsgerechtigkeit herzustellen ver-

sucht und somit der aktiven Verantwortungsübernahme des Einzelnen im Weg steht, wird mit einer Gesellschaft in Verbindung gebracht, die sich durch soziale Ausgrenzung und Desintegration auszeichnet (203). Es wird folglich eine deutliche Kontrarität zwischen dem allumsorgenden Staat und den zentralen Forderungen der Äquivalenzkette A nach Gerechtigkeit, Gemeinwohl und gesellschaftlichen Zusammenhalt konstatiert. Ein allzu weites Vordringen des Staates in die Belange der Gesellschaft wird sogar mit einem »Mangel an Zivilität« (205) gleichgesetzt, der bereits in der Vergangenheit zu den »grausamen Verbrechen« des Nationalsozialismus (ebd.) beigetragen habe.

Insgesamt zeigt sich, dass sowohl Überregulierung, d.h. der Behördenstaat bzw. »der »Expertenstaat«, der zwischen Juristen und Markt kaum noch Raum lässt« (207), als auch eine Politik des Laissez-faire der Äquivalenzkette B zugeordnet und mit einer Reihe von Mangerscheinungen äquivalent gesetzt werden, die zusammen die Äquivalenzkette B bilden. Hierzu gehören die Unfähigkeit, die Folgen der globalisierten Wirtschaft auszugleichen (201), sowie das Unvermögen, die sich daraus ergebenden Konsequenzen, d.h. gebrochene Erwerbsbiografien, die Verunsicherung der Menschen und die Erosion des gesellschaftlichen Zusammenhaltes (201f.), abzumildern. Diese beiden Staatsmodelle, denen Gerhard Schröder die Leitbilder des aktivierenden Staates und der zivilen Bürgergesellschaft entgegengesetzt, werden folglich als größte Widerstände bei der Überwindung des Mangels am Allgemeinen bzw. als dessen Verursacher wahrgenommen. Aus der Einordnung dieser beiden Leitbilder in die Äquivalenzkette B resultiert bei gleichzeitiger Überhöhung des aktivierenden Staates demnach eine Delegitimation der konkurrierenden Staatsmodelle.

Die Einrichtung von Subjektpositionen für politisch-gesellschaftliche Kräfte in der Äquivalenzkette B

Verstärkt wird die antagonistische Zweiteilung des symbolischen Raums dadurch, dass auch der Äquivalenzkette B verschiedene Subjektpositionen zugeordnet werden. Auf der ersten Ebene werden dem sozial- und selbstverantwortlichen Bürger, der sich aktiv um einen Arbeitsplatz und seine Gesundheit bemüht sowie ein Ehrenamt innehat oder in der Nachbarschaft aushilft, vermeintlich passive Personengruppen gegenübergestellt. Diese würden z.B. beim Arzt »einfach nur »behandelt« werden wollen« (205) oder bedürfen der öffentlichen Unterstützung aufgrund von Arbeitslosigkeit. Hierzu zählen aber auch sozial ausgegrenzte Bevölkerungsteile und Menschen, die nicht bereit bzw. in der Lage sind, einer freiwilligen Tätigkeit nachzugehen (202). Diese Personengruppen werden demnach zu Antagonisten der hochgelobten »interessierten, informierten Subjekte« (205) stilisiert, die als Aktivposten der neuen Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft beispielsweise zur Erhaltung lebenswerter Städte beitragen (206) oder durch »buchstäblich körperliche[...] Selbstbeteiligung« (205) die Kosten des Gesundheitswesens senken helfen. Mit Blick auf die Charakterisierung der Bürgerfigur zeigt sich folglich, dass der Text auf Gegensatzpaare zurückgreift und so neue Kriterien sozialer Exklusion entlang der Merkmale aktiv vs. passiv konstruiert.

Während auf der zweiten Ebene der Experten und Sachverständigen keine B-Subjektposition artikuliert wird, lassen sich der dritten Ebene eine Vielzahl von antagonistischen Kräften zuordnen. Hierbei handelt es sich besonders um die politischen oder sozialen Gruppen, die einen omnipräsenten Staat befürworten.

Explizit benannt werden hier die Sozialisten (201), die Nationalsozialisten (204f.) und nicht zuletzt einige Teile der Sozialdemokratie, die nach wie vor einen die gesellschaftliche Solidarität garantierenden, starken Sozialstaat favorisieren (202). Zwischen diesen politischen Gruppierungen und einer starken Zivilgesellschaft bzw. der Entwicklung einer »zivilgesellschaftlichen Identität« (201) wird eine deutliche Kontraritätsbeziehung artikuliert. Die stets wiederkehrende Kritik Schröders an einem omnipräsenten, umsorgenden Staat richtet sich demnach auch gegen skeptische Stimmen in den Reihen der SPD selbst, die noch nicht vollkommen mit dem eingeschlagenen Kurswechsel unter Bundeskanzler Schröder d'accord ging. In diesem Zusammenhang konstatiert Schröder:

»Eine der großen Illusionen, vor allem in der sozialdemokratischen Gesellschaftspolitik, ist die Vorstellung, ›mehr Staat‹ sei das beste Mittel, um mehr Gerechtigkeit zu erreichen.« (202)

»Gerade weil aber die Herstellung und Bewahrung sozialer Gerechtigkeit in einem umfassenden Sinne oberstes Ziel sozialdemokratischer Politik ist und bleibt, können wir uns nicht mehr auf Verteilungsgerechtigkeit beschränken. Dies geht schon deshalb nicht, weil eine Ausweitung der Sozialhaushalte nicht zu erwarten und übrigens auch nicht erstrebenswert ist.« (203)

Schröder wirft hier folglich den Teilen der deutschen Sozialdemokratie, die dem Kurswechsel der SPD kritisch gegenüberstehen und weiterhin das Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit in einem umsorgenden Staat befürworten, Ungerechtigkeit sowie eine Überlastung der Staatshaushalte vor und verweist sie damit in die Äquivalenzkette B. Der weitere Umgang mit diesen innerparteilichen Differenzen im Text »Die zivile Bürgergesellschaft« zeigt jedoch, dass Schröder gleichzeitig zur Schlichtung dieser SPD-internen Gegensätze beizutragen versucht. Deutlich versöhnlicher mutet demnach bereits folgende Aussage an: »Auch heute höre ich von manchen Parteifreunden den – nachvollziehbaren – Einwand gegen zivilgesellschaftliche Überlegungen, man dürfe die Solidarität doch nicht ›privatisieren‹ und gewissermaßen dem Gutdünken Einzelner überlassen.« (205)

Eine Versöhnung der widerstreitenden Positionen versucht Schröder durch Rekurs auf die historischen Entstehungsbedingungen der Sozialdemokratie herbeizuführen. Er zeigt Verständnis für die Kritik verschiedener Parteigenossen, indem er daran erinnert, dass dieses Staatsverständnis in einer Zeit entstanden ist, in der ein starker Staat zum Schutz der Arbeiter und Schwachen unbedingt vonnöten war (204f.). Das Aufgreifen der historischen Kontinuität zum Zwecke der innerparteilichen Versöhnung wird im Text »Die zivile Bürgergesellschaft« ergänzt durch den Aufruf, angesichts veränderter gesellschaftlicher Bedingungen von diesem omnipräsenten Staatsmodell Abschied zu nehmen und einen neuen Weg einzuschlagen, auf dem das Prinzip der Verteilungs- durch »Chancengerechtigkeit« ersetzt wird (203). Das in Teilen der SPD noch vorherrschende Modell eines starken, umsorgenden Sozialstaates wird demnach durch die Integration in die Äquivalenzkette B einerseits delegitimiert und entwertet. Andererseits versucht Gerhard Schröder die verschiedenen Lager innerhalb der Partei zu versöhnen, indem er über Kontinuitätssemantiken an den Zusammenhalt der Sozialdemokraten appelliert und ein entschlossenes Vorgehen einfordert.

Des Weiteren wird auch die konservativ-liberale Vorgängerregierung explizit der Äquivalenzkette B zugeordnet, da diese »durch ihre Finanzaffären und deren unvollständige Aufklärung« zur Entstehung des Mangels, genauer gesagt: zur »Politikverdrossenheit« großer Bevölkerungsteile (200), beigetragen habe. Ihre Regierungszeit, so Schröder, habe dazu geführt, dass die Bürger immer stärker das Vertrauen in die Politik verloren hätten und sich zunehmend eine Unsicherheit über die Frage breit gemacht habe, »was Politik überhaupt noch vermag« (201). Mit dieser Kritik an der liberal-konservativen Vorgängerregierung geht zugleich eine Entwertung des von der CDU/CSU und der FDP favorisierten schlanken Staatsmodells einher (ebd.). Letzteres wird verkörpert durch »die hauptberuflichen ›De-Regulierer‹, [die] oft genug nichts anderes im Sinn haben als die Abschaffung gesellschaftlicher Beteiligungsrechte – also das Gegenteil von einer zivilen Bürgergesellschaft« (ebd.). Zudem gelten auch diejenigen Wirtschaftszweige, die sich zum Zwecke der Profitoptimierung »auf internationale Notwendigkeiten zurückziehen« (207), als weitere Widersacher bei der Etablierung einer starken Bürgergesellschaft.

Es zeigt sich somit, dass nicht nur die Modelle des schlanken und omnipräsenten Staates im Allgemeinen delegitimiert, sondern auch die hiermit assoziierten Trägergruppen in die Äquivalenzkette B eingeordnet werden. Die anfängliche Abgrenzung wird jedoch teilweise, wie am Beispiel der Unstimmigkeiten innerhalb der SPD gezeigt, durch verschiedene Mechanismen wieder zurückgenommen und sogar ins Gegenteil verkehrt. Es findet hier folglich eine diskursive Verschiebung der dem innerparteilichen Kurswechsel bislang kritisch gegenüberstehenden Sozialdemokraten von der Äquivalenzkette B nach A statt. Hierdurch wird – und darauf weist auch Nonhoff (2006: 234) eindringlich hin – die antagonistische Grenze, die ja nie vollständig fixiert werden kann, durchbrochen bzw. unterlaufen. Die hier beobachtbare Verschiebung von Subjektpositionen über die antagonistische Grenze hinweg ist jedoch für den Erfolg des hegemonialen Projekts sehr wichtig, da die anhaltenden innerparteilichen Differenzen ansonsten zu einer Schwächung des Reformprojekts insgesamt führen würden. Daher kann Gerhard Schröder das linke Lager der SPD auch nicht vollständig in die Äquivalenzkette B verschieben, sondern muss diesem zum Zwecke der innerparteilichen Versöhnung eine Subjektposition in der Äquivalenzkette A anbieten.

Kernstrategem III: Repräsentation

Als Kandidat für die Repräsentation der Äquivalenzkette A, d.h. als »symbolischer Repräsentant des Allgemeinen« (Nonhoff 2006: 263), kommt Nonhoff zufolge nur diejenige Forderung in Frage, die zu allen äquivalenzierten Elementen des Mangels in Kontrarität steht (ebd.: 216-218). Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass diese Funktion nicht von einer der Zielforderungen übernommen werden kann, da keine von diesen in der Lage ist, auch die übrigen Zielforderungen vollständig widerzuspiegeln und gleichzeitig alle Aspekte der diagnostizierten Mangelerscheinungen zu erfassen. Aus diesem Grund erscheint es in Anlehnung an Nonhoff (2006: 287) sinnvoll, eines der genannten Mittel, mit dessen Hilfe die verschiedenen Ziele verwirklicht werden können und der konstatierte Mangel überwunden werden soll, als Repräsentanten der Äquivalenzkette A zu benennen. Im vorliegenden Text von Gerhard Schröder »Die zivile Bürgergesellschaft« kommen für die Repräsentationsfunktion lediglich die Forderungen nach einem aktivieren-

den Staat sowie nach einer zivilen Bürgergesellschaft in Frage. Eine endgültige Entscheidung kann anhand eines einzelnen Textes allerdings nicht getroffen werden, da die beiden diskursiven Elemente zum Zeitpunkt der Textpublikation noch eng aneinander gekoppelt waren.

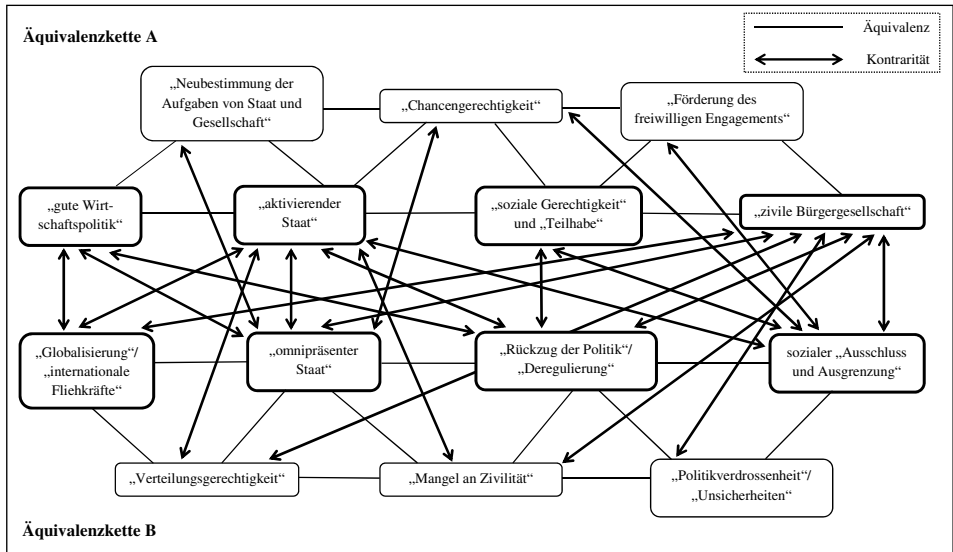
Folgt man allerdings der Argumentation Nonhoffs (2006: 287f.), dass ein Repräsentant des Allgemeinen, will er die Ursachen des Mangels vollständig beheben, zu allen diskursiven Elementen der Äquivalenzkette B in Kontrarität stehen muss, so zeichnet sich bereits eine Tendenz ab: Nicht der aktivierende Staat, sondern die zivile Bürgergesellschaft steht zu allen diskursiven Elementen der Äquivalenzkette B in direkter Kontrarität. Eine differenzierte Analyse der konstatierten Kontraritätsbeziehungen zeigt zwar, dass auch zwischen dem aktivierenden Staat und den meisten Elementen der Äquivalenzkette B eine Kontraritätsbeziehung artikuliert wird, es sich hierbei aber zumeist nicht um eine direkte, sondern um eine über das diskursive Element der zivilen Bürgergesellschaft vermittelte, *bedingte* Kontrarität handelt. Nur unter der Bedingung der Existenz einer starken und handlungsfähigen Zivilgesellschaft kann erstens das Vorhaben einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft mit Leben gefüllt und zweitens der aktivierende Staat die verschiedenen selbstgesteckten Ziele erreichen und so zur Überwindung der genannten Mangelerscheinungen beitragen. Exemplarisch für diese bedingte Kontraritätsbeziehung des aktivierenden Staates zu den meisten Elementen der Äquivalenzkette B sei auf das folgende längere Zitat verwiesen:

»Die großen Fragen der beginnenden Epoche – wie organisieren wir Sicherheit und Gerechtigkeit in der ›Wissensgesellschaft‹; welche kulturellen und sozialen Orientierungen wollen wir im Internet-Zeitalter unseren Kindern geben; wie soll sich der Staat in einer Gesellschaft drastischer Veränderungen organisieren – sind nicht anders zu lösen als durch Politik. Allerdings muss die Politik sich dafür auf ihre zentralen Aufgaben besinnen. Und die lauten nicht nur: den geschäftlichen und sozialen Verkehr durch Recht und Gesetz zu regeln, sondern auch: Antworten auf die Hoffnungen und Ängste der Menschen zu suchen. Gerade für Sozialdemokraten ist dies die Zeit, sich den ›großen‹ gesellschaftspolitischen Fragen zu stellen, wenn man so will: ein ›gesellschaftliches Projekt‹ zu entwickeln: Wie wollen, wie sollen wir in Zukunft Gerechtigkeit und Beteiligung, Solidarität und Innovation erreichen; wie gestalten wir eine lebenswerte Gesellschaft, die nicht ausgrenzt und in der die Fähigkeiten aller am besten zur Geltung kommen? Wie die Initiative fördern, die Schwachen schützen und die Stärkeren zu ihrem Beitrag ermuntern? Dies sind die Fragen, vor deren Hintergrund wir die aktuellen Überlegungen um eine grundsätzliche Stärkung und Erneuerung der Zivilgesellschaft diskutieren sollten.« (201)

Gerhard Schröder weist hier explizit darauf hin, dass zwar die zentralen Ziele des Textes nur durch »Politik« gelöst werden können, diese hierfür aber wiederum auf die »Erneuerung der Zivilgesellschaft« (201) angewiesen sei, die als eine Art gesellschaftspolitisches Projekt der regierenden Sozialdemokraten präsentiert wird. Vor dem Hintergrund der Erkenntnis, dass der aktivierende Staat nur unter der Bedingung einer starken Zivilgesellschaft zur Überwindung der konstatierten Mangelerscheinungen beitragen kann, erscheint auch die Vehemenz, mit der Schröder für die Aktivierung der Bürgergesellschaft eintritt, kaum mehr verwunderlich. Darüber hinaus legt der analysierte Text das diskursive Element der zivilen Bürgergesellschaft als Repräsentanten des Allgemeinen auch deshalb nahe, da dieses »in

einer zentralen diskursiven Position« (Nonhoff 2006: 288), und zwar als Teil der Überschrift des Gesamttextes, artikuliert wird.

Abb. 3: Rekonstruktion der Strategeme I und II im Text »Die zivile Bürgergesellschaft« von Gerhard Schröder



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Nonhoff (2006: 286)

Überblicksanalyse: Die Fortentwicklung des hegemonialen Projekts bis 2002

Die Überblicksanalyse basiert zwar auf denselben Analyseschritten, wie sie soeben für den Text »Die zivile Bürgergesellschaft« ausführlich dargestellt wurden, doch soll im Folgenden auf die detaillierte Wiedergabe der Ergebnisse zugunsten einer gerafften Beschreibung des Fortgangs des hegemonialen Projekts in den genannten Texten verzichtet werden. Im Mittelpunkt steht demnach die Frage, wie sich das Zusammenspiel der drei Kernstrategeme im Zeitverlauf weiterentwickelt hat, wobei noch weitere Strategeme des nonhoffschen Analysemodells in den Blick geraten: die Interpretationsoffenheit des symbolischen Äquivalents des Allgemeinen sowie die Fortschreibung der Subjektpositionen für politisch-gesellschaftliche Kräfte und ihre mögliche Verschiebung über die antagonistische Grenze hinweg (Nonhoff 2006: 233f.).

Kernstrategem I: Die Äquivalenzierung differenter, am Allgemeinen orientierter Forderungen

Ausgangspunkt und zentraler Bezugspunkt eines jeden Textes ist ein Mangel, der mit Hilfe des hegemonial-offensiven Projekts überwunden werden soll. Die Mangeldiagnosen der untersuchten Texte ähneln hierbei stark denjenigen, die Gerhard Schröder bereits im Text »Die zivile Bürgergesellschaft« formuliert hat. Im Mittelpunkt stehen überwiegend verschiedene gesellschaftliche Krisenerscheinungen, wie die voranschreitende Globalisierung, Modernisierung und Ökonomisierung,

die eine Gefahr für die Gesellschaft darstellten (Simmert/Vollmer 2002: 63), da diese u.a. zum Verlust von Teilhabechancen, sozialer und politischer Ausgrenzung, Verarmung, Umweltproblemen und Arbeitslosigkeit beitrügen. All diese Tendenzen führten im Ergebnis zum Zerfall des gesellschaftlichen Zusammenhaltes, zu Anomie, Freiheitsverlust und Ungerechtigkeit. Außerdem komme es hierdurch auch zu einem Mangel an Verantwortung und Solidarität, wodurch sich bei den Menschen das Gefühl der Ungewissheit und Unsicherheit verstärke (Schröder/Blair 1999: 888-890, 893; Schröder 2001a, 2001b; SPD-Grundwertekommission 2001: 2, 17, 22f., 28; Simmert/Vollmer 2002: 63).

Zur Überwindung dieser Mangelerrscheinungen wird in den ausgewählten Texten eine Vielzahl von Forderungen benannt, wobei wiederum Ziel- von Mittelforderungen unterschieden werden können. Im Hinblick auf die Zielforderungen lässt sich über die Texte hinweg eine große Kontinuität feststellen. Neben den zentralen sozialdemokratischen Werten der sozialen Gerechtigkeit, Freiheit und Solidarität finden auch die folgenden Zielforderungen in allen Texten Erwähnung: die Bewahrung des Gemeinwohls, die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes, die Festigung einer lebendigen Demokratie sowie die Lösung sozialer Probleme (Schröder/Papier 1999: 888-894; Schröder 2001a, 2001b; SPD-Grundwertekommission 2001: 1-6, 17, 25-27; Simmert/Vollmer 2002: 63-65). Einen besonders hohen Stellenwert nimmt zudem die Forderung nach der Bewahrung der hohen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft ein. Mit Ausnahme der Stellungnahme der Mitglieder der Enquete-Kommission aus der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen (Simmert/Vollmer 2002) und der Rede von Gerhard Schröder anlässlich des Festes der Freiwilligen (2001b) wird die Forderung nach einer weiteren wirtschaftlichen Dynamisierung in den übrigen Publikationen mit besonderem Nachdruck artikuliert (Schröder/Blair 1999: 889, 892; Schröder 2001a; SPD-Grundwertekommission 2001: 9, 27).

Um diese Ziele zu verwirklichen und die erwähnten Mangelerrscheinungen zu überwinden, wird in allen Texten auf eine Vielzahl von Mittelforderungen verwiesen. Ihre Analyse hat ergeben, dass die Mittelforderungen des »aktivierenden Staates« und der »zivilen Bürgergesellschaft« zwar konstant artikuliert werden, sich jedoch im Zeitverlauf, d.h. zwischen 1999 und 2002, die folgenden diesbezüglichen Veränderungen ergeben: Im Schröder-Blair-Papier aus dem Jahr 1999 ist weder vom aktivierenden Staat noch von der zivilen Bürgergesellschaft explizit die Rede, doch werden hier bereits die inhaltlichen Grundlagen für die Neuausrichtung der Sozialdemokratie in Deutschland gelegt, auf die sich Gerhard Schröder in seinem Artikel »Die zivile Bürgergesellschaft« bezieht. Als das zentrale Mittel zur Überwindung der genannten Mangelerrscheinungen benennen die beiden sozialdemokratischen Regierungschefs die Modernisierung der Sozialdemokratie in Europa, deren Staatsverständnis im Sinne eines »aktiven Staat[es]« (Schröder/Blair 1999: 892) neu definiert werden muss. Der aktive Staat wird durch die Äquivalenzierung mit den folgenden Teilforderungen näher bestimmt: Er zeichnet sich durch eine neue »angebotsorientierte Agenda« (ebd.: 890) aus und fußt auf dem Prinzip der »Chancengleichheit« (ebd.: 894). Zudem soll der aktive Staat »nicht rudern, sondern steuern, weniger kontrollieren als herausfordern« (ebd.: 890). Im Hinblick auf das hiermit einhergehende Gesellschaftsverständnis weist das Schröder-Blair-Papier bereits darauf hin, dass der erneuerte aktive Staat auf eine konsensfähige Gesellschaft angewiesen sei (ebd.: 890). Daher müsse dieser auch danach streben,

die Selbst- und Sozialverantwortung eines jeden Bürgers zu stärken, denn moderne »Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln« (ebd.: 894).

Gerhard Schröder orientiert sich in seinem im Jahr 2000 veröffentlichten, bereits ausführlich analysierten Artikel »Die zivile Bürgergesellschaft« grundlegend an den Erkenntnissen des Schröder-Blair-Papiers. Er greift den dort verwendeten Terminus des »aktiven Staates« auf (Schröder 2000a: 202, 204) und konkretisiert dieses Leitbild insofern, als er von nun an von einem »aktivierenden Staat« (ebd.: 204) spricht, der nur unter der Bedingung der Existenz einer »zivilen Bürgergesellschaft« die ihm übertragenen Aufgaben erfüllen kann. Beide diskursiven Elemente werden im Text folglich als die zentralen Mittelforderungen bei der Überwindung des Mangels benannt. Die Analyse der übrigen, zwischen 2000 und 2002 veröffentlichten Auswahltexte hat ergeben, dass diese beiden Forderungen seitdem sowohl von Gerhard Schröder als auch von der SPD und Bündnis 90/Die Grünen übereinstimmend als wichtigste Mittelforderungen artikuliert werden.¹⁴ Es wird zwar zunehmend auf das von Schröder geprägte Attribut »zivil« bei der Beschreibung der Bürgergesellschaft verzichtet und nur noch von der Bürger- oder Zivilgesellschaft gesprochen, doch ist hiermit kein neuer Aussagecharakter verbunden. In allen analysierten Texten nach 2000 werden die Mittelforderungen nach einem aktivierenden Staat und einer selbstbewussten (zivilen) Bürgergesellschaft durch die Äquivalenzierung mit den folgenden Teilforderungen näher bestimmt: einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft, der Gewährleistung von Chancengerechtigkeit sowie der Stärkung der Zivilgesellschaft im Allgemeinen und der Eigen- wie Sozialverantwortung jedes Einzelnen im Besonderen.

Erstens werden die Mittelforderungen des aktivierenden Staates und der (zivilen) Bürgergesellschaft mit einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft gleichgesetzt, da es diesem neuen Staatsverständnis widerspreche, auch diejenigen Aufgaben zu übernehmen, die »die Gesellschaft besser in Eigenverantwortung und Selbstorganisation lösen kann« (Schröder 2001a). In seiner Rede anlässlich des Festes der Freiwilligen bringt Gerhard Schröder diese Neukonzeption staatlicher Verantwortungsübernahme folgendermaßen auf den Punkt: »Wir wollen zu einer vernünftigen Balance zwischen staatlichen Pflichten, Eigeninitiative und gesellschaftlichem Engagement kommen.« (Schröder 2001b; vgl. ebenso SPD-Grundwertekommission 2001: 2, 24; Simmert/Vollmer 2002: 63) Zweitens muss das staatliche und gesellschaftliche Handeln auf das Prinzip der »Chancengerechtigkeit« hin ausgerichtet werden (Schröder 2001a, 2001b; SPD-Grundwertekommission 2001: 15f., 25; Simmert/Vollmer 2002: 64).

14 | Einschränkung sei angemerkt, dass hiermit nicht nur explizite Nennungen gemeint sind, sondern sich diese Mittelforderungen z.T. auch aus dem Kontext des jeweiligen Textes rekonstruieren lassen. So taucht der Begriff des »aktivierenden Staates« im Statement der Mitglieder der Enquete-Kommission aus der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen zwar nicht explizit auf, doch zeigt die Aufzählung der Teilforderungen, dass hier ein aktivierendes bzw. ermöglichendes Staatsverständnis favorisiert wird. Außerdem ist dieser Text Teil des Berichts der Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«, in der sich alle Fraktionen auf das Leitbild des »ermöglichenden Staates« (BT-Drs. 14/8900 2002: 7) verständigt haben.

Drittens wird die spezifische Beziehung zwischen den zentralen Mittelforderungen des aktivierenden Staates und der Bürgergesellschaft in allen untersuchten Texten seit 2000 auf eine ähnliche Weise konstruiert: Übereinstimmend wird konstatiert, dass zur Lösung der gesellschaftlichen Probleme kein Weg an der Aktivierung der Zivilgesellschaft im Allgemeinen und der Stärkung der Eigen- wie Sozialverantwortung jedes Einzelnen im Besonderen vorbeiführe. Die Zivilgesellschaft gilt demnach einerseits – wie folgender Auszug aus der Rede Schröders zeigt – als ein handlungsfähiges Subjekt, das zur Überwindung des Mangels einen entscheidenden Beitrag leisten kann: »Ich denke eher, dass die Schritte hin zu einer zivilen Bürgergesellschaft [...] die wirklichen Fortschritte der Zivilisation sind, die unsere Gesellschaften auch die Zukunft meistern lassen.« (Schröder 2001b; vgl. ebenso Schröder 2001a; SPD-Grundwertekommission 2001: 3; Simmert/Vollmer 2002: 63) Andererseits dürfe die Bürgergesellschaft, da sie dem aktivierenden Sozialstaat als eine notwendige Bedingung vorausgeht, in diesem Entwicklungsprozess nicht sich selbst überlassen bleiben. So wird in den analysierten Texten übereinstimmend darauf hingewiesen, dass die Funktionsfähigkeit des aktivierenden Staates nur durch eine starke Bürgergesellschaft gewährleistet werden kann und gleichzeitig auch eine lebendige Zivilgesellschaft »ohne einen handlungs- und gestaltungsfähigen öffentlichen Sektor« (SPD-Grundwertekommission 2001: 25) undenkbar sei:

»Denn der rechtsstaatliche Rahmen und das sozialstaatliche Fundament bleiben die entscheidenden Voraussetzungen für eine Entfaltung bürgergesellschaftlicher Subsidiarität. Es geht um einen Lernprozess hin zu einem veränderten staatlichen Selbstverständnis. Die Modernisierung des Staates bezieht sich vor allem darauf, zu lernen, wie er als aktivierender und ermöglichender Staat wirken kann, wie er intermediäre Strukturen, die öffentliche Sphäre und neue Organisationsformen jenseits von Markt und Staat fördern und stützen kann.« (Ebd.: 2)

Der Staat müsse folglich Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Selbstorganisation schaffen, die den einzelnen Bürger zur Übernahme von Eigenverantwortung ermutigen und die gesellschaftlichen Selbsthilfekräfte insgesamt stärken (Schröder 2001a, 2001b; SPD-Grundwertekommission 2001: 1, 23). Die Bürgergesellschaft wird folglich auch in den weiteren analysierten Texten als aktivierungsbedürftig beschrieben und mitunter von einer »aktivierte[n] Bürgergesellschaft« (SPD-Grundwertekommission 2001: 24) gesprochen. Aus der Annahme, dass der Umbau des Staates zum aktivierenden Staat nur durch die Aktivierung der Bürgergesellschaft verwirklicht werden könne, leiten die untersuchten Texte übereinstimmend die Notwendigkeit der staatlichen Förderung der Zivilgesellschaft ab: »Das geht nur mit einer nachhaltigen Stärkung der Zivilgesellschaft. Einer Zivilgesellschaft, die von einem funktionierenden Staat unterstützt wird.« (Schröder 2001b; vgl. ebenso Schröder 2001a; Simmert/Vollmer 2002: 64f.) So widmet sich auch das Papier der Grundwertekommission beim Parteivorstand der SPD dem Ziel, die besten Maßnahmen zur Aktivierung der Bürgergesellschaft auszuloten:

»Eine Aktivierung der Bürgergesellschaft und eine Stärkung der sozialen Eigenverantwortung kann es nur geben, wenn dem Konkurrenzindividualismus ein kooperativer Individualismus an die Seite gestellt wird. [...] Der Umbau des Sozialstaats vom paternalistischen Vorsorge-

und Interventionsstaat zum aktivierenden und partizipativen Sozialstaat kann nur gelingen, wenn in Schule und Öffentlichkeit jenseits der falschen Alternative von Individual egoismus und antiindividualistischem Kollektivismus die Vorstellung eines von der Sozialnatur des Menschen inspirierten kooperativen Individualismus vermittelt wird und soziale Verantwortung in der Lebensumwelt insbesondere junger Menschen eingeübt wird.« (SPD-Grundwertekommission 2001: 23)

Das diskursive Element der »Bürgergesellschaft« wird in den analysierten Texten zudem durch die Artikulation weiterer Äquivalenzen näher bestimmt: Bereits bei der Analyse des Artikels »Die zivile Bürgergesellschaft« von Gerhard Schröder wurde festgestellt, dass die Stärkung der Bürgergesellschaft stets in einem Atemzug mit der staatlichen Förderung des freiwilligen Engagements genannt und zwischen diesen beiden diskursiven Elementen ein emblematischer Zusammenhang konstruiert wird. Da sich diese emblematische Verknüpfung in den nach dem Jahr 2000 publizierten Texten fortsetzt (Schröder 2001a, 2001b; SPD-Grundwertekommission 2001: 24), avanciert auch hier die Förderung des freiwilligen Engagements zu einer wichtigen Mittelforderung. Für die zentrale Bedeutung der Forderung nach einer Stärkung des Bürgerengagements spricht zudem, dass diese nahezu mit denselben Forderungen wie die Mittelforderung der zivilen Bürgergesellschaft, d.h. mit fast allen Zielforderungen der jeweiligen A-Äquivalenzketten, gleichgesetzt wird: Freiwillige würden mit ihrer Tätigkeit beispielsweise maßgeblich zur Stärkung des Gemeinwohls sowie des gesellschaftlichen Zusammenhalts beitragen und so eine gerechte und lebenswerte Gesellschaft schaffen. Darüber hinaus biete bürgerschaftliches Engagement ideale Teilhabechancen und bilde damit die Voraussetzung für eine lebendige Demokratie (Schröder 2001a, 2001b; SPD-Grundwertekommission 2001: 6, 13; Simmert/Vollmer 2002: 63f.). Es zeigt sich folglich, dass in sozialdemokratisch-grünen Regierungskreisen in der ersten Legislaturperiode Einigkeit bezüglich der emblematischen Beziehung zwischen der Förderung des freiwilligen Engagements und der Stärkung der Bürger- bzw. Zivilgesellschaft herrschte.

An dieser Stelle gilt hervorzuheben, dass die Mittelforderung der Stärkung des freiwilligen Engagements sowohl in den beiden Reden von Gerhard Schröder als auch in den Veröffentlichungen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen überwiegend auf das Ziel verkürzt wird, den Umfang freiwillig engagierter Bürger zu erhöhen. Anlässlich des Festes der Freiwilligen im Jahr 2002 konstatiert z.B. Gerhard Schröder: »Und wir sollten alles dafür tun, dass die Engagierten auch tatsächlich sehr viel mehr werden.« (Schröder 2001b) Durch den übereinstimmenden Rekurs auf die Existenz eines brachliegenden Engagementpotenzials wird gleichsam suggeriert, dass die Ausweitung des Engagementvolumens prinzipiell möglich sei, wenn von staatlicher Seite entsprechende engagementpolitische Reformen eingeleitet werden würden (Schröder 2001a, 2001b; SPD-Grundwertekommission 2001: 25; Simmert/Vollmer 2002: 65). Konkret bedeutet dies, dass durch institutionelle Neuerungen Engagementhindernisse abgebaut und zusätzliche Anreize geschaffen werden müssten, die u.a. den Bedingungen des neuen Ehrenamtes entsprächen: »Es kommt [...] letztlich auf entsprechende staatliche Rahmenbedingungen in den Bereichen des Rechts und der Verfügung über öffentliche Mittel und Güter an, wenn bürgerschaftlichem Engagement Verantwortung zufallen soll.« (SPD-Grundwertekommission 2001: 3) Doch auch das Ziel der Ausweitung

des Engagementvolumens wird in den untersuchten Texten inhaltlich in gewisser Weise begrenzt, denn es geht hierbei überwiegend um die Vergrößerung des Engagementumfangs im karitativen oder sozialen Bereich. Lediglich die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bezieht sich neben dem sozialen auch auf das politische Engagement sowie auf die Möglichkeit des Protests (Simmert/Vollmer 2002: 63f.).

Die Ausführungen bezüglich der Mittelforderung der Etablierung einer bundespolitischen Engagementpolitik untergliedern sich zudem in Reformmaßnahmen, die in der Vergangenheit bereits erfolgreich durchgeführt worden sind, und solchen, die zukünftig erfüllt werden müssen. In diesem Sinne konstatiert Gerhard Schröder in den beiden 2001 gehaltenen Reden stolz, dass die rot-grüne Bundesregierung »seit Amtsantritt die Rahmenbedingungen für ehrenamtliches Engagement stetig verbessert« habe: »Uns geht es um Anerkennung, um Entlastung der Engagierten und um weniger Bürokratie. Was die Bundesregierung für die Aktiven dabei erreicht hat, kann sich sehen lassen.« (Schröder 2001b) Konkret habe die rot-grüne Regierung die folgenden engagementpolitischen Reformen auf den Weg gebracht: die Überarbeitung der bestehenden Regelungen hinsichtlich der steuerlichen Absetzbarkeit und Höhe von Aufwandspauschalen für Ehrenamtliche, der Abbau von Engagementhindernissen für Arbeitslose durch Einführung des Job-AQTIV-Gesetzes, die Erweiterung der Jugendfreiwilligendienste sowie die erfolgreiche Reform des Stiftungs- und Spendenrechts (Schröder 2001a, 2001b). Diese Aufzählung bereits erfolgreich durchgeführter Reformen wird ergänzt durch die Forderung nach weiteren engagementpolitischen Neuerungen (Schröder 2001a; SPD-Grundwertekommission 2001: 25; Simmert/Vollmer 2002: 65), wobei der Abschlussbericht der Enquete-Kommission zumeist als zeitlicher Referenzpunkt herangezogen wird:

»Wenn der Abschlussbericht der Enquete-Kommission des Bundestags zum bürgerschaftlichen Engagement im Frühjahr nächsten Jahres vorliegen wird, werden wir sehr sorgfältig prüfen, was wir als Bundesregierung tun können, um Ihnen noch bessere Bedingungen für Ihr Engagement zu schaffen. Und das machen wir dann auch.« (Schröder 2001b)

Das hier beobachtbare Phänomen der Äquivalenzierung von zukunftsbezogenen Mittelforderungen mit dem Erfolg von bereits durchgeführten Mittelforderungen trägt insgesamt zu einer Stärkung des hegemonialen Projekts bei, da hierdurch die noch offenen Forderungen als ebenso vielversprechend und aussichtsreich wie die bereits umgesetzten Reformen präsentiert werden (Nonhoff 2006: 342).

Resümiert man die Ausführungen zum ersten Kernstrategem mit Blick auf die Mittelforderung der Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements wird erstens deutlich, dass diese in den zwischen 2000 und 2002 publizierten Auswahltexten auf das Ziel der Erhöhung des Engagementumfangs reduziert wird. Zweitens kann sich die staatliche Engagementförderung zunehmend als Emblem für die Wiederbelebung der Bürger- oder Zivilgesellschaft insgesamt verfestigen, die drittens als zentrales Leitbild und Voraussetzung des aktivierenden Staates artikuliert wird. Zugespielt formuliert bedeutet dies, dass aus der allgemein befürworteten Notwendigkeit einer staatlichen Unterstützung der Zivilgesellschaft, ihrer emblematischen Verknüpfung mit der politischen Förderung freiwilligen Engagements, die wiederum auf die Erhöhung der Engagiertenzahlen reduziert wird, auch die Notwendigkeit der Etablierung einer bundespolitischen Engagementpolitik abgeleitet

wird. Die mit Hilfe engagementpolitischer Maßnahmen forcierte Ausweitung des Engagementvolumens gilt demnach nicht nur als Lösung der Probleme im Engagementbereich, sondern wird gleichzeitig als zentrale Mittelforderung auf dem Weg zu einem neuen (Bürger-)Gesellschaftskonzept betrachtet (vgl. u.a. SPD-Grundwertekommission 2001: 24f.). Die Durchsetzung der institutionellen Dimension der Engagementförderung nach 1998 beruht demnach grundlegend auf ihrer emblematischen Verknüpfung mit dem Leitbild der Bürgergesellschaft, deren Stärkung Gerhard Schröder bereits im Jahr 2000 zur »gesellschaftspolitische[n] Notwendigkeit« erklärt hat (Schröder 2000a: 207).

Kernstrategem II: Die antagonistische Zerteilung des diskursiven Raums

Entscheidend für die antagonistische Grenzziehung ist besonders die in allen untersuchten Texten artikulierte Kontrarität zwischen der Mittelforderung nach einer (zivilen) Bürgergesellschaft, die nur mit Hilfe eines aktivierenden Staates hergestellt werden kann, und allen anderen staatlichen Leitbildern, die der Entwicklung einer selbstbewussten Bürgergesellschaft im Wege stehen und deshalb mit dem Mangel äquivalenzisiert werden. Die hierdurch konstituierte antagonistische Grenze wird durch zahlreiche Erläuterungen zur emergierenden Repräsentantin der Äquivalenzkette A – der Bürger- oder Zivilgesellschaft – und zu den Staatsmodellen des Mangels in der Äquivalenzkette B stabilisiert. Zu den Staatsmodellen des Mangels gehört abermals der schlanke Staat, der sich durch Staatsabbau und Laissez-faire auszeichnet und die Selbststeuerungsfähigkeiten der Gesellschaft überschätzt. So betont vor allem Gerhard Schröder, dass er eine »Politik des Entweder-Oder« (Schröder 2001a), d.h. eine Politik, die davon ausgeht, dass die Bürgergesellschaft nur durch eine Schwächung des Staates gestärkt werden könne, grundsätzlich ablehne. Im Gegensatz dazu ist er der Meinung, dass es in schwachen Staaten auch keine starke Zivilgesellschaft geben könne. In ebendiesem Sinne artikuliert auch das Diskussionspapier der SPD-Grundwertekommission eine Äquivalenz zwischen dem Staatsmodell des schlanken Staates und verschiedenen gesellschaftlichen Krisenerscheinungen:

»Dagegen bedeutete ein konservatives Zurück zum Nachtwächterstaat oder eine Verkürzung auf den reinen Ordnungsstaat eine Gefährdung des sozialen Zusammenhalts, von Wohlstand, Beschäftigung und Sicherheit. Ohne einen handlungs- und gestaltungsfähigen öffentlichen Sektor ist eine lebendige Zivilgesellschaft nicht denkbar.« (SPD-Grundwertekommission 2001: 25)

Als ein weiterer Repräsentant des Mangels gilt zudem der allumsorgende bzw. omnipräsente Staat, der mit Bevormundung und Überregulierung gleichgesetzt wird, da er zur Unterschätzung der gesellschaftlichen Problemlösungsfähigkeiten neige. Bereits im Schröder-Blair-Papier wird eindringlich vor einer Rückkehr zum staatlichen Interventionismus im Sinne des »deficit spending« gewarnt (Schröder/Blair 1999: 890). Der allumsorgende Staat, der Gerechtigkeit durch staatliche Umverteilung erreichen will, wird sogar mit einer Verschärfung der sozialen Problemlagen äquivalent gesetzt:

»Die Lösung der sozialen Probleme erreicht man nicht durch weitere Umverteilung, sondern durch das Verschaffen von Befähigung, nicht durch das Streben nach absoluter Gleichheit, sondern durch Chancengerechtigkeit und verstärkte Bildungsanstrengungen. Damit ich hier richtig verstanden werde: Sie müssen dann aber auch für alle offen sein.« (Schröder 2001a)

Die Stärkung der Zivilgesellschaft bedeutet für Gerhard Schröder folglich nicht weniger Staat, sondern weniger Etatismus und Paternalismus sowie die Abwendung von einer »fälsch verstandenen, weil einseitigen Staatslastigkeit, also der Abhängigkeit von lediglich öffentlichen Mitteln« (ebd.):

»Anders ausgedrückt: eine allzu große Abhängigkeit von Fremdleistungen, auch von im besten sozialen Sinn organisierten öffentlichen Leistungen, birgt stets die Gefahr des Freiheitsverlustes in sich. Die Betreuung »von der Wiege bis zur Bahre« kann nicht das Ideal der Sozialdemokratie sein, weil sie mit einer freien Gesellschaft letztlich nicht vereinbar ist.« (SPD-Grundwertekommission 2001: 28)

An dieser Stelle gilt hervorzuheben, dass die genannten alternativen Staatsformen des schlanken und omnipräsenten Staates zwar sowohl zur Mittelforderung des aktivierenden Staates als auch zur (zivilen) Bürgergesellschaft in Kontrarität stehen, hier aber unterschiedliche Arten von Kontraritätsbeziehungen festgestellt werden können: Wie bereits bei der Rekonstruktion des dritten Strategems im Text »Die zivile Bürgergesellschaft« von Gerhard Schröder dargelegt, zeigt sich auch in den nach dem Jahr 2000 veröffentlichten Auswahltexten, dass die Mittelforderung der (zivilen) Bürgergesellschaft zu allen Forderungen der jeweiligen B-Äquivalenzketten in Kontrarität steht. Dies trifft zwar auch auf die bis zum Jahr 2002 zunehmend in den Hintergrund tretende Forderung nach einem aktivierenden Staat zu, doch handelt es sich hier erneut um eine vorwiegend über das diskursive Element der Bürgergesellschaft vermittelte, bedingte Kontrarität. Diese ergibt sich daraus, dass eine starke Bürgergesellschaft stets als Grundbedingung für die Funktionsfähigkeit eines aktivierenden Staates artikuliert wird und dieser folglich ohne eine selbstbewusste Bürgergesellschaft nicht zur Überwindung des Mangels in der Lage ist. Aus diesem Grund scheint die Mittelforderung des aktivierenden Staates auch für die Rolle als Repräsentantin des Allgemeinen eher ungeeignet zu sein.

Kernstrategem III: Repräsentation

Rekonstruiert man nun das dritte Kernstrategem der Repräsentation für alle untersuchten Texte, d.h. den Repräsentanten aller Forderungen der A-Äquivalenzketten, ergibt sich folgendes Bild: Im 1999 erschienenen Schröder-Blair-Papier ist es der »aktive Staat«, der alle Forderungen der Äquivalenzkette A repräsentiert. Bezüglich des Artikels von Gerhard Schröder »Die zivile Bürgergesellschaft« wurde bereits ausgeführt, dass sowohl der »aktivierende Staat« als auch die »zivile Bürgergesellschaft« als Repräsentanten des Allgemeinen in Frage kommen und sich hier höchstens eine Tendenz zur »zivilen Bürgergesellschaft« konstatieren lässt. Betrachtet man nun die Kandidaten für die Repräsentation des Allgemeinen in den nach dem Jahr 2000 veröffentlichten Auswahltexten wird Folgendes deutlich: Während im Schröder-Blair-Papier und dem Artikel Schröders der Modernisierung des Staates noch besonders große Aufmerksamkeit bei der Überwindung des Mangels geschenkt wird, verlagert sich die Aufmerksamkeit in den nach 2000

veröffentlichten Texten zunehmend auf die Mittelforderung der (zivilen) »Bürgergesellschaft«. In der Rede Gerhard Schröders anlässlich einer Wirtschaftstagung im Jahr 2001 tritt die Forderung nach einem »aktivierenden Staat« deutlich hinter die Mittelforderung nach einer starken »Zivilgesellschaft« zurück, die sich somit als Kandidatin für die Repräsentation aller Forderungen anbietet. Diese Repräsentationsfunktion wird in der zweiten Rede Gerhard Schröders anlässlich des Festes der Freiwilligen weder durch den »aktivierenden Staat« noch durch die »Bürgergesellschaft« erfüllt. Demgegenüber kommt hier nur die Mittelforderung nach einer »staatlichen Engagementpolitik« als Repräsentantin des Allgemeinen in Frage. Im Diskussionspapier der Grundwertekommission beim Parteivorstand der SPD mit dem Titel *Aktivierung der Bürgergesellschaft* von 2001 wird die Mittelforderung der »Bürgergesellschaft« bereits an exponierter Stelle in der Überschrift artikuliert, was diese zu einer aussichtsreichen Kandidatin für die Repräsentation des Allgemeinen macht. Und auch insgesamt ist die »Bürgergesellschaft« im Text der SPD-Grundwertekommission als einziges diskursives Element in der Lage, alle Forderungen der Äquivalenzkette A zu organisieren bzw. zu repräsentieren. Die Bürgergesellschaft wird hier als die entscheidende Ressource betrachtet, »die es zu mobilisieren gelte, um in einer zunehmend komplexen und global vernetzten Welt erfolgreich bestehen zu können« (SPD-Grundwertekommission 2001: 4). Dasselbe gilt auch für das Statement der Mitglieder der Enquete-Kommission aus der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen, in dem die Mittelforderung des »aktivierenden Staates« nur noch aus dem Kontext rekonstruiert werden kann und hingegen die »Bürger«- bzw. »Zivilgesellschaft« zum Repräsentanten des Allgemeinen avanciert. Da Bündnis 90/Die Grünen besonderen Wert auf die demokratische Dimension dieses neuen Leitbildes legen, bevorzugen sie jedoch den Begriff »Zivilgesellschaft«, den sie mit den Erfolgen der Neuen Sozialen Bewegungen besonders in den 1980er Jahren in Verbindung bringen (Simmert/Vollmer 2002: 63).

Die Rekonstruktion der Repräsentanten in den einzelnen Texten belegt, dass es gerade zu Beginn eines hegemonialen Projekts zumeist mehrere mögliche Kandidaten für die Repräsentationsfunktion gibt, aus denen sich erst im Zeitverlauf ein leerer Signifikant herauskristallisiert (vgl. Nonhoff 2006: 342). Als Kandidaten für die Repräsentation des Allgemeinen kommen im vorliegenden Fall die folgenden Mittelforderungen in Frage: der »aktivierende« bzw. »aktive Staat«, die (zivile) »Bürger«- bzw. »Zivilgesellschaft« und die Etablierung einer »staatlichen Engagementpolitik«. Der »aktivierende« oder »aktive Staat« erweist sich als ungeeignet, da diese Mittelforderung spätestens seit 2001 an Relevanz verliert und mit deutlich abnehmender Intensität artikuliert wird. Ebenso nicht in Frage kommt die Forderung nach einer »staatlichen Engagementpolitik«. Hier ergibt sich das Problem, dass die institutionelle Dimension der Engagementförderung zwar konstant artikuliert wird, diese jedoch nach der erfolgreichen Implementierung einzelner Maßnahmen – zumindest kurzzeitig – in den Hintergrund rückt. Zudem stehen hier wechselnde tagesaktuelle Themenschwerpunkte im Vordergrund, so dass die Repräsentation des Allgemeinen durch die Forderung nach einer »staatlichen Engagementpolitik« nicht gewährleistet ist.

Als deutlich stabiler erweist sich hingegen die Mittelforderung der »Bürger«- bzw. »Zivilgesellschaft«, die im Laufe des Untersuchungszeitraums nicht mehr nur von Gerhard Schröder, sondern auch von der SPD und Bündnis 90/Die Grünen als wichtigste Mittelforderung bzw. als Repräsentantin des Allgemeinen be-

nannt wird. Es lässt sich an dieser Stelle somit festhalten, dass sich der Begriff der »Bürger-« bzw. »Zivilgesellschaft« im sozialdemokratisch-grünen Regierungsmilieu zwischen den Jahren 2000 und 2002 als leerer Signifikant durchsetzen kann und deshalb im Folgenden als Bezeichnung des hegemonialen Projekts fungiert. Allerdings wird durch die massenhaft artikulierte Äquivalenzierung des Bürgergesellschaftskonzepts mit der staatlichen Förderung des freiwilligen Engagements durch geeignete rechtliche, finanzielle und organisationale Rahmenbedingungen gleichzeitig eine gewisse inhaltliche Stabilisierung und Begrenzung der (Be-)Deutungsoffenheit des leeren Signifikanten forciert.

Die Einrichtung und Fortschreibung von Subjektpositionen für politisch-gesellschaftliche Kräfte

Eine weitere Stabilisierung der antagonistischen Grenze zwischen den sich gegenüberstehenden Äquivalenzketten des hegemonialen Projekts ergibt sich aus der Zuweisung von Subjektpositionen. In allen ausgewählten Texten werden die Befürworter des aktivierenden Staates und der (zivilen) Bürgergesellschaft den jeweiligen A-Äquivalenzketten zugeordnet: Im Schröder-Blair-Papier wird besonders der modernisierten Sozialdemokratie, verkörpert durch die sozialdemokratische Regierung der »Neuen Mitte« in Deutschland oder die New Labour-Regierung des »Dritten Weges« in Großbritannien, eine entscheidende Rolle auf dem Weg zu einem neuen Gesellschafts- und Staatsverständnis zugeschrieben (Schröder/Blair 1999: 887). Ähnliches lässt sich auch für die übrigen ausgewählten Texte konstatieren: Die Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen wird übereinstimmend der Äquivalenzkette A zugeordnet, da sie als treibende Kraft der angesprochenen Wandlungsprozesse gilt. In diesem Sinne betonen die analysierten Texte u.a., dass die rot-grüne Bundesregierung bereits in ihren ersten Regierungsjahren die Stärkung der Bürgergesellschaft durch den Erlass zahlreicher Reformen und Gesetzesnovellierungen maßgeblich vorangetrieben habe, die zu einer deutlichen Verbesserung der Rahmenbedingungen für freiwillig Engagierte geführt hätten (Schröder 2001a, 2001b).

Die ebenfalls den jeweiligen A-Äquivalenzketten zugeordneten freiwillig Engagierten werden nochmals unterteilt in bereits Aktive und bislang nicht freiwillig Engagierte, wobei letzteren gleichzeitig ein erhebliches Engagementpotenzial unterstellt wird. Beide Gruppen werden aber vorwiegend als Objekte staatlicher Engagementförderung in die A-Äquivalenzketten integriert. Einerseits sollen bereits Engagierte durch finanzielle Entlastungen, wie etwa die Erhöhung der Übungsleiterpauschale, oder durch den Abbau bürokratischer Hindernisse, zu einer Fortführung oder gar Ausweitung ihres Engagements motiviert werden. Andererseits zielt die Bundesregierung durch die Schaffung engagementfreundlicher Rahmenbedingungen darauf ab, bislang inaktive Menschen für ein freiwilliges Engagement zu gewinnen. Im Grunde bieten die analysierten Texte, vor allem die Reden Gerhard Schröders (2001a, 2001b), auf diese Weise allen in Deutschland lebenden Menschen entweder als bereits Engagierte, die sich weiterhin engagieren wollen, oder als bislang Nicht-Engagierte, die zu einer freiwilligen Tätigkeit ermutigt werden sollen, eine Subjektposition im Rahmen der Äquivalenzkette A an (Simmert/Vollmer 2002: 65). Dies trifft ebenso auf die mit Freiwilligen arbeitenden Organisationen, d.h. auf Vereine, Verbände und Stiftungen, zu.

Besonders interessant ist nun, welche Subjektpositionen in die B-Äquivalenzketten verschoben werden und somit gewissermaßen als Verursacher des Mangels oder als Widerstand bei dessen Überwindung gelten. Übereinstimmend ordnen die untersuchten Texte die Trägergruppen der mit dem Mangel äquivalenzierten Staatsmodelle der Äquivalenzkette B zu, d.h. Liberale und Konservative auf der einen Seite und linke Kräfte auf der anderen Seite. Mit Blick auf den bevormundenden bzw. omnipräsenten Staat werden sowohl die traditionellen Linken als auch die Sozialversicherungskonservativen als opponierende Kräfte benannt (z.B. Schröder 2001a). Hiermit sind einerseits die Vertreter der PDS gemeint, die stets befürchteten, dass die Stärkung der Bürgergesellschaft lediglich als Ausfallbürgen des Sozialstaates herangezogen werde, und andererseits die Sozialdemokraten der Vergangenheit sowie die Teile der SPD, die mit dem eingeschlagenen Kurswechsel seit der Jahrtausendwende unzufrieden waren. Die Zuordnung dieser Subjekte in die Äquivalenzkette B dient demnach der Delegitimation des von diesen Gruppensubjekten favorisierten umsorgenden Staatsmodells, das nach Angaben der Grundwertekommission beim Parteivorstand der SPD die folgende Gefahr beinhaltet: »Diejenigen, die glauben den Egoismus des Individuums mit allen Mitteln unterdrücken zu müssen, geraten leicht in die Gefahr, autoritäre Tendenzen in Staat und Gesellschaft zu begünstigen.« (SPD-Grundwertekommission 2001: 6)

Mit Blick auf die zunächst der Äquivalenzkette B zugeordneten linken Kräfte werden aber auch versöhnliche Töne angeschlagen: Wie der folgende Textauszug zeigt, versucht beispielsweise Gerhard Schröder die Kritik der linken Kräfte aufzugreifen, anzuerkennen und gleichzeitig zu entkräften:

»Das [die Stärkung der Zivilgesellschaft, D.N.] soll übrigens nicht geschehen, weil der Staat sich angesichts leerer Haushaltskassen aus der sozialen Verantwortung stiehlt, wie das von manchen Kritikern bei den traditionellen Linken, aber auch bei den Sozialversicherungskonservativen – auch die gibt es – gern behauptet wird. Der Staat wird und darf sich nicht aus seiner Rolle als Schutzmacht der Schwachen in der Gesellschaft davonmachen, mit welchen Begründungszusammenhängen auch immer. Aber daraus folgt noch lange nicht, dass der Staat alles entscheiden, alle soziale Verantwortung an sich reißen müsste.« (Schröder 2001a; ebenso Schröder 2001b)

Ähnliche Tendenzen, die von linken Kräften geäußerte Kritik zu entkräften, lassen sich auch im Bericht der Grundwertekommission beim Parteivorstand der SPD identifizieren, der es angesichts der aktuellen Finanzierungsengpässe zwar als legitim erachtet, durch mehr Bürgerbeteiligung die öffentlichen Haushalte entlasten zu wollen, doch sei es »völlig unangemessen [...], das Thema der ›Aktivierung der Bürgergesellschaft‹ auf diesen Aspekt zu begrenzen« (SPD-Grundwertekommission 2001: 4). In ebendiesem Sinne konstatieren auch Bündnis 90/Die Grünen, dass es nicht in ihrem Interesse liege, freiwilliges Engagement, wie von vielen Kritikern befürchtet, lediglich als Ausfallbürgen des Staates oder als Ersatz für reguläre Arbeitsplätze zu fördern (Simmert/Vollmer 2002: 65).

Derartige Beschwichtigungsversuche der Kritiker des neuen Staats- und Gesellschaftsverständnisses dienten dem Ziel, den linken Kräften, gerade in den Reihen der SPD selbst, einen Platz in der Äquivalenzkette A anzubieten, um so das hegemoniale Projekt zu stärken. Es findet hier folglich eine Verschiebung von Subjektpositionen von der Äquivalenzkette B in die Äquivalenzkette A statt. Dieses

Beispiel zeigt eindrücklich, dass die antagonistische Grenze keineswegs als starr oder dauerhaft fixiert gedacht werden darf und dass eine bewusste Durchbrechung derselben, wie in diesem Fall, sogar eine stabilisierende Wirkung auf das hegemoniale Projekt insgesamt haben kann (vgl. Nonhoff 2006: 234).

Besonders die analysierten Texte von Gerhard Schröder zeichnen sich durch die Bemühung aus, die Sozialdemokraten in den eigenen Reihen mit einer historisch bedingten staatszentrierten Positionierung vom Kurswechsel der SPD und von der Stärkung der Bürgergesellschaft zu überzeugen. Vor dem Hintergrund dieser internen Erneuerungsversuche der SPD erscheint es kaum mehr verwunderlich, dass in den untersuchten Veröffentlichungen Gerhard Schröders stets zwischen Verständnis für den historisch bedingten Argwohn gegenüber der Stärkung der Bürgergesellschaft einerseits und dem Aufruf zu einer neuen Aufgabenteilung zwischen Staat und Bürgergesellschaft angesichts gesellschaftlicher Herausforderungen andererseits laviert wird.

Zudem werden auch die Konservativen und Liberalen als vermeintliche Trägergruppen eines schlanken, sich zurückziehenden Staates in die Äquivalenzkette B verschoben (z.B. Simmert/Vollmer 2002: 63). So konstatiert bereits das Schröder-Blair-Papier, dass die modernen Sozialdemokraten flexible Märkte und einen aktiven Staat miteinander kombinieren müssen, da sie eben »keine Laissez-faire-Neoliberalen« seien (Schröder/Blair 1999: 892). In diesem Sinne äußert auch die SPD-Grundwertekommission Kritik an dem allzu großen Vertrauen liberaler Kräfte in individuelle Lösungen, da diese »zu einem zerstörerischen Interessenpartikularismus führen« können (SPD-Grundwertekommission 2001: 6). Doch auch der von konservativer Seite favorisierte Nachwächter- oder Ordnungsstaat stelle nach Ansicht der Sozialdemokraten eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt dar (ebd.: 25). Aus den genannten Gründen wird die liberal-konservative Vorgängerregierung mit ihrem schlanken Staatsverständnis und ihrer Nichtzuständigkeitsbehauptung in Sachen Engagementförderung sowohl von Bündnis 90/Die Grünen (Simmert/Vollmer 2002: 64f.) als auch von Gerhard Schröder stark kritisiert und der Äquivalenzkette B zugeordnet: »Jahrelang ist über die Förderung des Ehrenamtes nur diskutiert worden. Wirklich passiert ist aber wenig. Die [rot-grüne] Bundesregierung hat da gehandelt.« (Schröder 2001b; vgl. ebenso Schröder 2001a) Die liberal-konservative Vorgängerregierung habe folglich durch rechtliche Barrieren und den Verzicht auf die Schaffung engagementförderlicher Gelegenheitsstrukturen die Entwicklung einer selbstbewussten Bürgergesellschaft gehemmt und ausgebremst, weshalb sie als Mitverursacher des Mangels gilt. Die in konservativen Kreisen befürwortete Ansicht, »dass eine Reduzierung der Regelungsdichte und ein Verzicht auf politische Intervention der Königsweg zur Freisetzung der gesellschaftlichen Selbsthilfekräfte sei« (SPD-Grundwertekommission 2001: 24), greife nach Ansicht der rot-grünen Regierung zu kurz und vernachlässige den Fakt, dass es nicht auf den Umfang, sondern vor allem auf die Art der Regulation ankomme. Die Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen hielt zwar folglich weiterhin am Prinzip der Subsidiarität fest, doch anders als in liberal-konservativen Kreisen war dieser Grundsatz hier nicht mehr gleichbedeutend mit einem Rückzug des Staates, sondern mit einem aktivierenden Staat, der zwar Ziele und Aufgaben festlegt, die konkreten Mittel zu ihrer Umsetzung allerdings den gesellschaftlichen Kräften überlässt (ebd.).

Mit Blick auf die Opposition aus CDU/CSU und FDP zeigt sich aber, dass die rot-grüne Regierung zu Beginn der 2000er Jahre – zumindest was dieses Thema anbetrifft – auf einen konfrontativen Kurs weitgehend verzichtete. Hierfür spricht erstens, dass zumeist nur die liberal-konservative Vorgängerregierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl explizit der Äquivalenzkette B zugeordnet wird und die damaligen Mitglieder der Opposition, wenn überhaupt, nur indirekt kritisiert werden. Exemplarisch hierfür sei auf eine Bemerkung Gerhard Schröders verwiesen, der in einem Nebensatz erwähnt, dass er die »gelegentlich [...] in unserer Gesellschaft« (Schröder 2001a) geäußerten Ansichten für unsinnig halte, wonach nur durch einen Rückzug des Staates die Zivilgesellschaft gestärkt werden könne. Hiermit bezieht er sich zwar eindeutig auf die von liberal-konservativer Seite geäußerte Kritik, verzichtet aber auf eine direkte Anklage. Zweitens belegen auch die zu verschiedenen Anlässen vorgebrachten Redebeiträge des SPD-Bundestagsabgeordneten Michael Bürsch, dass die deutschen Sozialdemokraten in Sachen Engagementförderung zur Jahrtausendwende auf Abgrenzungs- zugunsten von Kopplungsmanövern weitgehend verzichteten (Schwab-Trapp 2002: 60). So betont Bürsch bereits bei der Einsetzung der Enquete-Kommission im Jahr 1999, dass das Thema bürgerschaftliches Engagement nicht für Parteien- oder Fraktionskonflikte geeignet sei (Abgeordneter Bürsch (SPD), in: BT Pl.-Prot. 14/78 1999: 7185) und auch in der Plenardebatte zur Veröffentlichung des Berichts der Kommission im Jahr 2002 stimmt er versöhnliche Töne an: »Ich denke, wir Abgeordneten haben von den sachverständigen Mitgliedern und auch von den Kolleginnen und Kollegen aus den jeweils anderen Fraktionen viel lernen können.« (Abgeordneter Bürsch (SPD), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24262)

Des Weiteren werden diejenigen Subjektpositionen in die Äquivalenzkette B verschoben, die sich durch Egoismus und ungezügelten Eigennutz auszeichnen. Bereits das Schröder-Blair-Papier warnt davor, die »Motive für wirtschaftliche Aktivitäten auf puren Eigennutz zu gründen« (Schröder/Blair 1999: 891). Marktbeziehungen allein können, so die Grundwertekommission beim Parteivorstand der SPD, den gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht gewährleisten, denn »mit einem Volk von egoistischen ›Teufeln‹ [ist] eben doch kein Staat, schon lange kein demokratischer Sozialstaat zu machen« (SPD-Grundwertekommission 2001: 23). Für das Verschwinden der so dringend gebrauchten Eigenverantwortung der Bürger wird folglich einerseits die Expertenherrschaft in Staat und Wirtschaft und andererseits die Fokussierung privater und öffentlicher Dienstleistergruppen auf ihre Eigeninteressen verantwortlich gemacht (ebd.; Simmert/Vollmer 2002: 63). Deshalb besäßen nach Angaben der SPD-Grundwertekommission gerade diejenigen Regierungen keine Glaubwürdigkeit, »die (zumindest in wichtigen Teilbereichen) den plattesten Eigennutz zur Staatsideologie erheben, eine (Medien)Öffentlichkeit, die die Konkurrenz egoistischer Monaden als paradigmatische Form freier Existenz propagiert und ein Bildungssystem, daß [sic] dem praktisch wenig bis gar nichts entgegenzusetzen hat« (SPD-Grundwertekommission 2001: 23). Der ausschließlich seine individuellen Interessen optimierende Wirtschaftsbürger (ebd.: 13) wird demnach der Äquivalenzkette B zugeordnet und avanciert zum Antagonisten des von politischer Seite favorisierten verantwortungsbewussten »engagierten Bürgers«, bei dem nutzenfokussierte und sozialverantwortliche Elemente eine fruchtbare Verbindung eingehen (vgl. Kap. 4.4).

Zusammenfassend gilt festzuhalten, dass es in den untersuchten Auswahltexten zu einer Äquivalenzierung der Staats- und Gesellschaftsvorstellungen der alten Sozialdemokratie, linker Kräfte sowie der (Neo-)Liberalen und Konservativen kam, die alle als Repräsentanten des Mangels betrachtet wurden, dessen Überwindung lediglich durch das Bürgergesellschaftsprojekt der rot-grünen Bundesregierung möglich erschien. Die Analyse hat aber gezeigt, dass durch die Verschiebung von Subjektpositionen über die antagonistische Grenze hinweg sowohl den linken als auch den liberal-konservativen Kräften gleichsam eine Subjektposition in der Äquivalenzkette A zur Verfügung gestellt wurde.

Nachdem nun die Konstituierung des von der rot-grünen Bundesregierung forcierten hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft« zwischen 1998 und 2002 ausführlich skizziert worden ist, gilt es nachfolgend, den Kritikern dieses hegemonialen Projekts auf der bundespolitischen Ebene Aufmerksamkeit zu schenken. Der Fokus der folgenden Ausführungen liegt demnach auf den Konflikten bezüglich der Themen Bürgergesellschaft und -engagement, die sich zwischen den Bundestagsfraktionen zur Jahrtausendwende entsponnen haben. Übertragen in die Terminologie der hegemonialen Strategie Nonhoffs bedeutet dies, dem sog. »diskursive[n] ›Außen« des hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft« Aufmerksamkeit zu schenken (Nonhoff 2006: 369).

Das diskursive Außen des hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft«

Der Begriff des »Außen« umfasst nach Nonhoff jenen diskursiven Raum, »in dem sich, von einer Sprecherposition *innerhalb* des hegemonialen Projekts aus betrachtet, jene diskursiven Elemente [...] versammeln, denen zugeschrieben wird, daß sie Ursache des Mangels am Allgemeinen sind oder daß von ihnen Widerstand gegen die Beseitigung des Mangels ausgeht.« (Nonhoff 2006: 369, Herv. i.O.) In aller Kürze soll im Folgenden dargestellt werden, wie sich die Subjekte, die vom hegemonialen Projekt der »Bürgergesellschaft« in die Äquivalenzkette B verschoben werden, diesem gegenüber positionieren. Diese Zielstellung grenzt die mögliche Textauswahl bereits in zweifacher Hinsicht ein: Erstens kommen nur Publikationen von gesellschaftlichen oder politischen Gruppierungen in Frage, die vom hegemonialen Projekt mit dem Mangel äquivalenziert werden. Zweitens müssen sich die Texte direkt auf das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« beziehen, da nur dann widerständige Positionen herausgearbeitet werden können. Die Analyse des hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft« hat gezeigt, dass sowohl liberale und konservative als auch linke Kräfte in die jeweiligen B-Äquivalenzketten verschoben werden, von denen im Folgenden einige Vertreter direkt zu Wort kommen sollen. Aus dem umfangreichen Textkorpus wurden daher die folgenden Publikationen ausgewählt: Aigner u.a. 2002; Grehn/Balt 2002; Schüßler/Burgbacher 2002; die Redebeiträge der CDU/CSU-Abgeordneten Ilse Aigner, Norbert Barthle und Marie-Luise Dött, des FDP-Abgeordneten Gerhard Schüßler sowie des PDS-Abgeordneten Klaus Grehn, in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24263-24273; CDU-Präsidiumskommission 2003; Sommer 2004.

Der Bericht der Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« (BT-Drs. 14/8900 2002) sowie die diesbezügliche Plenardebatte im Deutschen Bundestag (BT Pl.-Prot. 14/242 2002) nehmen im Textkorpus eine besonders exponierte Stellung ein. Diese beiden Dokumente haben sich in der Tat als

sehr fruchtbar für die Analyse des diskursiven Außen erwiesen, da hier alle vom hegemonialen Projekt angegriffenen linken, liberalen und konservativen Kräfte, d.h. Vertreter der CDU/CSU (Aigner u.a. 2002), der FDP (Schüßler/Burgbacher 2002) und der PDS (Grehn/Balt 2002), zum Thema Stellung nahmen. Gerade die Tatsache, dass die CDU/CSU-Bundestagsfraktion diesem Bericht nicht zugestimmt und ihre Bedenken in einem entsprechenden Sondervotum, das ebenfalls Teil des Textkorpus ist (Aigner u.a. 2002), dargelegt hat, zeigt, dass die diesbezüglichen Diskussionen zur Jahrtausendwende keineswegs so harmonisch und konsensual abgelaufen sind, wie es zunächst den Anschein hat. Ergänzend wurde auf Seiten der linken Kritiker zudem ein Diskussionspapier des Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes Michael Sommer (2004) in den Textkorpus aufgenommen. Bei diesem Text ist auffällig, dass er erst im Jahr 2004, d.h. deutlich später als die übrigen Publikationen, veröffentlicht wurde. Der Grund für dieses recht späte Erscheinungsdatum ist, dass die Gewerkschaften bis weit in die 2000er Jahre hinein keine Stellung zum Konzept der Bürgergesellschaft bezogen haben, was sich z.B. besonders eindrücklich anhand der Nicht-Erwähnung dieses Themas im Zukunftsreport der IG Metall (IG Metall-Vorstand 2001) zeigt.¹⁵ Warnfried Dettling spricht deshalb auch vom »Schweigen der Gewerkschaften« (Dettling 2002: 8), das er auf die Unzufriedenheit derselben mit der inhaltlichen Auslegung des Bürgergesellschaftskonzepts im bundespolitischen Diskurs zurückführt. Sicherlich wäre es möglich gewesen, auch andere Texte, wie z.B. Stellungnahmen der Arbeitgeberverbände, in die Analyse einzubeziehen. Darauf wurde allerdings verzichtet, da diese inhaltlich weitgehend mit der Argumentation der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP übereinstimmen.

Bevor allerdings die verschiedenen Positionen konkret dargestellt werden, gilt es zunächst auf einer theoretischen Ebene zu fragen, welche Reaktionsmöglichkeiten den durch ein hegemoniales Projekt Angegriffenen überhaupt zur Verfügung stehen. Hier unterscheidet Nonhoff drei zentrale Varianten: Als erste Möglichkeit benennt er die sog. »anti-hegemoniale Strategie«, bei der die Subjekte eine Verteidigungsposition einnehmen, indem sie an den Stellen Differenzen artikulieren, wo das hegemoniale Projekt eine Äquivalenz oder Kontrarität konstatiert (Nonhoff 2006: 370). Zweitens kann diese defensive Strategie durchaus in einer eigenen »offensiv-hegemoniale[n] Strategie« münden, in der anstelle einer durch das hegemoniale Projekt behaupteten Kontrarität zwischen zwei Aussagen eine Äquivalenz artikuliert und so eine neue Äquivalenzkette A aufgebaut wird (ebd.: 373). Drittens ist es durchaus denkbar, dass eine zunehmende Subjektivierung der in die B-Äquivalenzketten Verschobenen durch das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« selbst erfolgt, im Zuge dessen sich die ins diskursive Außen Verdrängten die Inhalte des hegemonialen Projektes mehr und mehr zu Eigen machen (ebd.: 370). Alle drei Varianten lassen sich im vorliegenden Fall rekonstruieren, wobei im Folgenden aufgrund der inhaltlichen Nähe der Positionen die diesbezüglichen Stellungnahmen der Bundestagsfraktionen FDP und CDU/CSU einerseits und der PDS sowie der Gewerkschaften andererseits jeweils gemeinsam betrachtet werden.

15 | Eine Ausnahme stellt das Heft 6/7 der *Gewerkschaftlichen Monatshefte* aus dem Jahr 1998 zum Thema »Wo bleibt die Arbeit?« dar, in dem auch engagementspezifische Fragestellungen, wie etwa das Konzept der »Bürgerarbeit« von Ulrich Beck, diskutiert werden.

Liberal-konservative Kräfte (CDU/CSU und FDP):

Von der anti-hegemonialen zur offensiv-hegemonialen Strategie

Die Analyse der Redebeiträge der Bundestagsabgeordneten aus den Fraktionen CDU/CSU und FDP hat ergeben, dass die liberal-konservativen Kräfte sowohl auf Differenzartikulationen im Sinne einer am Projekt der »Bürgergesellschaft« orientierten anti-hegemonialen Strategie zurückgreifen als auch auf eine eigene offensive Strategie. Die defensive anti-hegemoniale Strategie der konservativ-liberalen Kräfte richtet sich in erster Linie gegen die Art und Weise, wie die institutionelle Dimension der Engagementförderung im Rahmen des hegemonialen Projekts der Bürgergesellschaft verstanden und umgesetzt wird. Konkret formuliert bedeutet dies, dass die wohl wichtigste Äquivalenz der Äquivalenzkette A des hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft«, und zwar die Äquivalenz zwischen den engagementpolitischen Maßnahmen der rot-grünen Regierung und der Förderung einer aktiven Bürgergesellschaft bzw. der Hebung der brachliegenden Engagementpotenziale, durch die Artikulation von Differenzen ersetzt wird. Es wird behauptet, dass die von der Bundesregierung initiierten engagementspezifischen Maßnahmen nicht in der Lage seien, das freiwillige Engagement nachhaltig zu fördern, da einerseits die Menschen durch zu viele Vorschriften und Reglementierungen eher entmutigt als motiviert werden würden und andererseits die auf freiwillige Mitarbeit angewiesenen Organisationen unter den bisherigen engagementpolitischen Maßnahmen litten (Aigner u.a. 2002: 332f.; CDU-Präsidiumskommission 2003: 40):

»Es ist ein Trugschluss zu glauben, bürgerschaftliches Engagement allein durch eine Fülle von Einzelmaßnahmen stärken zu können. Dies fördert nicht die Bereitschaft der Bürger zu mehr bürgerschaftlichem Engagement. Dies wären die Methoden einer Klientelpolitik, die auf Kurzfristigkeit und Opportunität angelegt ist und die Bürger bevormundet.« (Aigner u.a. 2002: 347, vgl. ebenso Schüßler/Burgbacher 2002: 67)

»Bürokratische Überregulierungen lähmen immer mehr die Aktivitäten des Bürgers. Die wachsende Anspruchshaltung der Bürger einerseits und der immer stärker zentralisierende und bürokratische Betreuungsstaat andererseits haben Werte wie Eigeninitiative, Mitverantwortung und Gemeinsinn verdrängt.« (Abgeordnete Dött (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24273)

Es zeigt sich, dass die konservativen Oppositionsfraktionen zum Zwecke der Delegitimation der von der rot-grünen Regierung initiierten engagementspezifischen Reformen eindringlich darauf hinweisen, dass diese das freiwillige Engagement nicht fördern, sondern behindern würden und deshalb der Überarbeitung bedürften. CDU/CSU und FDP führen die Unzulänglichkeit der bisherigen engagementpolitischen Maßnahmen der rot-grünen Regierung auf die folgenden zentralen Gründe zurück: die Überbewertung des neuen Ehrenamtes, die Vernachlässigung langfristiger institutioneller Neuerungen, insbesondere im Vereinsbereich, sowie die Unterschätzung der Rolle von Familie und Schule bei der Förderung des freiwilligen Engagements (Aigner u.a. 2002: 336; Schüßler/Burgbacher 2002: 67; Abgeordneter Schüßler (FDP), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24267).

Auch die für das hegemoniale Projekt typische Äquivalenz zwischen dem – auf die Engagementförderung fokussierten – Bürgergesellschaftskonzept und dem

aktivierenden Staatsumbau wird durch Differenzartikulation aufgehoben und behauptet, dass sich die freiwillig Engagierten nicht für die Durchsetzung eines neuen staatlichen Leitbildes instrumentalisieren lassen wollen. Zu dieser Erkenntnis gelangt z.B. der CDU/CSU-Bundestagsabgeordnete Norbert Barthle:

»An dieser Stelle, liebe Kolleginnen und Kollegen von Rot-Grün, kann ich Ihnen eine leise Kritik nicht ersparen. In dieser schönen Nachmittagsdebatte [...] muss man doch festhalten, dass Sie es leider nicht immer geschafft haben, dieses für uns alle so bedeutende Thema [Engagementförderung, D.N.] von einer parteipolitisch orientierten Ideologisierung frei zu halten. Das wollen die 22 Millionen Engagierten draußen nicht, im Gegenteil. Wer sich in Vereinen, in Hilfsorganisationen, [...] oder wo auch immer ehrenamtlich engagiert, will primär der Sache dienen. Diese Menschen wollen weder Teil eines gesellschaftlichen Veränderungsmodells nach dem Leitbild des aktivierenden Staates sein, noch wollen sie sich in irgendeiner Weise einer staatlichen Zielsetzung – bei der SPD heißt das meist ›Demokratisierung der Gesellschaft‹ – unterordnen oder sich gar für sie instrumentalisieren lassen.« (Abgeordneter Barthle (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24270)

Darüber hinaus – und hier deutet sich bereits der Übergang von einer defensiven zu einer offensiven hegemonialen Strategie an – wird versucht, die vom hegemonialen Projekt forcierte Zweiteilung des symbolischen Raums aufzulösen, indem die hier artikulierten Kontraritäten durch Differenzartikulationen zunächst aufgehoben und anschließend neue Äquivalenzen aufgebaut werden. Entgegen der im hegemonialen Projekt »Bürgergesellschaft« stets behaupteten Kontrarität zwischen dem von konservativer Seite favorisierten schlanken Staat und der nachhaltigen Förderung der Bürgergesellschaft betont die CDU-Präsidiumskommission, dass der schlanke Staat durch Wahrung des Föderalismus- und Subsidiaritätsprinzips durchaus zur Stärkung der Bürgergesellschaft geeignet sei:

»Wir wollen die aktive Bürgergesellschaft, denn die Menschen können und wollen mehr mit und in unserer Gesellschaft tun als ihnen die überregulierte, undurchsichtige, verantwortungs- und zuständigkeitsverschleiernde staatliche Kompetenzverteilung zur Zeit einräumt. Innerstaatlich erfahren die Bürger ›ihren‹ Staat als unübersichtlich mit ausufernder Zuständigkeit und freiheitsgefährdender Regulierung. Wir wollen für alle staatlichen Ebenen, wie für die europäische Ebene, klare Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche. [...] Unser Ziel ist ein erneuerter und schlanker Staat, der Eigenverantwortung, vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten ermutigt bzw. zulässt.« (CDU-Präsidiumskommission 2003: 38)

Dieser Redebeitrag deutet bereits an, dass sich die Vertreter der CDU nicht auf die defensive Strategie der Differenzartikulation beschränken, sondern sich bemühen, dem hegemonialen Projekt ein eigenes Konzept entgegenzusetzen. Hierbei legen sie großen Wert darauf, den vom hegemonialen Projekt in die Äquivalenzkette B verschobenen schlanken Staat zu rehabilitieren, indem sie z.B. durch Differenzartikulation die Äquivalenzen innerhalb der Äquivalenzkette B des hegemonialen Projekts auflösen. D.h., es wird stets eine Differenz zwischen dem von ihnen favorisierten staatlichen Leitbild des schlanken Staates und der Dominanz ökonomischer Interessen einerseits und zwischen dem schlanken Staat und der »Gefährdung des sozialen Zusammenhalts, von Wohlstand, Beschäftigung und Sicherheit« (SPD-

Grundwertekommission 2001: 25) andererseits artikuliert (z.B. CDU-Präsidiums-kommission 2003: 39).

Zweitens werden neue Äquivalenzen dort aufgebaut, wo das hegemoniale Projekt eine Kontraritätsbeziehung konstatiert, d.h. zwischen dem schlanken Staat und den diskursiven Elementen der Äquivalenzkette A: Ein ermöglichender, schlanker Staat – und eben nicht der aktivierende Staat – sei ein »schneller Staat« bzw. ein »starke[r] Staat, der Recht, Sicherheit und Ordnung für alle durchsetzt« (ebd.: 45), der zu Eigenverantwortung sowie Solidarität anregt und vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten zulässt (ebd.: 39), der partnerschaftlich an der Seite des Bürgers steht und der »jeweils kleineren Einheit Freiheit und Selbstverantwortung einräumt« (ebd.). Letztendlich sei demnach auch nur ein schlanker, ermöglichender Staat, der dem Prinzip der Subsidiarität und gesellschaftlichen Selbstorganisation verhaftet ist, in der Lage, die notwendigen Freiräume für das eigenverantwortliche Handeln einer aktiven Bürgergesellschaft zu schaffen (Aigner u.a. 2002: 332; Abgeordnete Dött (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24272; Schüssler/Burgbacher 2002: 66; Abgeordneter Schüssler (FDP), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24266; CDU-Präsidiumskommission 2003: 39). Der von dem hegemonialen Projekt »Bürgergesellschaft« eigentlich in die Äquivalenzkette B verschobene schlanke Staat wird hier somit als einzige Möglichkeit der Förderung einer aktiven Bürgergesellschaft benannt: »Damit Bürger mehr Entscheidungs- und Entfaltungsmöglichkeiten, mehr Verantwortung wahrnehmen können, soll sich der Staat auf seine Kernaufgaben besinnen, um gleichzeitig Ressourcen zur Unterstützung der Bürgergesellschaft freizusetzen. Gefordert ist eine Ordnungspolitik für die Bürgergesellschaft.« (Aigner u.a. 2002: 329f.; vgl. ebenso CDU-Präsidiumskommission 2003: 38f.)

Es zeigt sich folglich, dass in der offensiv-hegemonialen Strategie der liberal-konservativen Kräfte, vereinfacht gesprochen, die Äquivalenzketten A und B des hegemonialen Projekts weitgehend beibehalten, dafür aber die diskursiven Elemente des schlanken Staates und des aktivierenden Staates gewissermaßen ausgetauscht werden. An dieser Stelle gilt anzumerken, dass der Begriff des »schlanken Staates« (CDU-Präsidiumskommission 2003: 39) lediglich in dem Diskussionspapier der CDU aus dem Jahr 2000 noch explizit auftaucht und bereits zwei Jahre später von Seiten der CDU/CSU und FDP durch den Begriff des »ermöglichenden Staates« (Schüssler/Burgbacher 2002: 66; Aigner u.a. 2002: 332) ersetzt wird. Inhaltlich unterscheiden sich diese Begriffe jedoch kaum, da die CDU auch dem schlanken Staat bereits ermöglichende bzw. befähigende Eigenschaften zuschreibt: »Der Staat soll soziale Aktivitäten der Bürger nicht ersetzen oder instrumentalisieren, sondern ermöglichen, evozieren und so die sozialen Ressourcen der Gesellschaft mobilisieren.« (CDU-Präsidiumskommission 2003: 41)

In der offensiv-hegemonialen Strategie der CDU/CSU und FDP werden demzufolge eigene, sich gegenüberstehende Äquivalenzketten konstituiert und so eine Zweiteilung des diskursiven Raums forciert: Besonderen Wert legen die liberal-konservativen Kräfte darauf, die Äquivalenz zwischen dem schlanken Staatsmodell und einer wirksamen Engagementpolitik zu erneuern und zu festigen. Letztere müsse entsprechend des Subsidiaritätsprinzips nicht nur vom Staat, sondern besonders von den Schulen, der Familie, den Medien und anderen dezentralen Akteuren mitgetragen werden (Aigner u.a. 2002: 337f., 343; Abgeordneter Barthle (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24270; CDU-Präsidiumskommission 2003: 40). Um die Verortung des schlanken bzw. ermöglichenden Staates in der

Äquivalenzkette A zu stabilisieren, wird, wie bereits angedeutet, der aktivierende Staat in die Äquivalenzkette B verschoben und so eine Kontrarität zwischen dem aktivierenden Staatsmodell und dem von ihnen favorisierten Staatsverständnis erzeugt:

»Dem Staat, der alle Bereiche menschlichen Lebens gestalten, regeln und organisieren möchte, setzt die Enquete-Kommission das liberale Ideal eines ermöglichenden Staates entgegen. [...] Die Kommission hat damit die Vorstellung eines aktivierenden Staates abgelehnt, der Engagement stimulieren und in bestimmte Felder dirigieren will.« (Abgeordneter Schüßler (FDP), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24266)

Im Zuge dieser offensiv-hegemonialen Strategie werden zudem neue Äquivalenzen zwischen dem aktivierenden Staat und den bereits bekannten diskursiven Elementen der Äquivalenzkette B artikuliert. So setzen die liberal-konservativen Kräfte in ihren Statements den aktivierenden Staat mit einem allumsorgenden, überregulierenden »Zuständigkeitsstaat« (CDU-Präsidiumskommission 2003: 39) und dessen Defiziten gleich. Im Sondervotum der CDU/CSU zum Enquete-Bericht heißt es beispielsweise:

»In Bezug auf das Verständnis eines ›aktivierenden Staates‹ klang immer wieder ein überholtes zentralistisch orientiertes Staatsverständnis an, bei dem weitestgehend der Staat Inhalt und Organisationsweise bürgerschaftlichen Engagements festlegt. Dies leistet aus unserer Sicht weiterer Bürokratisierung Vorschub, was mehr und nicht weniger Staat bedeutet.« (Aigner u.a. 2002: 332)

Und auch in der Parlamentsdebatte über den Bericht der Enquete-Kommission im Jahr 2002 werfen die Abgeordneten von CDU/CSU und FDP der Regierung wiederholt vor, dass sie mit dem aktivierenden Staat ein bevormundendes und zentralistisches Staatsmodell verfolgen würde (Abgeordnete Aigner (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24264; Abgeordneter Barthle (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24270; Focus 2002a). So kam beispielsweise der FDP-Abgeordnete Schüßler zu folgender Einsicht: »Diese [die Bürgergesellschaft, D.N.] ist aber noch in starkem Maße staatlich reguliert und wird von ständigem Misstrauen begleitet, wie uns in vielen Gesprächen nahe gebracht wurde.« (Abgeordneter Schüßler (FDP), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24266)

Das aktivierende Staatsverständnis der rot-grünen Regierung wird jedoch nicht nur mit einem paternalistischen Interventionsstaat, sondern auch mit den übrigen diskursiven Elementen des Mangels der Äquivalenzkette B gleichgesetzt. CDU/CSU und FDP artikulieren demnach eine Äquivalenz zwischen dem aktivierenden Staat und verschiedenen Mangelerscheinungen, wie etwa Bevormundung, Überregulierung, Freiheitsverlust, Politikverdrossenheit sowie einer »überregulierte[n], undurchsichtige[n], verantwortungs- und zuständigkeitsverschleiernde[n] [...] Kompetenzverteilung« (CDU-Präsidiumskommission 2003: 38). Außerdem sei er nicht in der Lage »Werte wie Eigeninitiative, Mitverantwortung und Gemeinsinn« zu fördern (Abgeordnete Dött (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24273). Diese Äquivalenzierung mündet wiederum in der Artikulation einer neuen Kontraritätsbeziehung, denn durch die Gleichsetzung des aktivierenden Staates mit Bevormundung und Überregulierung wird diesem jegliche Fähigkeit abgesprochen,

zur Stärkung der Bürgergesellschaft beizutragen (z.B. Schüßler/Burgbacher 2002: 66; Aigner u.a. 2002: 329). In ebendiesem Sinne kommt die CDU/CSU in ihrem Sondervotum zum Bericht der Enquete-Kommission zu folgender resümierenden Einschätzung: »Demgegenüber beharren die Verfasser darauf, dass die Ausweitung staatlicher Tätigkeit der falsche Weg ist. Es kommt darauf an zu prüfen, in welchen Bereichen der Staat abgebaut werden kann und wo er seine Tätigkeit in Hinsicht auf Unterstützung einer aktiven Bürgergesellschaft ändern muss.« (Aigner u.a. 2002: 332)

Die entscheidenden Kennzeichen der zunächst eher defensiven, später offensiven Strategie der CDU/CSU und FDP können folgendermaßen zusammengefasst werden: Erstens wird die Äquivalenz zwischen einem aktivierenden Staat und einer starken Bürgergesellschaft bzw. der Förderung freiwilligen Engagements mittels geeigneter engagementpolitischer Maßnahmen aufgebrochen, diese zweitens durch eine Kontraritätsbeziehung ersetzt und schließlich eine neue Äquivalenz zwischen einer aktiven Bürgergesellschaft und einem auf dem Prinzip der Subsidiarität beruhenden schlanken bzw. ermöglichenden Staat artikuliert, wobei der aktivierende Staat als Verursacher des Mangels kategorisiert und in die Äquivalenzkette B verschoben wird.

Dass sich gerade die SPD durch die offensiv-hegemoniale Strategie der CDU/CSU und FDP durchaus angegriffen fühlte, zeigen die verschiedenen Reaktionen der SPD-Bundestagsabgeordneten auf die Vorwürfe der Opposition in der Plenardebatte über den Bericht der Enquete-Kommission. Karin Kortmann und Michael Bürsch von der SPD weisen hier eindringlich darauf hin, dass sie ebenfalls keinen bevormundenden, »von oben nach unten« (Abgeordnete Dött (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24272) denkenden Staat wollen (Abgeordnete Kortmann (SPD), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24274). Bei den Modellen des aktivierenden und ermöglichenden Staates, so Michael Bürsch weiter, handele es sich keineswegs um Gegensätze, sondern um sich ergänzende Elemente desselben Staatsverständnisses. Der ermöglichende Staat dürfe sich nicht einfach aus der Bürgergesellschaft zurückziehen und nur zuschauen, »wie sich der frei werdende Raum notgedrungen mit bürgerschaftlicher Eigeninitiative füllt« (Abgeordneter Bürsch (SPD), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24262; ebenso SPD-Grundwertekommission 2001: 2). Er wird bei der Engagementförderung stattdessen selbst aktiv und agiere, auch als »aktivierender Staat in einer sozialen Bürgergesellschaft, zum Beispiel wenn es darum geht, Menschen mit geringer Bildung und Ausbildung erst zu befähigen, sich auch engagieren zu können« (Abgeordneter Bürsch (SPD), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24262). Ebenso versucht auch Karin Kortmann die Äquivalenzen und Kontraritätsbeziehungen des hegemonialen Projekts »Bürgergesellschaft« wiederherzustellen bzw. zu stabilisieren, indem sie die Politik der liberal-konservativen Vorgängerregierung wieder eindeutig der Äquivalenzkette B zuordnet:

»Die Frage ist: Was kann und was muss der Staat tun? Es ist doch eine Schizophrenie sondergleichen, dass Sie es in Ihrer 16-jährigen Regierungszeit nicht geschafft haben, den sozialintegrativen Aspekt des bürgerschaftlichen Engagements auch für Arbeit suchende Menschen zu eröffnen. (Eduard Oswald [CDU/CSU]: Sie gehören in die Propagandaabteilung!) Sie haben die Deckelungsregelung in der Sozialgesetzgebung beibehalten, nach der Arbeit suchende Menschen, die Hilfe aus öffentlichen Kassen bekommen, sich nur 15 Stunden wöchentlich engagieren dürfen, weil sie sonst dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen würden.

Welch eine Idiotie! Gerade dadurch würde dafür gesorgt, dass sie weiterhin sozial integriert bleiben.« (Abgeordnete Kortmann (SPD), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24275)

Annäherung der konservativ-liberalen Kräfte an das hegemoniale Projekt

Betrachtet man nun die dritte von Martin Nonhoff erwähnte Möglichkeit der Reaktion auf ein hegemoniales Projekt, zeigt sich, dass sich die ins diskursive Außen verdrängten liberal-konservativen Kräfte in ihrer offensiv-hegemonialen Strategie die Inhalte des hegemonialen Projektes mehr und mehr zu eigen machen und sich somit dem von der rot-grünen Bundesregierung forcierten hegemonialen Projekt der »Bürgergesellschaft« sukzessive annähern. Die folgenden Erkenntnisse sollen diesen Befund plausibilisieren: Erstens haben die Ausführungen gezeigt, dass zwischen den liberal-konservativen Kräften und der rot-grünen Regierung im Hinblick auf das zentrale Ziel der Förderung der Bürgergesellschaft weitgehend Einigkeit herrschte. So wurde beispielsweise der Artikel Gerhard Schröders »Die zivile Bürgergesellschaft« von der stellvertretenden CSU-Vorsitzenden Barbara Stamm mit den Worten kommentiert, dass Schröders Satz: »Ein Gesundheitswesen ohne finanzielle, geistige und in diesem Fall buchstäblich körperliche Selbstbeteiligung der Versicherten« sei nicht mehr vorstellbar [...] genauso gut von der Union stammen« könnte (Associated Press 2000). Uneinigkeit bestand lediglich hinsichtlich der Frage, welches staatliche Leitbild zu einer nachhaltigen Stärkung der Bürgergesellschaft in der Lage sei. Während hier die rot-grüne Regierung den ermöglichenden und zugleich aktivierenden Staat favorisierte, befürworteten die konservativ-liberalen Kräfte einen schlanken, ermöglichenden Staat. Doch bereits die Einigung der Vertreter der politischen Fraktionen in der engagementbezogenen Enquete-Kommission auf den Begriff des ermöglichenden Staates (BT-Drs. 14/8900 2002: 7) zeigt, dass gerade die liberal-konservativen Kräfte dem Staat in Sachen Engagementförderung deutlich mehr Aufgaben übertrugen, als dies noch in der Vergangenheit – erinnert sei an die kategorische Leugnung der institutionellen Dimension der politischen Engagementförderung in den 1990ern – der Fall war.

Zudem unterscheidet sich dieser schlanke, ermöglichende Staat an verschiedenen Stellen grundlegend von dem Leitbild des schlanken Staates, das noch im Mittelpunkt eines im Jahr 1995 eingesetzten, gleichnamigen Sachverständigenrats der liberal-konservativen Bundesregierung stand. Wie bereits angedeutet, wurden dem schlanken Staat der 2000er Jahre Eigenschaften, wie Befähigung und Ermöglichung, zugeschrieben, während es im Bericht des Sachverständigenrats »Schlanker Staat« vordergründig um die Möglichkeiten der Privatisierung, Entbürokratisierung und Reduzierung von Staatsausgaben bzw. -aufgaben ging (BT-Drs. 13/10145 1998). Außerdem verfolgte auch der schlanke, ermöglichende Staat der liberal-konservativen Kräfte, ähnlich wie der aktivierende Staat, das Ziel, eine »neue Balance zwischen Staat, Markt und Gesellschaft« herzustellen (CDU-Präsidiumskommission 2003: 39). Obschon CDU/CSU und FDP nicht vollkommen mit dem aktivierenden Staatsverständnis von SPD und Bündnis 90/Die Grünen konform gingen, spricht diese erweiterte Aufgabendefinition bereits für eine erste Annäherung der konservativ-liberalen Kräfte an das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft«.

Zweitens zeichnet sich das hegemoniale Projekt dadurch aus, dass hier stets eine emblematische Beziehung zwischen der Aktivierung einer starken Bürgergesellschaft und der staatlichen Förderung des freiwilligen Engagements durch entsprechende engagementpolitische Maßnahmen hergestellt wird. Die Rekonstruktion der Phase der Diskursstrukturierung in den 1990er Jahren hat gezeigt, dass die liberal-konservative Regierung bis zum Jahr 1998 diese Verknüpfung kaum oder nur am Rande hergestellt hat und die Förderung des freiwilligen Engagements hier noch nicht als bürgerschaftliches Reformkonzept thematisiert wurde. Die Analyse der nach dem Jahr 2000 veröffentlichten Statements von CDU/CSU und FDP zeigt, dass sich dies hier grundlegend ändert. So bediente sich beispielsweise die FDP im Bericht der Enquete-Kommission ausdrücklich dieser emblematischen Verknüpfung: »Bürgerschaftliches Engagement ist für eine offene Gesellschaft unverzichtbar. Seine Stärkung und Fortschreibung mit dem Ziel der engagierten Bürgergesellschaft ist daher politisches Anliegen von höchstem Rang.« (Schüsler/Burgbacher 2002: 67; ebenso Abgeordneter Schüsler (FDP), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24266) Auch die CDU/CSU stellten in ihrem Sondervotum zum Bericht der Enquete-Kommission eine deutliche Verbindung zwischen der Förderung des freiwilligen Engagements und dem Reformprojekt einer starken Bürgergesellschaft her:

»Das Jahr 2001 als internationales Jahr der Freiwilligen hat auch in Deutschland die Beschäftigung mit den Problemen des Ehrenamtes und des bürgerschaftlichen Engagements intensiviert und einen aktuellen Bezug für einen gesellschaftlichen Diskurs hierüber hergestellt. Es geht heute um die Bürgergesellschaft und deren Zukunft. Es geht um die Chancen der Menschen, ihre Fähigkeiten und Talente in diese Gesellschaft einzubringen.« (Aigner u.a. 2002: 329; ebenso CDU-Präsidiumskommission 2003: 41)

Dieses Zitat verdeutlicht nicht nur die emblematische Beziehung zwischen Engagementförderung und Bürgergesellschaftskonzept, sondern zeigt auch, dass es sich hierbei um etwas Neues handelt, d.h. um eine inhaltliche Verknüpfung, die die CDU/CSU bis zu diesem Zeitpunkt eher vernachlässigt hat. Dass sich die CDU/CSU dieser Betrachtungsweise nun anschließt, spricht demnach deutlich für eine zunehmende Inkorporierung der Opposition in das hegemoniale Projekt.

Drittens nimmt es vor diesem Hintergrund nicht wunder, dass trotz abweichender staatlicher Leitbilder auch in der offensiven Strategie der CDU/CSU und FDP – analog zum hegemonialen Projekt – die Stärkung der Bürgergesellschaft weitgehend auf Möglichkeiten der Engagementförderung mittels bundespolitischer Reformen reduziert wird und es hierbei primär um die Erhöhung der Engagiertenzahlen angesichts eines brachliegenden Engagementpotenzials und einer vermeintlichen Krise des Ehrenamtes geht (FAZ 1999a; Aigner u.a. 2002: 331, 338f., 344). So lässt sich gerade mit Blick auf die konkreten engagementspezifischen Förderstrategien eine Annäherung der liberal-konservativen Kräfte an das hegemoniale Projekt beobachten. Während die Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl, wie ausführlich dargelegt, noch jegliche engagementspezifischen Eingriffe des Staates abgelehnt und die Verantwortung hierfür an dezentrale und kommunale Kräfte verschoben hat, rückten CDU/CSU und FDP zu Beginn der 2000er Jahre langsam von dieser kategorischen Nichtzuständigkeitsbehauptung ab. So konstatierte der CDU-Abgeordnete Barthle zwar, dass alle staatlichen Maßnahmen nach wie

vor am Grundsatz der Subsidiarität orientiert sein müssten, dennoch zeigten sich auch die konservativ-liberalen Kräfte seit der Jahrtausendwende zunehmend offen für bestimmte staatliche Eingriffe in den Engagementbereich: »In den Bereichen Haftung und Versicherung sowie Stärkung der wirtschaftlichen Kraft dagegen ist keine Zurücknahme, sondern gesetzgeberisches Handeln gefordert. Wir müssen vor Haftungsrisiken schützen und die Wirtschaftskraft unserer Vereine stärken.« (Abgeordneter Barthle (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24270; ebenso FAZ 1999a; Aigner u.a. 2002: 349) Des Weiteren forderte Barthle eine Erhöhung und Ausweitung des Bezugskreises der sog. »Übungsleiterpauschale« (Abgeordneter Barthle (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24271).

Diese engagementspezifischen Forderungen sprechen insofern für eine Annäherung an das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft«, als die liberal-konservative Regierung noch im Jahr 1998 die Anträge von Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 13/3232 1995) und der SPD (BT-Drs. 13/6399 1996) abgelehnt hatte, in denen diese bereits die Ausweitung des Versicherungsschutzes und die Erhöhung der Übungsleiterpauschale forderten (Abgeordneter Riebert (CDU/CSU), in: BT-Drs. 13/11413 1998: 15). Dieser plötzliche Sinneswandel wurde daher auch von der SPD-Abgeordneten Karin Kortmann besonders stark kritisiert:

»Zweitens: Nachteilsausgleich. Es ist wunderbar, Sie, Herr Barthle, über die Übungsleiterpauschale reden zu hören. Ich glaube, auch hier noch sagen zu müssen: Die Übungsleiterpauschale wurde unter dem ersten sozialdemokratischen Bundeskanzler Willy Brandt eingeführt. [...] Der zweite sozialdemokratische Bundeskanzler Helmut Schmidt hat [...] die Übungsleiterpauschale auf 200 DM erhöht. Der dritte sozialdemokratische Bundeskanzler [...] hat gesagt: Dieser Gedanke ist uns weiterhin wichtig. Deswegen haben wir die Übungsleiterpauschale auf 300 DM erhöht. Sie haben zu diesem gesamten Bereich nicht eine müde Mark dazu gegeben und sollten sich schämen, hier Forderungen zu stellen, die Sie gar nicht erfüllen können.« (Abgeordnete Kortmann (SPD), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24274)

Diese Ausführungen zeigen, dass die in den 1990er Jahren von der liberal-konservativen Bundesregierung noch kategorisch abgelehnte institutionelle Dimension der Engagementförderung seit der Jahrtausendwende auch von CDU/CSU und FDP nicht nur akzeptiert, sondern sogar eigene diesbezügliche Schwerpunkte gesetzt wurden: Viel stärker als die Bundesregierung sprachen sich diese Anfang der 2000er Jahre z.B. für eine rechtliche und finanzielle Besserstellung der Vereine aus (BT-Drs. 14/3680 2000; BT-Drs. 14/5224 2001; BT-Drs. 14/8035 2002) und zeigten sich sehr enttäuscht, als diesen Forderungen von Seiten der Regierung zu wenig Aufmerksamkeit entgegengebracht wurde (Aigner u.a. 2002: 332f.). Trotz der zunehmenden Inkorporierung besonders der CDU/CSU in das hegemoniale Projekt bemängelte die SPD, dass die Opposition die neue Verknüpfung zwischen institutioneller Engagementförderung und Stärkung der Bürgergesellschaft noch nicht vollständig verstanden habe. Im Mittelpunkt der Kritik der SPD stand die Forderung der CDU/CSU nach einer sog. »Ehrenamtstauglichkeitsprüfung« (Abgeordnete Dött (CDU/CSU), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24273), wonach alle Gesetze, bevor sie in Kraft treten, darauf geprüft werden sollen, ob hierdurch die Ausübung eines freiwilligen Engagements womöglich behindert werde. Karin Kortmann von der SPD kommentierte diese Forderung folgendermaßen:

»Haben zwei Jahre Fortbildung für Sie nicht gereicht, um endlich zu verstehen, auf was es uns beim bürgerschaftlichen Engagement ankommt? Es geht nicht darum, an einzelnen Stellschrauben zu drehen oder Ehrenamtstauglichkeitsprüfungen durchzuführen, sondern es geht um ein gesamtgesellschaftliches Konzept, das Sie scheinbar immer noch nicht verstanden haben.« (Abgeordnete Kortmann (SPD), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24273)

Linke Kräfte (PDS und Gewerkschaften):

Von der anti-hegemonialen zur offensiv-hegemonialen Strategie

Mit Blick auf die vom hegemonialen Projekt ins Außen verschobenen linken politischen Kräfte, hier die PDS und die Gewerkschaften, zeigt sich, dass diese ebenso im Sinne einer anti-hegemonialen Strategie verschiedene Äquivalenzen und Kontraritäten des hegemonialen Projekts durch Differenzartikulation aufzuheben versuchen. So wird beispielsweise eine der zentralen Äquivalenzbeziehungen des hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft« durch Differenzen aufgebrochen, wenn behauptet wird, dass der aktivierende Staat zur nachhaltigen Förderung der Bürgergesellschaft ungeeignet sei: Die neue Aufgabenverteilung zwischen Staat und Bürger werde nach Ansicht des damaligen Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Michael Sommer, zwar »als Zugewinn an Freiheit und Handlungskompetenz« angepriesen, doch in Wirklichkeit verberge sich dahinter lediglich eine neoliberale Logik, die die Bürgergesellschaft »als Ressource für eine radikale Individualisierung und Verlagerung von gesellschaftlicher Verantwortung auf die Einzelnen« begreift (Sommer 2002: 5). Neben seinen neoliberalen Rückzugstendenzen sei der aktivierende Staat nach Ansicht der PDS auch deshalb nicht zur Stärkung der Bürgergesellschaft in der Lage, da dieser der Grundannahme folge, dass alle Menschen von Natur aus faul seien: »Ich will auch Folgendes deutlich sagen: Angesichts der Tatsache, dass es 22 Millionen Engagierte gibt, kann das Wort von der natürlichen Faulheit der Menschen nicht ganz stimmen.« (Abgeordneter Grehn (PDS), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24268) Und auch Michael Sommer kommt zwei Jahre später zu der Einsicht, dass trotz einiger Bemühungen der rot-grünen Regierung, das Thema Bürgergesellschaft prominent zu machen, insgesamt recht wenig in diese Richtung passiert sei: »Man könnte die heutige Situation deuten als Abschlussphase einer politischen Ansage, die ihren Kurswert verloren hat. Ich sehe eher einen Stillstand, der von Anfang an in der politischen Verengung des Themas begründet lag.« (Sommer 2004: 2)

An dieser Stelle gilt es darauf aufmerksam zu machen, dass Michael Sommer eine zentrale Äquivalenz der Äquivalenzkette A des hegemonialen Projekts in Frage stellt, die von allen anderen untersuchten Subjekten des diskursiven Außen überwiegend mitgetragen wird: die inhaltliche Engführung der Stärkung der Bürgergesellschaft auf die Förderung des freiwilligen Engagements durch eine staatliche Engagementpolitik. Michael Sommer war in der hier vorgenommenen Analyse der Einzige, der diese emblematische Verknüpfung im Rahmen des hegemonialen Projekts explizit kritisiert.¹⁶ Die Gleichsetzung einer Stärkung der Bürgergesellschaft mit der institutionellen Förderung des freiwilligen Engagements greife nach

16 | Von Seiten der PDS oder Bündnis 90/Die Grünen wurde zwar ebenso verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die Bürgergesellschaft mehr sei als nur eine Ansammlung von freiwillig engagierten Bürgern, die – im besten Fall – im politisch favorisierten Sinne aktiv sind. Hierbei stellten sie jedoch die zentrale Bedeutung einer staatlichen Engagementförderung

Ansicht von Sommer zu kurz und komme einer inhaltlichen Verengung gleich, die der Thematik keineswegs gerecht werde. Sommer macht demgegenüber das Argument stark, dass sich die Debatte über die Stärkung der Bürgergesellschaft keineswegs nur auf kleinteilige Engagementfördermaßnahmen beschränken dürfe, während die sozialen Voraussetzungen der Bürgergesellschaft immer mehr in den Hintergrund gerieten: »Denn die Bürgergesellschaft erschöpft sich eben nicht im Abarbeiten technischer Fragen der Engagementförderung. Selbstverständlich geht es auch um engagementförderliche Regularien, aber Bürgergesellschaft benötigt auch dringend eine belastungsfähige soziale Infrastruktur.« (Sommer 2004: 5)

Bezugnehmend auf diese Kritikpunkte setzen PDS und Gewerkschaften dem hegemonialen Projekt mitunter eine eigene offensive Strategie entgegen und behaupten hierzu an den Stellen Äquivalenzen, an denen das hegemoniale Projekt Kontraritäten artikuliert: Während im hegemonialen Projekt »Bürgergesellschaft« z.B. stets eine Kontrarität zwischen dem aktivierenden Staat und einer zunehmenden Privatisierung und Vermarktlichung behauptet wird, artikulieren linke Kräfte eine Äquivalenz zwischen diesen beiden diskursiven Elementen. Sie werfen der aktuellen Regierung vor, zu viele Aufgaben an den Markt zu übertragen und hierbei wichtige Regulierungsaufgaben aus der Hand zu geben. So konstatiert beispielsweise die PDS, dass der benötigte Gestaltungsraum für Bürgerbeteiligung »gegenwärtig durch Privatisierungen und den neo-liberalen Rückzugs der Politik eher geschrumpft« sei (Grehn/Balt 2002: 67f.). In ebendiesem Sinne kritisiert auch Michael Sommer die Reduzierung staatlicher Verantwortungsübernahme zugunsten eines Marktes, »der vorgeblich alles besser richten können soll« (Sommer 2004: 3). Stattdessen geht er davon aus, dass auch »der Kapitalismus einer institutionellen Regulierung bedarf« (ebd.: 5). Der aktivierende Staat der rot-grünen Regierung wird von den linken Kräften folglich mit einem neoliberalen, sich zurückziehenden Staat gleichgesetzt und der Äquivalenzkette B zugeordnet, da er als ein Widerstand auf dem Weg zu einer starken Bürgergesellschaft betrachtet wird.

Durch die Verschiebung des aktivierenden Staates in die Äquivalenzkette B wird gleichsam eine neue Kontrarität zwischen diesem und der Förderung der Bürgergesellschaft artikuliert, indem behauptet wird, dass die aktivierende Regierungspolitik von SPD und Bündnis 90/Die Grünen mit ihrem Leitbild des »Förderns und Forderns« zur Schwächung oder gar Zerstörung der Bürgergesellschaft beitrage. So wirft beispielsweise Michael Sommer der rot-grünen Regierung vor, dass sie »inzwischen ›Fordern statt Fördern‹ zu ihrem Credo« (Sommer 2004: 2) gemacht habe und von der Politik somit »das Austrocknen oder die Zerstörung von Grundlagen der Bürgergesellschaft billigend in Kauf genommen oder sogar angestrebt worden« sei (ebd.). Der Bürgergesellschaft werden, so Sommer weiter, angesichts von steigender Armut sowie sozialer Ungerechtigkeit und Ungleichheit die Grundlagen zunehmend entzogen, wobei die rot-grüne Regierung diese Tendenz durch die Einführung von Arbeitslosengeld II (ALG II) und verschärften Zumutbarkeitsregelungen weiter forcieren (ebd.: 3, 5). Es zeigt sich somit, dass der in die Äquivalenzkette B verschobene aktivierende Staat in den untersuchten Verlautbarungen linker Kräfte mit verschiedenen Mangelerscheinungen, wie etwa ge-

bei der Stärkung der Bürgergesellschaft nie grundsätzlich in Frage (z.B. Grehn/Balt 2002: 68).

sellschaftlichen Zerfallsprozessen, Armut und Politikverdrossenheit, gleichgesetzt wird.

Des Weiteren trage die rot-grüne Aktivierungspolitik zur Zerstörung der Bürgergesellschaft bei, da die Förderung des freiwilligen Engagements, so der Vorwurf linker politischer Subjekte, hier lediglich als Ausfallbürgen wegfallender staatlicher Leistungen betrachtet werde. Während das hegemoniale Projekt stets eine Kontrarität zwischen diesen beiden diskursiven Elementen artikuliert (z.B. SPD-Grundwertekommission 2001: 2), konstatieren die linken Kräfte eine Äquivalenz zwischen der staatlichen Engagementförderung und der Instrumentalisierung des freiwilligen Engagements als Lückenbüsser:

»Uns geht es vor allen Dingen darum, dass das bürgerschaftliche Engagement gestärkt wird und dass es mehr als eine gelegentliche Ergänzung der repräsentativen Politik, sozusagen ein schmückendes, aber eigentlich unnötiges Beiwerk, ist. Wer sich die verschiedenen Ebenen der öffentlichen Hand genau anschaut, der weiß, dass das bisher der Fall ist. [...] Bisher war es Lückenbüsser, wenn öffentliche Leistungen gestrichen wurden. Es war quasi ein Ausfallbürge, der dann zum Einsatz kam, wenn es darum ging, Personen für nicht mehr bezahlbare Tätigkeiten zu finden. Wir wissen, dass die Kassen allerorten leer sind.« (Abgeordneter Grehn (PDS), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24268; ebenso Grehn/Balt 2002: 68; Sommer 2004: 3)

Diese Artikulation von Äquivalenz statt Kontrarität ist Teil der offensiv-hegemonialen Strategie der linken Kräfte, die ebenso in der Konstituierung sich gegenüberstehender Äquivalenzketten mündet, die folgendermaßen aufgebaut sind. Nach Ansicht der untersuchten linken Kräfte müssen zwei Bedingungen erfüllt sein, damit eine nachhaltige Stärkung der Bürgergesellschaft durch den Staat möglich erscheint: der systematische Abbau von sozialen Ungleichheiten sowie die Erweiterung der politischen Mitsprachemöglichkeiten für die Bürger. Aus der Vernachlässigung dieser beiden Aspekte durch das hegemoniale Projekt resultiere wiederum dessen Unvermögen, die Bürgergesellschaft tatsächlich nachhaltig zu stärken.

Sowohl PDS als auch die Gewerkschaften artikulieren demnach erstens eine Äquivalenz zwischen einer Ausweitung staatlicher Leistungen im Sinne einer besseren sozioökonomischen Absicherung der Bürger und einer gelingenden Stärkung der Bürgergesellschaft. Sommer bemerkt vor diesem Hintergrund, dass es das zentrale Kennzeichen der Bürgergesellschaft sei, dass sich die Bürger hier »auf gleicher Augenhöhe freiwillig begegnen« können (Sommer 2004: 2). Dies sei aber nur dann möglich, wenn dem Abbau von Armut und sozialer Ungleichheit von staatlicher Seite besondere Aufmerksamkeit geschenkt werde, anstatt beide Tendenzen durch ALG II und verschärfte Zumutbarkeitsregelungen noch weiter zu forcieren (ebd.: 2f.). Als ersten Schritt auf dem Weg zu einer besseren Absicherung der Menschen benennt Sommer deshalb die Einführung eines Mindestlohns (ebd.: 2, 3, 5). Auch die PDS fordert die Politik eindringlich dazu auf, die sozioökonomischen Bedingungen so zu gestalten, dass wirklich alle Bürger, d.h. auch Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Alleinerziehende, Behinderte und Senioren, die Chance haben, an der Bürgergesellschaft teilzunehmen (Grehn/Balt 2002: 68; Abgeordneter Grehn (PDS), in: BT Pl.-Prot. 14/242 2002: 24268). Die Einführung einer »sozialen Grundsicherung« sei somit notwendig, »damit bürgerschaftliches Enga-

gement nicht eine Sache derer bleibt, die es sich leisten können bzw. keine andere Chance mehr sehen, ihren Anliegen Gehör zu verschaffen« (Grehn/Balt 2002: 68).

Zweitens artikulieren die linken Kräfte stets eine Äquivalenz zwischen einem Staat, der die politischen Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger ausweitet, und einer wirksamen Förderung der Bürgergesellschaft. Im Zentrum der Kritik steht hier folglich die einseitige Auslegung des Begriffs des freiwilligen Engagements im hegemonialen Projekt, das die demokratische Dimension des Terminus – auch und gerade im Sinne von Kritik und Protest – weitgehend vernachlässigt (ebd.; Sommer 2004: 5). Vor diesem Hintergrund insistiert die PDS darauf, dass die Politik nicht nur den helfenden bzw. sozialen Implikationen des freiwilligen Engagements Beachtung schenken dürfe, sondern dessen gesamte Bandbreite ernst nehmen müsse:

»Für die PDS ist es unverzichtbar, dass das Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement erweitert wird. Das betrifft insbesondere jene Formen, die sich in der Stärkung der Volkssouveränität über repräsentative Formen hinaus im aktiven Eingreifen in das politische Geschehen äußern – von Bürgerbegehren über soziale Bewegungen und Bürgerproteste bis hin zur Selbsthilfe sowie zur Koproduktion und Übernahme von vormals öffentlichen Aufgaben. Bürgerengagement soll mehr sein als nur eine gelegentliche Ergänzung repräsentativer Politik und weder als Alibi noch als wohlfeiler Lückenbüßer missbraucht werden, wenn öffentliche Leistungen gestrichen werden.« (Grehn/Balt 2002: 67)

In ähnlicher Manier konstatiert auch Michael Sommer, dass das Thema Bürgergesellschaft auf staatlicher Ebene eine »stark entpolitisierte Form« (Sommer 2004: 2) angenommen habe und hier wichtige gesellschaftspolitische Fragen unberücksichtigt blieben. Bei der Etablierung einer starken Bürgergesellschaft ginge es aber, so Sommer, gerade um Protest, Kritik und Mitsprache, weshalb er auch das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement als eine gute Möglichkeit betrachtet, »politisch im Sinne der Bürgergesellschaft zu agieren« und sich eben nicht »im Kleinklein der Regelungsvorschläge zur Ehrenamtsförderung zu verlieren« (ebd.: 5).

Annäherung der linken Kräfte an das hegemoniale Projekt

Betrachtet man nun die bisherigen Ergebnisse hinsichtlich der Frage, inwieweit es im Analysezeitraum zu einer Subjektivierung der in die B-Äquivalenzketten verschobenen linken Kräfte durch das hegemoniale Projekt selbst kam, zeigt sich, dass sich die PDS und besonders die Gewerkschaften die Inhalte des hegemonialen Projekts weit weniger zu Eigen gemacht haben, als dies bei den ebenso ins diskursive Außen verdrängten liberal-konservativen Kräften der Fall war. Grundlegend kann festgehalten werden, dass die PDS und der DGB-Vorsitzende Michael Sommer die Förderung der Bürgergesellschaft prinzipiell befürworten:

»Eine gestärkte Bürgerschaft ist eine Quelle, die bessere und angemessenere Lösungen für öffentliche Belange erwarten lässt, unmittelbar demokratischen Zugewinn gegen Parteien- und Politikverdrossenheit ermöglicht, den sozialen Zusammenhalt stärkt und jenes Vertrauen und Selbstvertrauen steigert, das auch für die ökonomische Entwicklung (Stichwort Sozialkapital) zunehmend als zentral angesehen wird.« (Grehn/Balt 2002: 68; vgl. ebenso Sommer 2004: 3)

Unterschiedliche Ansichten bestehen jedoch hinsichtlich des Weges, der beschritten werden müsse, um die Stärkung der Bürgergesellschaft tatsächlich in die Tat umzusetzen. Den Subjektivierungsversuchen des hegemonialen Projektes, das stets behauptet, dass das Bürgergesellschaftsthema nicht als Lückenbüßer für staatliche Finanzierungsengpässe missbraucht werden dürfe, schenken sowohl die Gewerkschaften als auch die PDS keinen Glauben. Auch die Gleichsetzung der Stärkung der Bürgergesellschaft mit einer institutionellen Förderung des freiwilligen Engagements durch den Staat wird von den linken Kräften nicht ohne weiteres übernommen: Michael Sommer spricht sich, wie ausführlich dargestellt, besonders deutlich gegen diese automatische Gleichsetzung aus. Die PDS schließt sich der Einsicht in die Notwendigkeit einer staatlichen Engagementförderung zwar prinzipiell an, doch plädiert auch diese für eine weitere Begriffsfassung der Bürgergesellschaft, die auch Kritik und »ungemütlichen« politischen Protest umfassen müsse.

Als eine zumindest partielle Subjektivierung der PDS durch das hegemoniale Projekt kann höchstens der Umstand gedeutet werden, dass diese im Rahmen der Enquete-Kommission einem ermöglichenden Staatsverständnis zustimmt (Grehn/Balt 2002: 68). Nichtsdestotrotz zeigt sich auch hier, dass die PDS den ermöglichenden Staat nur dann als erfolgversprechende Möglichkeit der Förderung der Bürgergesellschaft ansieht, wenn dieser die verschiedenen Forderungen ihrer eigenen offensiven Strategie beherzigt, die in dieser Form im hegemonialen Projekt »Bürgergesellschaft« nicht vorkommen:

»Aus Sicht der PDS bedeutet ›Ermöglichung‹ nicht, gelegentlich einige Spielwiesen für unentwegt Engagierte einzurichten, sondern eine Neuorientierung des politischen Prozesses insgesamt, dessen zentrale Akteure eine engagierte Bürgerschaft nicht länger als Störung oder Problem wahrnehmen, sondern als demokratische Chance begreifen.« (Ebd.)

Die prinzipielle Zustimmung zum ermöglichenden Staat geht bei der PDS, wie das Zitat zeigt, folglich mit der Forderung einher, dass dieser erstens die demokratische Dimension des freiwilligen Engagements stärker als politische Chance wahrnehme und folglich eine »Machtabgabe von öffentlichen Verwaltungen, Parlamenten und politischen Parteien« zulasse (ebd.). Zweitens sei es Aufgabe des ermöglichenden Staates, die sozioökonomischen Voraussetzungen einer starken Bürgergesellschaft zu garantieren, d.h. ein gewisses Maß an sozialer Grundsicherheit zu schaffen (ebd.). Diese beiden grundlegenden argumentativen Stoßrichtungen spiegeln sich auch in den konkreten engagementspezifischen Reformvorschlägen der PDS wider. So setzt sich die PDS besonders vehement für die Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung von Arbeitnehmern sowie die Etablierung von engagementfreundlichen Freistellungsregelungen und Arbeitszeiten ein (ebd.: 69).

Abschließend gilt festzuhalten, dass die PDS zwar das Leitbild des ermöglichenden Staates aufgreift, dieses jedoch mit einigen vom hegemonialen Projekt abweichenden Forderungen verknüpft. Mit Blick auf die Gewerkschaften sind die Subjektivierungsversuche des hegemonialen Projekts im Untersuchungszeitraum hingegen noch weitgehend erfolglos.

Fazit: Die Inkorporierung opponierender Kräfte in das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft«

Durch die Hegemonieanalyse des diskursiven Geschehens, das sich zwischen 1998 und 2002 um den Signifikanten der »Bürgergesellschaft« entsponnen hat, ist deutlich geworden, dass es sich bei der von der rot-grünen Regierung forcierten Förderung des Bürgergesellschaftskonzepts und der Etablierung einer bundespolitischen Engagementpolitik seit der Jahrtausendwende keineswegs um natürliche oder gar notwendige Entwicklungen gehandelt hat, mit der alle Bundestagsfraktionen von Beginn an einverstanden waren. Vielmehr gab es auch hier Widerstände und kritische Stimmen, die jedoch angesichts der konsensualen Thematik zugegebenermaßen weniger fundamental ausfielen. Diesen diskursiven Auseinandersetzungen konnte durch die Skizzierung sich gegenüberstehender Äquivalenzketten und der Herausbildung anti-hegemonialer bzw. offensiv-hegemonialer Strategien opponierender Kräfte mit Hilfe des Analyserasters von Nonhoff Sichtbarkeit verliehen werden. Bei einer alleinigen Konzentration auf das Dominanzmodell Hajers wären diese Konflikte bezüglich der konkreten Ausgestaltung einer bundespolitischen Engagementförderung, der Interpretation eines geeigneten staatlichen Leitbildes und der definitorischen Auslegung des Bürgergesellschaftsbegriffes deshalb unberücksichtigt geblieben, da mit der Etablierung einer Engagementpolitik seit der Jahrtausendwende beide Kriterien diskursiver Dominanz nach Hajer bereits erfüllt waren.

Die Analyse dieses konflikthaften Aushandlungsprozesses mit Hilfe der nonhoffschen Strategeme erwies sich in der Folge als fruchtbar, da hierdurch aufgezeigt werden konnte, dass sowohl liberal-konservative als auch linke politische Kräfte dem hegemonialen Projekt der »Bürgergesellschaft« zunächst skeptisch gegenüberstanden oder zumindest mit einigen Inhalten nicht vollständig konform gingen. Außerdem lassen die Ergebnisse keinen Zweifel daran, dass das hegemoniale Projekt insgesamt sehr konsensual angelegt war und auch den in die Äquivalenzkette B verschobenen linken und liberal-konservativen Kräften Subjektpositionen in der Äquivalenzkette A zur Verfügung gestellt wurden, die von diesen, wie die Analyse des diskursiven Außen gezeigt hat, auch zunehmend eingenommen wurden. So lässt sich gerade mit Blick auf die CDU/CSU und FDP bereits bis zum Jahr 2002 von einer zunehmenden Inkorporierung in das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« sprechen. Mit Blick auf die linken Kräfte fällt die Bilanz zwar nicht ganz so positiv aus, doch fand gerade mit Blick auf die PDS im Untersuchungszeitraum eine deutliche Annäherung an das hegemoniale Projekt statt. Dies zeigt sich u.a. daran, dass sich die PDS im Rahmen der Enquete-Kommission dem Leitbild eines die Bürgergesellschaft ermöglichenden Staates, wenn auch mit abweichenden inhaltlichen Schwerpunkten, anschloss. Obschon die Versuche, auch die Gewerkschaften stärker an das hegemoniale Projekt zu binden, weitgehend erfolglos blieben, bildete sich bis zum Jahr 2002 eine umfassende Diskurskoalition zwischen nahezu allen Bundestagsfraktionen um das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« heraus. Angesichts dieser breiten Zustimmung entwickelte sich auch die institutionelle Dimension der politischen Engagementförderung, die untrennbar mit dem hegemonialen Projekt der »Bürgergesellschaft« verwoben war, von einem ehemals hochgradig umkämpften Sachverhalt zunehmend zur allgemein akzeptierten Notwendigkeit. Die institutionelle Dimension der Engagementförderung – dies sei hier nochmals ausdrücklich betont – konnte sich

zur Jahrtausendwende folglich nur durch ihre emblematische Verknüpfung mit dem zum Reformprojekt des aktivierenden Staatsumbaus erhobenen Leitbild der Bürgergesellschaft derart durchsetzen.

6.4.2 Das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« auf dem Weg zur Hegemonie (2002 bis 2009)

Dass es nach der Bundestagswahl im Jahr 2002 und sogar nach dem Regierungsantritt der Großen Koalition 2005 zu einer Fortsetzung der zur Jahrtausendwende initiierten engagementpolitischen Maßnahmen kam, wurde bereits an anderer Stelle ausführlich skizziert (vgl. Kap. 4.5). Obgleich in Anbetracht dessen an dieser Stelle auf eine ausführliche Darstellung der diesbezüglichen Ereignisse der 2000er Jahre verzichtet werden kann, seien zumindest die Meilensteine dieser Entwicklung auf der bundespolitischen Ebene nochmals überblicksartig benannt: Hierzu gehören die Gründung des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (2002), die Einsetzung eines dem Familienausschuss zugeordneten Unterausschusses »Bürgerschaftliches Engagement« (2003), die Verbesserung der Unfallversicherungsregelung für Engagierte (2005), das »Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements« (2007), die Regierungsinitiative ZivilEngagement »Miteinander – Füreinander« (2007) sowie die Einrichtung des »Nationalen Forums für Engagement und Partizipation« (2009), das eine Agenda für die Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung im Jahr 2010 erarbeitete. Außerdem kam es zur Initiierung unterschiedlicher Modellprojekte (z.B. Mehrgenerationenhäuser) und zur Erprobung generationsübergreifender Freiwilligendienstmodelle (vgl. die Überblicksdarstellung in Olk/Klein/Hartnuß 2010b: 31). Diese Gesetzesinitiativen und Modellprojekte sprechen für die zunehmende Verankerung der Engagementpolitik im bundespolitischen Kontext in den 2000er Jahren. Klein, Olk und Hartnuß bezeichnen diese Entwicklung als den »eigentlich bemerkenswerte[n] Sachverhalt. Vor einigen Jahren war keineswegs absehbar, dass es gelingen würde, engagementpolitische Anliegen und Vorhaben sowohl im politischen Tagesgeschäft als auch im politischen Institutionensystem erstaunlich stabil zu verorten und institutionell zu verfestigen« (ebd.: 25). An dieser Stelle soll das Argument stark gemacht werden, dass die bemerkenswerte Kontinuität der Engagementpolitik, die gerade nach dem Regierungswechsel im Jahr 2005 in dieser Form keineswegs zu erwarten war u.a. darauf zurückgeführt werden kann, dass sich das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« in den 2000er Jahren im Übergang zur Hegemonie befand.

Diese Annahme gilt es im Folgenden unter Berücksichtigung eines weiteren Strategems des nonhoffschen Analysemodells, der emergenten Interpretationsoffenheit des symbolischen Äquivalents des Allgemeinen (Nonhoff 2006: 233), zu plausibilisieren: Martin Nonhoff legt dar, dass nur diejenigen diskursiven Elemente die Aufgabe der zumindest partiellen Repräsentation des Allgemeinen wahrnehmen können, die die zahlreichen Erwartungen, die von unterschiedlichen Subjektpositionen aus an das Allgemeine gestellt werden, auffangen können. Die Interpretationsoffenheit des leeren Signifikanten ergibt sich folglich aus der Inkorporierung bzw. Integration verschiedener Subjektpositionen in ein voranschreitendes hegemoniales Projekt, was zwangsläufig zu einer Bedeutungsspreizung des Repräsentanten des Allgemeinen führen muss (ebd.). Dieses Strategem stellt für

Nonhoff eine grundlegende Bedingung für den Erfolg eines hegemonialen Projekts, d.h. dessen Weiterentwicklung zur Hegemonie, dar, da dieses als Indiz dafür gelesen werden kann, dass sich eine umfassende Diskurskoalition um das hegemoniale Projekt ausgebildet hat: »Zahlreiche SprecherInnen machen sich eine umfassende Forderung zueigen, belegen sie aber zugleich mit ihren je eigenen Interpretationen«, was in der Konsequenz zur Öffnung des Interpretationsspielraums des symbolischen Äquivalents des Allgemeinen führt (Nonhoff 2008: 315).

Überträgt man diese Erkenntnisse auf das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« zeigt sich, dass es bereits zwischen 1998 und 2002 zu einer zunehmenden Bedeutungsspreizung des leeren Signifikanten »Bürgergesellschaft« kam, die daraus resultiert, dass die unterschiedlichen politischen Subjekte diese umfassende Forderung im Zuge ihrer artikulatorischen Aneignung mit divergierenden Lesarten belegten. So stellten beispielsweise die konservativ-liberalen Kräfte die subsidiären Eigenschaften der Bürgergesellschaft in den Mittelpunkt, während linke politische Stimmen, aber auch Bündnis 90/Die Grünen, stets die im hegemonialen Projekt weitgehend vernachlässigte demokratische Dimension der Bürgergesellschaft im Allgemeinen und des freiwilligen Engagements im Besonderen betonten. Außerdem verwiesen sie fortwährend auf die nicht zu unterschätzende Bedeutung der sozioökonomischen Voraussetzungen einer starken Bürgergesellschaft. Mit Blick auf die Rolle des Staates bei der Etablierung einer selbstbewussten Bürgergesellschaft ergab sich ein ebenso disparates Bild. Während die treibenden Kräfte des hegemonialen Projekts, die Regierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen, den aktivierenden Staat und das Prinzip des »Förderns und Forderns« als einzige Möglichkeit der Stärkung der Bürgergesellschaft betrachteten, favorisierten die liberal-konservativen Kräfte hierfür einen ermöglichenden Staat, der als eine Variante des schlanken Staates mehr Raum für die Eigeninitiative der Bürgergesellschaft lässt. Die PDS ging ebenso davon aus, dass nur ein ermöglichender Staat zu einer nachhaltigen Förderung der Bürgergesellschaft in der Lage sei, doch müsse dieser zunächst die sozioökonomischen Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Teilnahme aller Bürger an der Bürgergesellschaft schaffen sowie von politischer Bevormundung und Machtkonzentration Abstand nehmen.

Trotz dieser prinzipiellen Bedeutungsoffenheit des leeren Signifikanten und der vor allem in Detailfragen aufscheinenden Deutungspluralität lässt sich ein kleinster gemeinsamer Nenner im Gebrauch des Bürgergesellschaftsbegriffs identifizieren. So konnten sich die untersuchten Bundestagsfraktionen Anfang der 2000er Jahre erstens auf den Minimalkonsens einigen, dass die Förderung der Bürgergesellschaft durch einen – durchaus unterschiedlich definierten – ermöglichenden Staat sinnvoll und notwendig sei. Zweitens wurde auch die emblematische Verknüpfung einer Stärkung der Bürgergesellschaft mit der Förderung des freiwilligen Engagements durch eine staatliche Engagementpolitik von allen untersuchten Diskursteilnehmern – mit Ausnahme der Gewerkschaften – prinzipiell mitgetragen und der Politikprozess gemäß dieser Ideen geführt. Sogar die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und FDP, die sich in den 1990er Jahren noch vehement gegen engagementpolitische Maßnahmen des Bundes ausgesprochen hatten, brachten die staatliche Ehrenamtsförderung Anfang der 2000er Jahre stärker mit einem (bürger-)gesellschaftlichen Reformprojekt in Verbindung und leiteten daraus sogar eigene Überlegungen bezüglich geeigneter engagementspezifischer Neuerungen des Staates ab, die sich in einigen Punkten – erinnert sei an die von

den liberal-konservativen Kräften geforderte Unterstützung der Vereine – deutlich von den engagementpolitischen Vorstellungen der rot-grünen Regierung unterschieden.

Der Erfolg des hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft« resultiert somit daraus, dass Äquivalenzen zwischen unterschiedlichen staatlichen Leitbildern – dem aktivierenden, dem schlanken und dem sozialistischen Modell – artikuliert werden können, die nach Ansicht der jeweiligen Protagonisten alle zur Stärkung der Bürgergesellschaft in der Lage seien. Hierdurch kommt es gleichsam zu einer Äquivalenzierung dieser gesellschaftlich-politischen Kräfte, d.h. der sozialdemokratischen, konservativen, liberalen und z.T. auch linken Subjektpositionen. Aufbauend auf dem Minimalkonsens der emblematischen Verbindung von Engagementförderung und der Stärkung der Bürgergesellschaft entfaltet die umfassende Forderung der Bürgergesellschaft somit eine große Subjektivierungs- bzw. Integrationswirkung, die gleichzeitig zur Bedeutungsspreizung des leeren Signifikanten »Bürgergesellschaft« führt (Nonhoff 2008: 315), der je nach favorisiertem Staatsmodell oder der inhaltlichen Ausrichtung des Engagementbegriffes unterschiedlich interpretierbar ist. Angesichts dieser Deutungs Offenheit kristallisierte sich folglich bereits Anfang der 2000er Jahre eine relativ breite Diskurskoalition um den leeren Signifikanten der »Bürgergesellschaft« heraus. Dies ist auch der Grund, weshalb es in diesem Zeitraum gleichzeitig zu einer deutlichen Abschwächung bzw. Befriedung der engagementspezifischen Konflikte zwischen den Bundestagsfraktionen kam. Parallel zu diesem Prozess der Koalitionsbildung entwickelte sich demnach das mit unterschiedlichen Lesarten konfrontierte diskursive Element der »Bürgergesellschaft« zu einem »koalitionsübergreifenden Repräsentanten des spezifischen Allgemeinen« (Nonhoff 2006: 365) und damit zu einer hegemonialen Forderung, die als zentraler Knotenpunkt einer entstehenden Hegemonie gleichsam eine Schließung¹⁷ des Diskurses herbeiführte, da allen anderen diskursiven Elementen nur noch in Beziehung zu diesem leeren Signifikanten Bedeutung zukam.

Unter Berücksichtigung dieser besonderen Eigenschaften des hegemonialen Projekts bzw. der entstehenden Hegemonie der »Bürgergesellschaft« erscheint es auch kaum mehr verwunderlich, dass das Thema Bürgergesellschaft sowie die Einsicht in die Notwendigkeit einer staatlichen Engagementförderung auch nach dem Regierungswechsel 2005 nicht von der bundespolitischen Agenda verschwanden, sondern die diesbezüglichen Bemühungen, beispielsweise im Rahmen der Initiative ZivilEngagement, fortgeführt und teilweise sogar intensiviert wurden. Die Fortsetzung der von der rot-grünen Regierung initiierten Engagementpolitik durch die Große Koalition – und durch die nachfolgende liberal-konservative Regierung – spricht dafür, dass sich das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« in den 2000er Jahren zur Hegemonie entwickeln konnte und die umfassende Forderung nach Stärkung der Bürgergesellschaft »als gemeinsamer Wille politisch-gesellschaftlicher Kräfte tatsächlich über längere Zeit Verbreitung« fand (Nonhoff 2008: 310). In diesem Kontext ist es besonders bemerkenswert, dass die emblematische Verknüpfung des prinzipiell interpretationsoffenen leeren Signifikanten »Bürger-

17 | Diese Schließung des Diskurses ist bekanntlich niemals endgültig oder gar vollständig fixiert. Die durch leere Signifikanten begründete hegemoniale Ordnung kann stets durch Dislokationen, die erneute hegemoniale Kämpfe auslösen, irritiert bzw. destabilisiert werden (Nonhoff 2006: 218).

gesellschaft« mit der staatlichen Engagementförderung derart stabilisiert werden konnte, dass sich dieses Argumentationsmuster seitdem, wie bereits ausführlich im Zuge der Rekonstruktion der engagementspezifischen Storylines gezeigt, zur selbstverständlichen Legitimations- und Begründungsformel für eine staatliche Engagementpolitik entwickelt hat. Um diese Feststellung zu untermauern, genügt bereits ein kurzer abschließender Blick in die Nationale Engagementstrategie aus dem Jahr 2010. Diese sei nach Angaben der liberal-konservativen Bundesregierung ein »Leitfaden für eine lebendige Bürgergesellschaft« (Bundesregierung 2010: 3), da sich ein »der Leitidee der ›Bürgergesellschaft‹ verpflichtete(s) Gemeinwesen [...] auf die ganze Bandbreite bürgerschaftlichen Engagements« (ebd.: 11) verlassen können müsse.

Einschränkend sei angemerkt, dass es sich bei der hier skizzierten Hegemonie der »Bürgergesellschaft« um eine auf die bundespolitische Ebene begrenzte Hegemonie handelt. Diese kann den erklärungsbedürftigen Umstand plausibilisieren, dass sich die vor allem in den 1990er Jahren noch heftig umstrittene Einführung engagementpolitischer Maßnahmen seit der Jahrtausendwende zur selbstverständlichen Aufgabe des Staates entwickelt hat. Ausschlaggebend hierfür ist die erhebliche Interpretationsoffenheit des leeren Signifikanten »Bürgergesellschaft«, der – abgesehen von seiner stabilisierten Verknüpfung mit der Förderung freiwilligen Engagements – mit unterschiedlichen staatlichen Leitbildern und inhaltlichen Schwerpunktsetzungen in Verbindung gebracht und dem deshalb eine hohe konsensstiftende Wirkung zugeschrieben werden kann.

6.5 HOCHKONJUNKTUR UND NORMALISIERUNG DER ENGAGEMENTSPEZIFISCHEN DEBATTEN AUF DER BUNDESPOLITISCHEN EBENE: EIN ERKLÄRUNGSANSATZ

Die unter Rekurs auf das Konzept der hegemonialen Strategie von Nonhoff erfolgte Rekonstruktion der Ereignisse in der Phase der Diskursinstitutionalisierung von 1998 bis 2009 hat zunächst gezeigt, dass die diskursive Dynamik und die Wahrnehmbarkeit der Debatten um die Förderung des freiwilligen Engagements in der ersten Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung ihren Höhepunkt erreichten. Diese verbale Hochkonjunktur kann in erster Linie darauf zurückgeführt werden, dass das auf die Engagementförderung fokussierte Leitbild der Bürgergesellschaft zum zentralen Reformprogramm der neuen Regierung, allen voran des Bundeskanzlers Gerhard Schröder, erhoben wurde. Die Konstituierung des hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft« zwischen 1998 und 2002 hat zudem deutlich gemacht, dass es zwar gerade zur Jahrtausendwende noch einige diesbezügliche Auseinandersetzungen zwischen den Bundestagsfraktionen gab, das hegemoniale Projekt jedoch gleichsam derart konsensual angelegt war, dass sich relativ schnell eine breite reformbefürwortende Diskurskoalition ausbilden konnte. Seit Beginn der 2000er Jahre begrüßten folglich im Grunde alle Bundestagsfraktionen – auch die in den 1990er Jahren derartige Maßnahmen noch ablehnenden liberal-konservativen Kräfte – eine Engagementförderung durch den Staat.

Die Phase zwischen 1998 bis 2002 kann somit als der Zeitraum betrachtet werden, in dem die Entwicklungen im Engagementbereich durch die diesbezüglichen Aufwertungsbemühungen der rot-grünen Regierung und die Herausbildung einer

reformbefürwortenden Koalition zwischen allen Bundestagsfraktionen derart problematisiert und mit der Notwendigkeit institutioneller Neuerungen verknüpft wurden, dass der Einführung engagementbezogener politischer Förderungsmaßnahmen nichts mehr im Wege stand. Erst als sich die reformorientiert-innovative Problemdefinition zur Jahrtausendwende durch die Fürsprache einflussreicher bundespolitischer Kräfte als neuer Politikdiskurs vollständig durchsetzen konnte, kam es folglich zur Durchführung engagementpolitischer Reformen. Es ist somit mehr als offensichtlich, dass die diskursive Dynamik hier als Motor politischen, genauer gesagt: institutionellen Wandels fungiert. Im weiteren Verlauf der 2000er Jahre verlor das Thema Engagementförderung im bundespolitischen Kontext zwar zunehmend an Brisanz und Aufmerksamkeit, dennoch war diese Abschwächung der diskursiven Dynamik keineswegs gleichbedeutend mit dem Verschwinden dieser Thematik von der bundespolitischen Agenda. Das Gegenteil war der Fall, denn es kam in den 2000er Jahren über die Regierungswechsel hinweg zu einer kontinuierlichen Fortführung des zur Jahrtausendwende eingeschlagenen engagementpolitischen Kurses, so dass sich engagementspezifische Anliegen in diesem Zeitraum im bundespolitischen Tagesgeschäft und Institutionensystem verfestigen konnten.

Es sind insbesondere zwei Aspekte dieser Entwicklung, die es im Folgenden unter Rückgriff auf intentionale und strukturelle Diskursmechanismen zu beleuchten gilt: Erstens ist bislang ungeklärt geblieben, wie sich die engagementbezogene reformorientiert-innovative Problemdefinition als neuer Politikdiskurs zur Jahrtausendwende bei allen bundespolitischen Fraktionen durchsetzen konnte. Besonders erklärungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang der Einstellungswandel der CDU/CSU und der FDP von einer kategorischen Nichtzuständigkeitsbehauptung in Sachen Engagementförderung Ende der 1990er Jahre hin zu einer wohlwollenden Befürwortung einer staatlichen Engagementpolitik zu Beginn des neuen Jahrtausends. Dieser Positionswechsel wird hier analog zur bundespolitischen Aufmerksamkeitsverschiebung Mitte der 1990er Jahre u.a. als Ergebnis eines von der rot-grünen Regierung forcierten Überzeugungsprozesses verstanden, den es erneut unter Rückgriff auf die Mechanismen weicher Steuerung zu plausibilisieren gilt. Hierzu wird erstens gezeigt, dass das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft«, zumindest in der Anfangsphase, auf die bewussten, weichen Steuerungsbemühungen der rot-grünen Regierung zurückgeführt werden kann. Zweitens gilt es denjenigen diskursiv-strukturellen Mechanismen Aufmerksamkeit zu schenken, die die Befriedung der engagementspezifischen Konflikte sowie die kontinuierliche Institutionalisierung der Engagementförderung auf bundespolitischer Ebene in den 2000er Jahren mitverursacht bzw. begünstigt haben.

6.5.1 Das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« als intentionale Erneuerungsleistung in der diskursiven Praxis

Den folgenden Ausführungen liegt die Annahme zugrunde, dass die allgemeine Durchsetzung der engagementbezogenen reformorientiert-innovativen Problemdefinition in bundespolitischen Kreisen seit der Jahrtausendwende auf die mit weichen Steuerungsbemühungen verbundene Aufwertung des Bürgergesellschaftskonzepts durch die rot-grüne Bundesregierung zurückgeführt werden kann. Diese verfolgte hiermit das Ziel, sich erstens deutlich von der liberal-konservativen Vor-

gängerregierung abzugrenzen und zweitens einen allgemeinen Konsens für ihr – auf die Engagementförderung fokussiertes – Reformprojekt der Bürgergesellschaft herzustellen. Bevor die hier wirksamen Mechanismen weicher Steuerung benannt werden können, gilt es noch zu klären, ob das von der rot-grünen Regierung forcierte hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« in seinen Anfängen die Voraussetzungen weicher Steuerung, d.h. die Prinzipien der Intentionalität und Horizontalität, erfüllt. Hierbei wird nicht – und das sei an dieser Stelle nochmals eindringlich betont – davon ausgegangen, dass die Entwicklung bzw. Etablierung des hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft« in den 2000er Jahren einen von der rot-grünen Regierung intentional gelenkten Prozess darstellt. Demgegenüber erscheint es jedoch durchaus plausibel, dass die Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen nach ihrem Regierungsantritt bewusst – im Sinne einer Erneuerungsleistung in der diskursiven Praxis – neue inhaltliche Impulse gesetzt und somit das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« auf den Weg gebracht hat, dessen Rezeption, Umdeutung und Verfestigung sich selbstverständlich weitgehend ihrer Kontrolle entzog.

Die Voraussetzungen weicher Steuerung: Horizontalität und Intentionalität

Der Regierungswechsel im Jahr 1998, im Zuge dessen die seit 1982 amtierende christlich-liberale Regierung durch eine Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen abgelöst wurde, gehört zweifelsohne zu den einschneidenden Ereignissen der jüngeren politischen Geschichte der BRD. Die »Ära Kohl« – die längste Kanzlerschaft in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland – ging zu Ende (Zeit Online 2006). Angesichts der historischen Bedeutsamkeit ihres Wahlsieges im Jahr 1998 kam die rot-grüne Regierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder nicht umhin, sich in ihrer ersten Legislaturperiode mit einem innovativen politischen Programm von der Vorgängerregierung abzugrenzen. Ulrich Beck betrachtet die von Bundeskanzler Schröder forcierte Aufwertung der Bürgergesellschaft daher auch als den »notwendige[n] Bruch mit der ›verkohlten‹ Republik. Es gibt kaum einen größeren Gegensatz zum patriarchalen Politikverständnis eines Helmut Kohl, als eine zivilgesellschaftlich erneuerte Demokratie« (Zeit Online 2000c). Der Regierungswechsel im Jahr 1998 kann demnach als eine strategische Situation verstanden werden, in der ein Gelegenheitsfenster für politische Reformen geöffnet wurde, das den Mut zur Kreativität bzw. zum Neuen geradezu einforderte (Wiesenthal 2006: 214). Ende der 1990er Jahre herrschten zudem deshalb günstige Bedingungen für einen grundlegenden Politikwechsel, da angesichts der für diesen Zeitraum typischen gesellschaftspolitischen Stagnations- und Reformstadiadiagnosen – erinnert sei an die »Ruck-Rede« des Bundespräsidenten Roman Herzog, in der er von einer »unglaubliche[n] mentale[n] Depression« sprach (Herzog 1997a) – ein großes allgemeines Bedürfnis nach politischen Veränderungen bestand (Zeit Online 2006; Lessenich 2003: 13-15; Bieling 2009: 238). Die bewusste Proklamation neuer Leitbilder und Ideen, wie etwa der Reformprojekte des aktivierenden Staates und der Bürgergesellschaft, kann somit einerseits als eine notwendige Abgrenzungsleistung zur Vorgängerregierung und andererseits als ersehnte politische Erneuerung einer »blockierte[n] Gesellschaft« (Heinze 1998) verstanden werden.

In Anbetracht der Charakteristika dieser politischen Umbruchsituation wird hier davon ausgegangen, dass die Lancierung eines neuen Ideals der Bürgergesellschaft und ihrer emblematischen Verknüpfung mit der staatlichen Förderung freiwilligen Engagements durch die rot-grüne Bundesregierung einen bewusst durchgeführten intentionalen Erneuerungsakt darstellt. Diese Annahme wird bestätigt durch die zahlreichen Äußerungen von Vertretern der rot-grünen Regierung, die explizit konstatieren, dass es sich bei der Aufwertung der Bürgergesellschaft um ein geplantes Reformprojekt gehandelt hat, das maßgeblich von dem SPD-Parteivorsitzenden und Bundeskanzler Gerhard Schröder eingeleitet und forciert wurde: »Es ist kein Zufall, dass über die Zivilgesellschaft derzeit im Kanzleramt, weniger in der Parteizentrale geredet wird; Schröder hat es so gewollt: Keine grüblerischen Akademiker, sondern effiziente Macher hat er an die strategischen Stellen im Kabinett und in der Partei gesetzt.« (Zeit Online 2000a) Bereits die im Anschluss an die Veröffentlichung seines Artikels »Die zivile Bürgergesellschaft« entflammte sog. »Schröder-Debatte« lässt keinen Zweifel daran, dass es sich Gerhard Schröder zu Beginn seiner Legislaturperiode explizit zum Ziel gesetzt hat, die Themen Bürgergesellschaft und Engagementförderung auf die politische Agenda zu setzen, diese Begriffe gewissermaßen als »Marken« zu etablieren« (FAZ 2000a) und auf diese Weise neue diesbezügliche Ideen sowohl in die allgemeinen politischen Debatten als auch in die parteiinternen Diskussionen einzuspeisen. So spricht z.B. *Der Tagesspiegel* von einer durch den Artikel »Die zivile Bürgergesellschaft« bewusst herbeigeführten »Provokation der SPD, so wie es eben die Art des frühen Gerhard Schröder war« (Tagesspiegel 2000). Auch Gerhard Schröder selbst konstatiert in der Rückschau, dass er sich zur Jahrtausendwende ausdrücklich um eine Aufwertung der Bürgergesellschaft als neues »gesellschaftliches Projekt« (Schröder 2000a: 201) der Sozialdemokratie bemüht habe.

»Ich habe deshalb vor etwas mehr als einem Jahr *sehr bewusst* die politische Diskussion um die, wie wir es genannt haben, zivile Bürgergesellschaft angestoßen. Die teils lebhaften Reaktionen aus der Politik, der Wissenschaft und von vielen gesellschaftlichen Gruppen haben deutlich gemacht, dass die Möglichkeiten der Zivilgesellschaft als Ort der sozialen Teilhabe noch nicht annähernd ausgelotet, geschweige denn ausgeschöpft sind.« (Schröder 2001a, Herv. d.V., D.N.)

Angesichts der hier deutlich zu Tage tretenden Intentionalität der Entscheidung Schröders, das Thema Bürgergesellschaft im politischen Diskurs der Bundesrepublik zur Jahrtausendwende neu zu platzieren, wurde diese Verknüpfung von staatlicher Engagementförderung und der Stärkung der Bürgergesellschaft im Rahmen eines gesamtgesellschaftlichen Reformprojekts auch von der SPD als einen ihrer zentralen Erfolge der ersten Legislaturperiode präsentiert:

»Die SPD hat die Bedeutung der Zivilgesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements für die künftige Reformpolitik erkannt. Wiederholte Anstöße dazu hat der Parteivorsitzende und Bundeskanzler Gerhard Schröder gegeben. [...] Leitidee einer zivilgesellschaftlich orientierten Reformpolitik ist ein neues Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Damit

ist ein großes Projekt umrissen: Die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements gilt es nun in einen ›neuen Gesellschaftsvertrag‹ zu integrieren.« (BT-Drs. 14/8900 2002: 59)¹⁸

Die genannten Textauszüge belegen, dass es sich bei der Bedeutungsaufwertung der Themen Bürgergesellschaft und -engagement durch die rot-grüne Regierung, allen voran den SPD-Parteivorsitzenden Gerhard Schröder, um eine intentionale Erneuerungsleistung in der diskursiven Praxis gehandelt hat. Hierdurch soll allerdings nicht der Eindruck erweckt werden, dass auch die letztendliche Verarbeitung der neu in den Diskurs eingebrachten Ideen von vornherein geplant war. Die rot-grüne Regierung hatte selbstverständlich keinen Einfluss darauf, wie diese neuen diskursiven Elemente von anderen bundespolitischen Kräften rezipiert, d.h. adaptiert, umgedeutet oder gar geleugnet, werden. Für die Prüfung des Intentionalitäts-Kriteriums ist der weitere Umgang mit den neu in den bundespolitischen Diskurs eingebrachten Ideen jedoch weitgehend unerheblich. Entscheidend ist vielmehr, dass die diskursive Erneuerungsleistung in Sachen Bürgergesellschaft und Engagementförderung zumindest zu Beginn der politischen Auseinandersetzung noch eindeutig der rot-grünen Regierung und ihrem Bundeskanzler Gerhard Schröder zugeordnet werden kann (vgl. Arndt/Richter 2009: 66).

Neben dem Kriterium der Intentionalität können weiche Steuerungsprozesse zudem als horizontal charakterisiert werden, d.h., sie zeichnen sich durch das Fehlen formaler Sanktionsmechanismen aus (ebd.: 31f.). Außerdem ist die Horizontalität einer Beziehung zwischen einem Steuerungssubjekt und -objekt stets kontextabhängig, weshalb immer nur zu einem bestimmten Zeitpunkt und in Bezug auf einen konkreten Gegenstand, gewissermaßen als Momentaufnahme, von dem Bestehen einer horizontalen Beziehung gesprochen werden kann. Die hier betrachtete strategische Situation, in der die rot-grüne Regierung, allen voran Gerhard Schröder, bemüht war, »quasiregierungsamtlich [...] die Begriffe ›zivile Bürgergesellschaft‹ und ›Zivilgesellschaft‹ zu besetzen« (FAZ 2000a) und so den politischen Diskurs zu beeinflussen, erfüllt zweifelsohne die genannten Kennzeichen einer horizontalen Steuerungsbeziehung. Es war das Ziel der Bundesregierung, die bei den übrigen bundespolitischen Fraktionen – und zum Teil auch in den Reihen der SPD selbst – mit Geltung versehenen Wissensvorräte sowie Kategorisierungen im Hinblick auf bürgerschaftliche und engagementspezifische Themen durch die Neubesetzung zentraler Begriffe zu verändern und so bestimmte Handlungsoptionen zu verschließen bzw. zu eröffnen (Arndt/Richter 2009: 43–45; Göhler u.a. 2010: 702). In diesem Fall bildete demnach der Resonanzboden selbst, d.h. die bei den Steuerungsadressaten vorherrschenden Bedeutungsgeflechte in Sachen Bürgerengagement, den Gegenstand weicher Steuerungsversuche. Da

18 | Auch der SPD-Bundestagsabgeordnete Dieter Grasedieck betonte am Ende der ersten Legislaturperiode der Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen, dass es dieser gelungen sei, trotz widriger Ausgangsbedingungen freiwilliges Engagement nachhaltig zu stärken: »Rot-Grün hat das Ehrenamt attraktiver gemacht. Das muss man festhalten. Immer mehr Menschen kommen auch zu den kleinen Organisationen. Lesen Sie einmal die Shell-Studie, dann werden Sie das feststellen. Die Menschen arbeiten in kleinen Hospizgruppen. [...] Rot-Grün hat das Ehrenamt trotz der schlechten Startbedingungen attraktiver gemacht; ich habe darauf hingewiesen.« (Abgeordneter Grasedieck (SPD), in: BT Pl.-Prot. 14/212 2002: 21035f.)

die am Steuerungsprozess beteiligten Subjekte bei dieser Form der Beeinflussung bzw. Neuorganisation des politischen Diskurses nicht oder nur bedingt auf formale Sanktionsmechanismen zurückgreifen können, erfüllen diese Diskurskontrollbemühungen in Anlehnung an Arndt und Richter (2009: 45) das Kriterium der Horizontalität.

Insgesamt gilt festzuhalten, dass die in der ersten Legislaturperiode eingeleiteten Steuerungsbemühungen der rot-grünen Bundesregierung in Sachen Bürgergesellschaft und Engagementförderung die beiden Grundvoraussetzungen weicher Steuerung erfüllen. Fraglich ist nun noch, wie der Erfolg dieser diskursiven Erneuerungs- und Überzeugungsbestrebungen gemessen werden kann. Ein Indiz hierfür könnte sein, dass es, wie die Hegemonieanalyse eindrücklich gezeigt hat, nach der Jahrtausendwende zu einer zunehmenden Inkorporierung einstig widerständiger Positionen in das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« kam. D.h., die übrigen Fraktionen haben sich bestimmte Inhalte des hegemonialen Projekts der rot-grünen Regierung mehr und mehr zu Eigen gemacht bzw. bisherige Grundannahmen, vor allem hinsichtlich der Notwendigkeit der Etablierung einer staatlichen Engagementpolitik, revidiert. Auf derartige Erfolgsmomente wird an den entsprechenden Stellen der Darstellung nochmals explizit verwiesen.

Im Folgenden werden die konkreten weichen Steuerungsmechanismen herausgearbeitet, die von der rot-grünen Regierung zum Zwecke der Beeinflussung des diskursiven Geschehens bezüglich der Themen Bürgergesellschaft und -engagement eingesetzt wurden. Grundlage der nachstehenden Ausführungen sind die Ergebnisse der in Anlehnung an Nonhoff durchgeführten Hegemonieanalyse des engagementbezogenen diskursiven Geschehens von 1998 bis 2002, deren wiederholte Prüfung deutlich macht, dass im vorliegenden Fall vor allem mittels stichhaltiger Argumente und diskursiver Praktiken gesteuert wurde. Aus analytischen Gründen werden die einzelnen Steuerungsformen in der folgenden Darstellung getrennt voneinander betrachtet, obgleich sie grundsätzlich als eng miteinander verwoben gedacht werden müssen.

Steuerung durch Kategorisierung, Inklusion und leere Signifikanten

Die erneute Durchsicht der hegemonieanalytischen Ergebnisse für den Zeitraum von 1998 bis 2002 zeigt, dass die rot-grüne Bundesregierung auf die Steuerung über leere Signifikanten sowohl in stabilisierender als auch in destabilisierender Hinsicht zurückgriff. Als Voraussetzung eines derartigen Steuerungshandelns benennt die Forschergruppe um Gerhard Göhler die Existenz von Dislokationen (Arndt/Richter 2009: 60). Diese führen durch die Hervorhebung einer der dominanten Lesart widersprechenden Deutung eines Gegenstandes oder Ereignisses eine Destabilisierung der bestehenden symbolischen Ordnung herbei. In den daran anschließenden hegemonialen Kämpfen wird durch die Forcierung eines bestimmten Bedeutungsgehaltes des leeren Signifikanten versucht, eine neue Hegemonie zu errichten, die die Dislokation miteinschließt. Steuerung durch leere Signifikanten liegt folglich dann vor, wenn es entweder gelingt, Dislokationen gezielt zur Destabilisierung einer hegemonialen Ordnung einzusetzen oder den Bedeutungsgehalt eines leeren Signifikanten im Sinne einer Hegemonie zeitweise zu stabilisieren (Göhler u.a. 2010: 696f.). Beide Mechanismen werden nachfolgend mit Blick auf die weichen Steuerungsbemühungen der rot-grünen Regierung überblicksartig skizziert.

Konkrete Hinweise auf die Destabilisierung der bestehenden diskursiven Ordnung durch Dislokationen liefern die ausführlich beschriebenen Kontraritätsbeziehungen des hegemonialen Projekts. Indem die rot-grüne Bundesregierung hier verschiedenen Signifikanten, wie etwa »Subsidiarität« und »Bürgergesellschaft«, Bedeutungen zuschrieb, die nicht mit den dominierenden Bedeutungsinhalten dieser Begriffe übereinstimmten, stellte sie die bestehende diskursive Ordnung in Frage. So unterscheidet sich z.B. das Subsidiaritätsverständnis der Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen grundlegend von demjenigen der konservativ-liberalen Vorgängerregierung, die sich in ihrer langen Regierungszeit ebenfalls stets auf das Subsidiaritätsprinzip berief, hierbei aber Staat und Bürgergesellschaft als weitgehend getrennte Sphären betrachtete. Der von CDU/CSU und FDP favorisierte schlanke Staat hält sich folglich weitgehend aus den Belangen der Bürgergesellschaft heraus und traut dieser zu, ihre Angelegenheiten selbstbestimmt zu regeln. Auf diese Weise kann sich der Staat auf seine Kernaufgaben konzentrieren (CSU 1993: 27; CDU 1994: 52). Die Wirksamkeit dieses Subsidiaritätsverständnisses wurde von der rot-grünen Regierung zur Jahrtausendwende explizit in Zweifel gezogen und mittels einer Neudefinition desselben das Verhältnis von Bürgergesellschaft und Staat auf neue Grundlagen gestellt. Obgleich sich also auch die Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen weiterhin auf das Subsidiaritätsprinzip stützte, leitete sie daraus andere Konsequenzen für ein fruchtbares Miteinander von Staat und Bürgergesellschaft ab.

Besonders eindrucksvoll zeigt sich diese diskursive Neuerungsleistung, die zu einer Destabilisierung des bestehenden Bedeutungsgehaltes des Signifikanten »Subsidiarität« beitrug, im Diskussionspapier der SPD-Grundwertekommission:

»Ausdrücklich betonen wir, daß wir den Gedanken der Subsidiarität für die Organisation moderner Gemeinwesen für unverzichtbar halten. [...] Freilich heißt dies für uns nicht, daß wir einer modischen Staatsfeindschaft und einer heute ebenfalls verbreiteten romantischen Überhöhung der Zivil- oder Bürgergesellschaft das Wort reden. Vielmehr sind wir davon überzeugt, daß die Bürgergesellschaft des rechtsstaatlichen Rahmens und des sozialstaatlichen Fundaments bedarf. Richtig verstanden erfüllt sich der Gedanke der Subsidiarität erst im produktiven Miteinander von Zivilgesellschaft und Staat, im wechselseitigen Bedingungsverhältnis von freier Gesellung und verbindlich sanktionierten Recht.« (SPD-Grundwertekommission 2001: 5)

Dieser Neuauslegung des Subsidiaritätsprinzips folgend warf die rot-grüne Bundesregierung den an einem schlanken Staatsverständnis orientierten liberal-konservativen Kräften vor, dass diese die Selbstorganisationsfähigkeiten der Bürgergesellschaft überschätzten und gleichzeitig die Potenziale einer fruchtbaren Zusammenarbeit zwischen Staat und Bürgergesellschaft vernachlässigten. Diese Betonung alternativer Bedeutungsgehalte des Signifikanten »Subsidiarität« mündete wiederum in der Neubestimmung staatlicher Kernaufgaben. Zu diesen gehöre es eben nicht nur, so Schröder, »den geschäftlichen und sozialen Verkehr durch Recht und Gesetz zu regeln«, wie es das Modell des schlanken Staates vorsieht, sondern eben auch, »den großen gesellschaftspolitischen Fragen« (Schröder 2000a: 201) sowie den Hoffnungen und Wünschen der Menschen Aufmerksamkeit zu schenken. Es geht hier folglich, so die SPD-Grundwertekommission, um eine neue Aufgabenteilung zwischen Staat und Bürgergesellschaft, genauer gesagt:

»um einen Lernprozess hin zu einem veränderten staatlichen Selbstverständnis. Die Modernisierung des Staates bezieht sich vor allem darauf, zu lernen, wie er als aktivierender und ermöglichender Staat wirken kann, wie er intermediäre Strukturen, die öffentliche Sphäre und neue Organisationsformen jenseits von Markt und Staat fördern und stützen kann. Die Anstöße dazu müssen aber aus der Bürgerschaft selbst kommen. Wo, so wäre zu fragen, sehen relevante gesellschaftliche Kräfte politischen Handlungsbedarf, weil die spontane Selbstorganisation keine akzeptablen Resultate hervorbringt?« (SPD-Grundwertekommission 2001: 2)

Die rot-grüne Bundesregierung machte sich folglich die allgemeine Bedeutungspluralität und Interpretationsoffenheit der Signifikanten »Subsidiarität« und »Bürgergesellschaft« zur Jahrtausendwende gezielt zu Nutze, um die vorherrschende diskursive Ordnung mit Hilfe von Dislokationen zu destabilisieren. Im Anschluss daran unternahm sie den Versuch, eine neue hegemoniale Ordnung durch die inhaltliche Stabilisierung bestimmter Bedeutungsgehalte dieser Signifikanten zu errichten, wobei besonders der Steuerung durch Inklusion eine besondere Bedeutung zukommt. Wie am Beispiel des hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft« gezeigt, ging es der rot-grünen Regierung in den im Anschluss an die Dislokation stattfindenden hegemonialen Kämpfen prinzipiell darum, durch die Äquivalenzierung differenter diskursiver Elemente eine antagonistische Zweiteilung des diskursiven Raums herbeizuführen und hierbei vor allem zwei Bedeutungsgehalte der Bürgergesellschaft als emergierenden Repräsentanten der Äquivalenzkette A festzuschreiben: Erstens wurde die Wiederbelebung der Bürgergesellschaft untrennbar mit einer am Prinzip des »Förderns und Forderns« ausgerichteten neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Bürgergesellschaft verknüpft und letztere gleichsam zur *conditio sine qua non* eines leistungsfähigen aktivierenden Staates erhoben. Zweitens führte die rot-grüne Regierung eine weitere Neuerung in die diskursive Praxis ein, indem sie das Leitbild der Bürgergesellschaft an die Debatten um die staatliche Förderung des freiwilligen Engagements koppelte. Durch die diskursive Konstruktion dieser emblematischen Beziehung wurde nicht nur die Stärkung der Bürgergesellschaft, sondern auch die staatliche Engagementförderung seit der Jahrtausendwende zu Notwendigkeit erklärt.

Diese Verknüpfung des Bürgergesellschaftskonzepts mit der Etablierung einer staatlichen Engagementpolitik stellt insofern eine diskursive Neuerungsleistung dar, als diese Verbindung unter der liberal-konservativen Vorgängerregierung nur am Rande hergestellt wurde. Während Helmut Kohl in seiner letzten Regierungsperiode die Regelungsverantwortung für die Förderung des Engagements stets negierte und diese vielmehr den kommunalen Instanzen, den Schulen oder der Berufswelt übertragen hat, wurde diese Aufgabe nun als »hochpolitisch« eingeschätzt (Abgeordneter Bürsch (SPD), in: BT Pl.-Prot. 14/78 1999: 7185; ebenso Schröder 2001c: 2; Müntefering/Schmidt 1998). Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch den Staat voranzutreiben, sei nach Ansicht von Gerhard Schröder nicht nur eine Aufgabe unter vielen, sondern die Pflicht der Politik: »Der Staat kann bürgerschaftliches Engagement nicht erzwingen, sondern es nur ermöglichen. Das allerdings sollte er auch tun.« (Schröder 2000b, 2000c) Zu einer ähnlichen Feststellung gelangte auch die Grundsatzprogrammkommission der SPD: »Bürgerschaftliches Engagement muss nicht nur akzeptiert, sondern aktiv unterstützt werden.« (SPD-Grundsatzprogrammkommission 2001: 22)

Dass die emblematische Verknüpfung von staatlicher Engagementförderung und der Stärkung der Bürgergesellschaft als einer der wenigen Bedeutungsinhalte des ansonsten bedeutungslosen leeren Signifikanten »Bürgergesellschaft« stabilisiert werden konnte, kann zweifelsohne auf die anhaltende Betonung dieses Zusammenhangs durch die rot-grüne Regierung zu Beginn ihrer Legislaturperiode zurückgeführt werden. Die diesbezüglichen weichen Steuerungsbemühungen waren insofern erfolgreich, als diese emblematische Beziehung bis zum Jahr 2002 – und darüber hinaus – von allen Fraktionen weitgehend übernommen bzw. mitgetragen wurde (Köhler 2005a: 4, 2007b: 3; CDU/CSU/FDP 2009: 7). Auch hinsichtlich der Beziehung von Staat und Bürgergesellschaft konnte im Rahmen der Hegemonieanalyse eine gewisse Stabilisierung der Bedeutung entsprechend der Intention der rot-grünen Regierung festgestellt werden. Sowohl linke als auch liberal-konservative Kräfte schlossen sich in Sachen Bürgergesellschaftsförderung mehr und mehr dem ermöglichenden Staatsmodell an, selbst wenn hier noch mitunter deutliche Unterschiede zum aktivierenden Staat der rot-grünen Regierung bestanden. Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der Sinneswandel der liberal-konservativen Kräfte, die sich in den 1990er Jahren noch vehement gegen eine Engagementförderung durch den Staat ausgesprochen hatten, nun aber bestimmte engagementspezifische Eingriffe desselben befürworteten.

Steuerung durch Argumente

Zur Begründung der Dislokationen, d.h. der neuen Bedeutungszuschreibungen an die Begriffe Bürgergesellschaft und Subsidiarität, und der Äquivalenzierung differenter diskursiver Elemente, griff die rot-grüne Regierung auch auf die weiche Steuerung durch Argumente zurück. Als besonders begründungsbedürftig erwies sich hierbei die von Rot-Grün forcierte Gleichsetzung der Stärkung der Bürgergesellschaft mit einem aktivierenden Staat einerseits und mit der Förderung des freiwilligen Engagements durch eine staatliche Engagementpolitik andererseits. Zur Rechtfertigung dieser Äquivalenzierungen bediente sich die Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen möglichst umfangreicher Notwendigkeitskonstruktionen. Hierbei sind insbesondere zwei Argumentationsmuster entscheidend: Erstens wurde die Förderung der Bürgergesellschaft durch den aktivierenden Staat als unerlässlich erklärt, da die anvisierte neue Verantwortungsteilung zwischen Gesellschaft und Staat nur unter der Bedingung einer starken, handlungsfähigen Bürgergesellschaft umsetzbar erschien. Die Bürgergesellschaft avancierte in diesem Zusammenhang mehr und mehr zu einem Allheilmittel gegen vermeintliche gesellschaftliche Krisenszenarien, zu deren Lösung der Staat allein nicht mehr in der Lage sei. Dementsprechend konstatierte Gerhard Schröder: »Subsidiarität, die Rückgabe von Verantwortung an die Menschen, die diese Verantwortung tragen können und wollen, ist kein ›Geschenk‹ des Staates, sondern *gesellschaftspolitische Notwendigkeit*.« (Schröder 2000a: 207, Herv. d.V., D.N.) Zweitens wurde die Stärkung der Bürgergesellschaft stets auf die Förderung des freiwilligen Engagements reduziert. Infolge der emblematischen Verknüpfung von Bürgergesellschaftskonzept und Engagementförderung wurde auch die Hebung der brachliegenden Engagementpotenziale mittels einer staatlichen Engagementpolitik zur Notwendigkeit erklärt: »Ehrenamtliches und freiwilliges Engagement sind das Fundament einer demokratischen Gesellschaft. Sie tragen wesentlich zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an unserer Gesellschaft bei. Damit

werden die Formen des Engagements für die Zukunft immer wichtiger und angemessene Rahmenbedingungen *notwendiger*.« (Haupt 1999, Herv. d.V., D.N.; ebenso Bergmann 2001a)

Als Begründung für die Etablierung neuer Bedeutungen für umkämpfte Signifikanten und die daraus resultierende Destabilisierung der bestehenden symbolischen Ordnung berief sich die rot-grüne Regierung demnach auf die Zuspitzung vermeintlicher gesellschaftlicher Problemlagen, die angesichts der staatlichen Steuerungskrise nicht mehr ohne zivilgesellschaftliche Beteiligung gelöst werden konnten. Die Hervorhebung vermeintlich objektiv gegebener Krisenerscheinungen, die bestimmte Handlungen gewissermaßen erzwingen, führt gleichzeitig zur Entlastung politischer Verantwortungsträger von Verantwortlichkeits- und Zuständigkeitszuschreibungen. D.h., »[d]ie gesellschaftlichen Veränderungen fordern geradezu heraus, Freiwilligentätigkeit und bürgerschaftliches Engagement erheblich stärker zu unterstützen« (Aigner 2009: 16). Dieses Argumentationsmuster war nicht nur durch die Suggestion einer gewissen Alternativ- und Ausweglosigkeit erfolgsversprechend, sondern auch deshalb, da es eine passende Entgegnung auf den allgemeinen Zeitgeist Ende der 1990er Jahre zu sein schien, der sich in allen politischen Lagern durch eine zunehmende Krisenrhetorik sowie durch Klagen über politischen Stillstand und Reformblockaden auszeichnete. Die »Sprache des Notwendigen« (Nullmeier/Rüb 1993: 29; Nullmeier 1993: 184) war demnach entscheidend, um erstens die diskursive Verknüpfung der staatlichen Bürgergesellschafts- und Engagementförderung zu rechtfertigen, die in einem klaren Gegensatz zur diesbezüglichen Nichtzuständigkeitsbehauptung der Vorgängerregierung stand. Zweitens wurde hierdurch die interpretative Schließung des Diskurses vorangetrieben und die Alternativlosigkeit staatlicher Eingriffe in den Engagementbereich zum Ausdruck gebracht.

Neben derartigen Notwendigkeitskonstruktionen griffen die Vertreter der rot-grünen Regierungskoalition immer wieder auf das Argument zurück, dass die konservativ-liberale Vorgängerregierung durch ihre Untätigkeit in Sachen Engagementförderung und ihre alleinige Konzentration auf verschiedene Akte symbolischer Politik selbst zum Nachlassen der Engagiertenzahlen beigetragen hätte. In diesem Sinne kritisierte Gerhard Schröder: »Jahrelang ist über die Förderung des Ehrenamtes nur diskutiert worden. Wirklich passiert ist aber wenig.« (Schröder 2001b; ebenso Abgeordneter Schmidt (SPD), in: BT Pl.-Prot. 14/58 1999: 5256) Auch die bislang bestehenden bundespolitischen Regelungen im Engagementbereich behinderten nach Ansicht der rot-grünen Regierung die Ausübung eines freiwilligen Engagements eher, als sie es förderten. Sie seien daher im höchsten Maße reformbedürftig. Die rot-grüne Regierung bediente sich hier einer Argumentationsfigur, der besonders von Nullmeier und Rüb ein besonders großes Potenzial bei der Umgestaltung von Institutionen zugeschrieben wird (Nullmeier/Rüb 1993: 58f.), da die bestehenden institutionellen Arrangements selbst als Ursache des Mangels ausgewiesen werden. Exemplarisch hierfür sei auf einen Redebeitrag Gerhard Schröders anlässlich des Deutschen Feuerwehrtages am 24. Juni 2000 in Augsburg verwiesen:

»Ich räume gerne ein, dass insbesondere bei geringen Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Tätigkeiten das geltende Steuer- und Sozialrecht und die Auslegungspraxis der Sozialversicherungsträger zu Ungereimtheiten führt [sic!]. Durch diese Praxis wird ehrenamt-

liches Engagement nicht gefördert, sondern eher blockiert.« (Schröder 2000b; vgl. ebenso Abgeordneter Bürsch (SPD), in: BT Pl.-Prot. 14/78 1999: 7184)

Außerdem kann noch einem weiteren zentralen Argumentationsstrang eine steuernde Wirkung zugeschrieben werden, und zwar der Freiwilligen-Markt-Argumentation, die sich durch die diskursive Konstruktion engagementspezifischer Angebots- und Nachfragebedingungen auszeichnet. Der wiederholte Rekurs auf eine hohe Nachfrage nach freiwilligem Engagement beruhte grundlegend auf den soeben dargestellten Notwendigkeitskonstruktionen. Es wurde stets behauptet, dass es angesichts von gesellschaftlichen Krisen und Versorgungsengpässen unerlässlich sei, freiwilliges Engagement zum Zwecke der Abmilderung dieser Problemlagen nachhaltig zu unterstützen. Dem Argument der vermeintlichen Existenz eines brachliegenden Engagementpotenzials, das durch staatliche Aktivierungsstrategien gehoben werden könne, bediente sich die rot-grüne Regierung, um zu zeigen, dass die als notwendig deklarierte bundespolitische Engagementpolitik auch erfolgsversprechend und möglich sei. Sowohl das Angebot- als auch das Nachfrageargument wurden folglich von der rot-grünen Regierung stets als rechtfertigende Gründe für die Notwendig- und Sinnhaftigkeit einer staatlichen Engagementpolitik benannt.

Mit Hilfe der Notwendigkeitskonstruktionen und der Freiwilligen-Markt-Argumentation strukturierte die Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen gleichsam den inhaltlichen Raum vor, in dem sich die Entgegnungen und Diskussionsbeiträge der Oppositionsfractionen bewegen konnten. Vor diesem Hintergrund nimmt es auch nicht wunder, dass die Freiwilligen-Markt-Argumentation auch nach dem Regierungswechsel 2005 die zentrale Rechtfertigungsformel darstellte, wenn es um die Begründung engagementspezifischer Reformen ging. Die Konstanz dieser Argumentation kann u.a. darauf zurückgeführt werden, dass die rot-grüne Regierung, betrachtet man die Elemente der Freiwilligen-Markt-Argumentation im Einzelnen, hier Argumente in einer neuen Weise miteinander arrangiert hat, die weitgehend losgelöst voneinander bereits in den 1990er Jahren thematisiert wurden. Gerade das Argument der gesellschaftlichen Krisen und Versorgungslücken, das stets als Begründung einer hohen Nachfrage nach freiwilligem Engagement herangezogen wurde, stand bereits Mitte der 1990er Jahre im Mittelpunkt politischer Diskussionen. Die Existenz und die Aktivierungsmöglichkeiten eines brachliegenden Engagementpotenzials wurden ebenfalls bereits in den 1990er Jahren von den Vertretern der deutschen Vereine und Verbände sowie von allen Fraktionen ausführlich thematisiert. Neu sind demnach nicht die Argumente an sich, sondern ihre spezifische In-Beziehung-Setzung in der Argumentationsfigur des Freiwilligen-Marktes und die nachdrücklich vertretene Überzeugung der rot-grünen Regierung, dass durch entsprechende engagementpolitische Reformen eine Passung zwischen Angebot und Nachfrage hergestellt werden könne.

Abschließend seien nochmals die zentralen Aussagen benannt, die von der rot-grünen Bundesregierung im Sinne einer Steuerung durch Argumente verwendet wurden: Die bestehenden institutionellen Arrangements im Engagementbereich wurden in erheblichem Maße kritisiert und allgemeine Problemdiagnosen zu schwerwiegenden Defiziten oder gar gesellschaftlichen Krisenszenarien stilisiert, die nur durch die Förderung freiwilligen Engagements abgemildert werden könnten. Hierdurch wurde die bisherige Nichtzuständigkeitsbehauptung der Vorgängerregierung in Sachen Engagementförderung ad absurdum geführt und die

Etablierung einer staatlichen Engagementpolitik zur Stärkung der Bürgergesellschaft als Notwendigkeit bzw. Sachzwang präsentiert. Hinzu kommt die ständig wiederholte Behauptung, dass der aktivierende Staat auf eine starke Bürgergesellschaft angewiesen sei. Mit Hilfe dieser Argumente gelang es der rot-grünen Bundesregierung, den Bürgergesellschaftsbegriff mit den diskursiven Elementen des aktivierenden Staates und der staatlichen Förderung des freiwilligen Engagements in einer Äquivalenzkette miteinander zu verbinden und diese so als Bedeutungsgehalte des Signifikanten »Bürgergesellschaft« zu stabilisieren.

Steuerung durch die Produktion von Wissen und Wahrheit

Die bisher betrachteten weichen Steuerungsformen über Argumente und über diskursive Praktiken in Anlehnung an Laclau und Mouffe sind im vorliegenden Fall zudem eng mit einem weiteren Steuerungsmechanismus verwoben, den Göhler und seine Mitarbeiter aus den Arbeiten von Michel Foucault herausgearbeitet haben: der Produktion von Wissen und Wahrheit. Foucault geht davon aus, dass insbesondere wissenschaftliche Diskurse wahrheitserzeugend wirken bzw. wissenschaftlichem Wissen in der Regel ein besonders hoher Wahrheitswert zugeschrieben wird (Foucault 1978: 52, 1994a: 16). Wissenschaftliches Wissen ist zudem auch für den politischen Diskurs von zentraler Bedeutung und wird in diesem besonders dann rezipiert, wenn der »Zustand der Gesellschaft, ihre Probleme sowie die möglichen Lösungswege definiert werden« (Arndt/Richter 2009: 43). Allgemein formuliert bedeutet dies, dass im politischen Diskurs ein – dem Anspruch nach – »allgemeingültiges Wissen als Wahrheit über den Zustand der Gesellschaft konstituiert« wird (ebd.: 44).

Der Berufung auf wissenschaftliches Faktenwissen kommt im Rahmen des politischen Alltagsgeschäfts somit eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu, sei es als effektives Mittel der Informationsgewinnung, als Akt symbolischer Politik oder als Instrument, um die Notwendigkeit politischer Reformen zu begründen. Die Integration wissenschaftlichen Wissens in den politischen Diskurs geschieht in Deutschland zumeist über die Erstellung statistischer Untersuchungen sowie die Einsetzung von Experten- bzw. Enquete-Kommissionen, die die Bundesregierung – mitunter in regelmäßigen Abständen – über die Entwicklungen in einem bestimmten Themengebiet informieren (Siefken 2007 43-61). Wie die Durchführung des ersten Freiwilligensurveys im Jahr 1999 (von Rosenblatt 2001) sowie die Einsetzung einer Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« im Jahr 1999 (BT-Drs. 14/2351 1999) eindrücklich zeigen, griff die rot-grüne Bundesregierung auch im Hinblick auf die statistische Erfassung und Quantifizierung des Engagementaufkommens auf diese bewährten politischen Instrumente der Wissensproduktion zurück. So wird z.B. im dritten Freiwilligensurvey konstatiert, dass dieser Survey »kein akademisches Projekt [ist], sondern [...] von Anfang an unter ausdrücklich gesellschaftspolitischen Vorzeichen [stand]. Der Zweck war nicht zuletzt, auf Basis periodisch aktualisierter Informationen eine langfristige politische Strategie zur Unterstützung der Zivilgesellschaft zu entwickeln.« (Gensicke/Geiss 2010: 48)

Nach Selbstaussage der SPD sei gerade die Initiierung der Enquete-Kommission von der eigenen Partei maßgeblich vorangetrieben worden, um das zivilgesellschaftliche Reformprojekt innerhalb der SPD zu einem bundespolitischen Projekt auszuweiten: »Die SPD hat die Einrichtung der Enquete-Kommission ›Zukunft des

Bürgerschaftlichen Engagements« im Deutschen Bundestag maßgeblich initiiert und die Impulse der Programmdebatte zu einer zivilgesellschaftlichen Reformpolitik in der Partei dabei aufgegriffen und fortentwickelt« (BT-Drs. 14/8900 2002: 59). Zu einer weiteren Integration wissenschaftlicher Diskurse über die Themen freiwilliges Engagement und Bürgergesellschaft in den politischen Diskurs trug zudem das »Internationale Jahr der Freiwilligen« 2001 mit seinen vielfältigen Veranstaltungen bei.

Durch die Aufnahme wissenschaftlichen Wissens in den politischen Diskurs kommt es in der Regel, wie Arndt und Richter konstatieren, zu einer Veränderung dieses Spezialwissens, da es in seiner Komplexität den politischen Erfordernissen, z.B. durch bestimmte inhaltliche Verkürzungen und Schwerpunktsetzungen, angepasst werden muss (Arndt/Richter 2009: 45). Auch die politische Aufarbeitung der vom ersten Freiwilligensurvey bereitgestellten Daten in der ersten Legislaturperiode der rot-grünen Regierung legt die Vermutung nahe, dass in dieser Phase bewusst auf wissensbezogene Ein- und Ausschlussmechanismen im Sinne weicher Steuerung zurückgegriffen wurde (vgl. Aner 2006: 54). Es waren die folgenden Ergebnisse des Freiwilligensurveys, die die Vertreter der rot-grünen Bundesregierung besonders häufig rezipierten: die bereits ansehnliche Engagementquote von 34 %, das umfangreiche brachliegende Engagementpotenzial in Höhe von 37 % und die sich daraus ergebenden förderpolitischen Konsequenzen (von Rosenblatt 2001: 18, 200; zur Diskussion der Ergebnisse vgl. Braun/Wahlen 2001). Für Kurt Beck sind es vor allem die folgenden Fragen, die sich aus diesen Ergebnissen für die Politik ergeben:

»Wie sind das Potential bürgerschaftlichen Engagements, seine Beweggründe und seine Gestaltungs- und Leistungsfähigkeit realistisch einzuschätzen? Und welche Rolle soll die Politik angesichts einer verstärkten Bereitschaft und Tätigkeit zur gesellschaftlichen Selbstorganisation gegenüber den bürgerschaftlich Engagierten spielen?« (FAZ 2000f)

Die Daten des ersten Freiwilligensurveys lieferten folglich die passenden Argumente für das rot-grüne Projekt einer staatlichen Engagementpolitik. Beispielhaft sei hier auf den vom Bundesfamilienministerium herausgegebenen *Leitfaden für Kommunen zur Information und Beratung über freiwilliges Engagement und Selbsthilfe* verwiesen, der den Freiwilligensurvey als zentrale Informationsquelle für diese politischen Handlungsempfehlungen benennt: »Er [der Freiwilligensurvey, D.N.] ist aktuell die umfangreichste Datenbasis zum freiwilligen Engagement in Deutschland. Er öffnet den Blick für die Strukturen und Prozesse im Freiwilligensektor einer Kommune als einem zunehmend wichtigeren neuen Politik- und Gestaltungsbereich.« (Braun/Abt/Bischoff 2000: 11)

Ebenfalls unter Rekurs auf die Ergebnisse des Freiwilligensurveys wird im *Leitfaden für Kommunen* eindringlich darauf verwiesen, dass, obgleich sich zwar bereits ein hoher Prozentsatz der Bevölkerung freiwillig engagiere, eine nachhaltige politische »Engagementförderung zur Aufrechterhaltung und Aktivierung der Engagementbereitschaft der Bürger/innen notwendig« sei (ebd.: 14, Herv. d.V., D.N.). Der aktuell erfreuliche Umfang des freiwilligen Engagements dürfe folglich nicht darüber hinwegtäuschen, dass es angesichts der engagementspezifischen »Ein- und Austrittsbewegungen« kontinuierlicher Anstrengungen bedarf, um dieses Niveau quantitativ und qualitativ zu erhalten (ebd.: 14f.). Das von Seiten der rot-grünen

Regierung stark gemachte Argument der Notwendigkeit staatlicher Regulierungseingriffe wurde demnach durch die Erkenntnisse des ersten Freiwilligensurveys zusätzlich unterstützt.

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt (vgl. Kap. 4.4), zeichnen die Ergebnisse des Freiwilligensurveys insgesamt ein recht positives Bild von der deutschen Freiwilligenlandschaft, das von anderen Engagementstudien widerlegt oder zumindest weit weniger optimistisch eingeschätzt wird: Das Beispiel des Engagementpotenzial-Arguments zeigt hierbei besonders eindrucksvoll, dass es im Zuge der Integration wissenschaftlicher Expertise in den politischen Diskurs stets zu Selektionsentscheidungen, Weglassungen und Hervorhebungen kommt, die wiederum zur Abwandlung bzw. Anpassung des wissenschaftlichen Wissens führen (Arndt/Richter 2009: 44f.). So ist es in der Tat auffällig, dass in den analysierten Redebeiträgen rot-grüner Politiker einerseits die mit derartigen Umfrageergebnissen einhergehenden methodischen Probleme weitgehend außer Acht gelassen wurden und andererseits diejenigen statistischen Befunde, die zu einer pessimistischeren Einschätzung der Freiwilligenzahlen gelangten und somit den Ergebnissen des Freiwilligensurveys widersprachen, weitgehend unberücksichtigt blieben.

Es besteht folglich kein Zweifel daran, dass der selektive Rückgriff der rot-grünen Regierung auf wissenschaftliches Spezialwissen, das Autorität bzw. Glaubwürdigkeit suggeriert, günstige Bedingungen für die Etablierung des Engagementthemas auf der bundespolitischen Ebene zur Jahrtausendwende schuf. Diese einseitige Bezugnahme auf engagementbezogene Informationen entwickelte sich nach Angaben von Kistler und Hilpert allerdings dann zu einem ernstzunehmenden Problem, wenn hiermit, wie es Ende der 1990er Jahre der Fall war,

»massive und weitreichende politische Eingriffe begründet werden. [...] Das theoretisch und methodisch-indikatorenseitig dünne Eis, auf dem sich die Debatten um Ehrenamtlichkeit [...] bewegen, ist für weitreichende politische Maßnahmen, ja fundamentale gesellschaftliche Änderungen jedenfalls nicht tragfähig genug.« (Kistler/Hilpert 1999: 269f.)

Die Selektivität des von Regierungsseite verbreiteten Wissens ergibt sich jedoch nicht nur aus der – gewiss auch notwendigen – Verkürzung wissenschaftlicher Diskussionen oder der Vernachlässigung alternativer Umfrageergebnisse, sondern auch aus der bereits mehrfach angesprochenen thematischen Engführung der Debatten über freiwilliges Engagement. So waren sowohl die möglichen unzivilen Ausprägungen des freiwilligen Engagements als auch dessen demokratiepolitische und partizipative Dimension in den diesbezüglichen bundespolitischen Debatten eher von marginaler Bedeutung. Es kommt hier folglich ein Steuerungsmechanismus zum Einsatz, der von Maarten A. Hajer als »social construction of ignorance« bezeichnet wird, im Zuge dessen relevante Wissensbestände aus der Diskussion ausgeschlossen und die Debatten stattdessen auf bestimmte – zweckdienliche – Inhalte fokussiert werden (Hajer 1995: 271f.).

Insgesamt ist es der rot-grünen Regierung durch die Hervorhebung einzelner statistischer Ergebnisse des Freiwilligensurveys und das Setzen verschiedener inhaltlicher Schwerpunkte folglich gelungen, bestimmte engagementspezifische Wissenselemente als »wahr« zu klassifizieren und gleichsam mit Geltung zu versehen, währenddessen andere Aussagen wiederum marginalisiert wurden. Auf diese Weise konnte zugleich ein spezifisches Bild über die Beschaffenheit sowie Regu-

lierbarkeit der deutschen Freiwilligenlandschaft etabliert werden. Zu den zentralen Kennzeichen dieses mit Wahrheit versehenen Engagement-Bildes zählen erstens die Reduzierung der Stärkung der Bürgergesellschaft auf Fragen der Engagementförderung, die vornehmlich auf die starke inhaltliche Engführung beider Begriffe und die weitgehende Vernachlässigung der demokratischen Dimension zurückgeführt werden kann; zweitens die Kategorisierung freiwilligen Engagements sowohl als Allheilmittel gegen gesellschaftliche Probleme als auch als wichtige Form der Selbstverwirklichung und Nächstenhilfe im Sinne einer allseitigen Win-win-Situation, die vor allem auf der Vernachlässigung antidemokratischer oder unzivilen Engagementformen sowie der alltäglichen Belastungen eines freiwilligen Engagements beruht; drittens die optimistische Vorstellung eines hohen brachliegenden Engagementpotenzials, das überwiegend aus der Nichtberücksichtigung alternativer Umfrageergebnisse resultiert; und viertens die Überzeugung, durch bundespolitische Reformen die hohe Nachfrage nach freiwillig erbrachten Leistungen zu befriedigen. Letztere Annahme wird zwar von den Ergebnissen des Freiwilligen-surveys bestätigt, scheint hierbei allerdings die Bedeutung des in den Sozialwissenschaften viel diskutierten »Eigensinns« des freiwilligen Engagements zu unterschätzen (zum spezifischen Eigensinn freiwilligen Engagements vgl. u.a. Peglow 2002: 72; BT-Drs. 14/8900 2002: 38-40; Hacket/Mutz 2002: 46; Evers 2007). Das Zusammenspiel der genannten Wissensbestände mit Wahrheitsanspruch verdeutlicht, wie machtvoll die Prozesse der Wissensselektion bzw. Wahrheitskonstitution sowie der kalkulativen Vermessung dieser immateriellen Wertgrößen zum Zwecke der Diskurskontrolle sein können.

Eine Steuerungsleistung liegt vor dem Hintergrund der genannten wissensbezogenen Ein- und Ausschlussmechanismen zudem dann vor, wenn bestimmte als wahr deklarierte wissenschaftliche Erkenntnisse zur Legitimation politischer Entscheidungen und Maßnahmen herangezogen werden (Arndt/Richter 2009: 44). So leitete die rot-grüne Bundesregierung aus dem Argument, dass eine Ausweitung des freiwilligen Engagements sowohl jedem Einzelnen als auch der gesamten Gesellschaft zugutekomme, den legitimierten Handlungsauftrag ab, regulierend in den Engagementbereich eingreifen zu dürfen. Der Glaube an ein brachliegendes Engagement- bzw. Aktivitätspotenzial, dessen Hebung zum normativen Imperativ der Politik avancierte, wurde zudem genutzt, um die guten Erfolgsaussichten engagementspezifischer Reformen zu plausibilisieren. Zusammen mit dem Argument ernstzunehmender gesellschaftlicher Krisenerscheinungen wurden diese »Wahrheiten« folglich intentional eingesetzt, um das Ziel der Etablierung einer staatlichen Engagementpolitik zu verwirklichen. Letztere kann folglich in zweifacher Hinsicht als Beispiel für eine Politik mit dem Potenzial betrachtet werden: Erstens im Sinne eines brachliegenden Kräfte reservoirs an potenziell freiwillig engagierten Menschen, die nur noch den richtigen Anstoß benötigten, und zweitens im Sinne einer potenziellen Zukunft, die für jedes einzelne Gesellschaftsmitglied, sofern es sich freiwillig engagiert, und für die Gemeinschaft insgesamt eine Win-win-Situation darstelle. Ohne die Bezugnahme auf diese zweifache Potenzialität hätte es sowohl an der nötigen Legitimation als auch an realistischen Erfolgsaussichten für eine staatliche Engagementpolitik gemangelt.

Die soeben skizzierte Durchsetzung eines bestimmten Bildes über die Beschaffenheit der deutschen Freiwilligenlandschaft entfaltete zudem insofern eine weiche Steuerungswirkung, als hierdurch auch die Handlungsoptionen der Steuerungsad-

ressaten, d.h. der politischen Funktionsträger der oppositionellen Fraktionen, vorstrukturiert und begrenzt wurden (Arndt/Richter 2009: 45). Denn durch den Ein- und Ausschluss von Wissen wird ein bestimmter »Wahrheitsbereich« abgesteckt, der die Reaktionen und Handlungsoptionen der Steuerungsadressaten, sofern sie das präsentierte Wissen als Wahrheit anerkennen, deutlich einschränkt (ebd.: 43). Aus der als wahr akzeptierten Darstellung der deutschen Freiwilligenlandschaft und ihrer Regulierungsmöglichkeiten ergab sich somit ein gewisser Problem- und Handlungsdruck, dem sich auch die übrigen bundespolitischen Fraktionen nicht länger entziehen konnten. Exemplarisch sei hier auf den Positionswechsel der CDU/CSU und FDP verwiesen, die das soeben dargestellte, von Rot-Grün forcierte engagementspezifische Wissen nach der Jahrtausendwende zumindest insoweit verinnerlicht zu haben schienen, als sie der Förderungsmöglichkeit und -notwendigkeit des freiwilligen Engagements durch den Staat – im Gegensatz zu ihrer eigenen Regierungszeit – prinzipiell zustimmten. Die Notwendigkeit der staatlichen Unterstützung des freiwilligen Engagements leitete die CDU-Präsidiumskommission im Jahr 2000 beispielsweise ebenso aus dem Argument eines brachliegenden Engagementpotenzials und mangelnder Matching-Strukturen im Engagementbereich ab: »Das Ehrenamt hat Tradition und Zukunft. Viele Potenziale für ehrenamtliches Engagement liegen noch brach. Die Bereitschaft (Motivation) der Menschen und die politisch-gesellschaftlichen Arrangements (>Gelegenheitsstrukturen<) passen häufig nicht mehr zusammen.« (CDU-Präsidiumskommission 2003: 40)

Besonders eindrücklich zeigt sich die fraktionsübergreifende Akzeptanz des skizzierten engagementspezifischen Wissens zudem einerseits in den überwiegend konsensual verlaufenden Verhandlungen aller Fraktionen im Rahmen der Enquete-Kommission und andererseits anhand des Fortbestehens dieser Wissensbestände auch nach dem Regierungswechsel im Jahre 2005. Hier wurde nicht nur die von der rot-grünen Regierung etablierte emblematische Verknüpfung von Bürgergesellschaftskonzept und Engagementförderung sowie die Freiwilligen-Markt-Argumentation fortgeführt, sondern auch die weiteren Wellen des Freiwilligen-surveys zur Legitimation der diesen Argumentationsfiguren zugrunde liegenden Wissensvorräte herangezogen. Gestützt durch die Ergebnisse des Freiwilligen-surveys entwickelte sich die Annahme, dass es ein politisch aktivierbares Engagementpotenzial gebe, in den Folgejahren gewissermaßen zur Wahrheit, wodurch andere Interpretationen und Handlungsoptionen wiederum weitgehend ausgeschlossen wurden.

Diese Ausführungen lassen keinen Zweifel daran, dass die Regierungskoalition aus Bündnis 90/Die Grünen und SPD zur Jahrtausendwende erhebliche Anstrengungen unternahm, um die Notwendigkeit der Initiierung engagementpolitischer Maßnahmen durch den Bund sowohl gegenüber den Oppositionsfraktionen als auch gegenüber skeptischen SPD-internen Stimmen zu rechtfertigen. Der Rückgriff der rot-grünen Regierung auf weiche Steuerungsmechanismen, wie etwa die Lancierung von Notwendigkeitskonstruktionen und die Etablierung bestimmter Gewissheiten im Zuge einer selektiven Aufbereitung wissenschaftlicher Daten, trug maßgeblich zur Reduzierung der diesbezüglichen gültigen Wissensvorräte und der darauf aufbauenden politischen Handlungsspielräume in Sachen Engagementförderung bei. Durch diese Bemühungen, den Engagementdiskurs auf bestimmte Wissensbestände und ihre institutionellen Konsequenzen zuzuspitzen, schuf die Regierungskoalition nicht nur die notwendige Legitimation für ihr eige-

nes politisches Reformprogramm, sondern es gelang ihr – zumindest den hier zusammengetragenen Erkenntnissen zufolge –, auch die liberal-konservativen Kräfte, die in den 1990er Jahren derartige Maßnahmen noch weitgehend ablehnten, von der Notwendigkeit einer staatlichen Engagementpolitik zu überzeugen.

6.5.2 Die Befriedung der hegemonialen Konflikte in den 2000er Jahren

Nachdem die Intensivierung der diskursiven Dynamik zur Jahrtausendwende nun unter Rekurs auf weiche Steuerungsmechanismen ausführlich erklärt worden ist, gilt es anschließend, sich denjenigen diskursiv-strukturellen Mechanismen zu widmen, die die Befriedung der engagementspezifischen Konflikte sowie die Kontinuität der institutionellen Dimension der Engagementförderung in den 2000er Jahren mitverursacht bzw. begünstigt haben.

Ausschlaggebend für die Verfestigung engagementspezifischer Anliegen im bundespolitischen Tagesgeschäft und Institutionensystem waren zweifelsohne die bereits ausführlich skizzierten Eigenschaften des hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft«, das sich im Laufe der 2000er Jahre zur Hegemonie entwickeln konnte. Gerade die große Integrationswirkung des Signifikanten »Bürgergesellschaft«, der, abgesehen von seiner Verknüpfung mit einem ermöglichenden Staat und einer staatlichen Engagementpolitik, weitgehend interpretationsoffen war, beförderte insofern die Naturalisierung der institutionellen Dimension der Engagementförderung, als durch die Ausbildung einer umfassenden reformbefürwortenden Diskurskoalition zwischen den Bundestagsfraktionen Widerstände beseitigt und eine – wenn auch prekäre – Bedeutungsstabilisierung und hegemoniale Schließung des Diskurses erzielt werden konnte (Nonhoff 2008: 315). Bestes Beispiel hierfür ist die gemeinsame Zusammenarbeit aller Fraktionen im Rahmen der Enquete-Kommission zur »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«, durch die, trotz des Sondervotums der CDU/CSU-Fraktion, ein verständigungsorientierter Prozess quer über alle Parteigrenzen hinweg in Gang gesetzt wurde. Alle Mitglieder der Kommission stimmten darin überein, dass die Förderung freiwilligen Engagements angesichts ernstzunehmender gesellschaftlicher Krisenerscheinungen und des sich vollziehenden ehrenamtlichen Struktur- und Motivationswandels auch ein politisches Problem sei, das somit auch der politischen Regulierung, d.h. der Initiierung engagementförderlicher Maßnahmen von Seiten des Staates, bedürfe (BT-Drs. 14/8900 2002: 2f.). Die hier gemeinsam erarbeitete Problemdefinition wurde in den Folgejahren von allen Bundestagsfraktionen stets als zentraler Referenzpunkt herangezogen und wirkte somit sowohl koalitions- als auch bedeutungsstabilisierend.

Die Stabilität der institutionellen Dimension der Engagementförderung in den 2000er Jahren wurde darüber hinaus durch sog. »structured ways of arguing« befördert (Hajer 1995: 273), d.h. durch Argumentationsmuster, die für die Problematisierung eines Themas in einem bestimmten Politikfeld oder einem länderspezifischen Kontext typisch sind und sich bereits in der Vergangenheit mehrfach bewährt haben. Im vorliegenden Fall kann die Kopplung des Engagementthemas an eine – mitunter zur Übertreibung neigenden – Krisendiagnostik als solch ein »historically specific way of arguing a case« verstanden werden (ebd.). Verweise auf gesellschaftliche Krisenszenarien wurden nicht nur von der rot-grünen Re-

gierung zur Jahrtausendwende intentional eingesetzt, um die Notwendigkeit der staatlichen Regulation des Engagementfeldes zu begründen, sondern fanden auch im weiteren Verlauf der 2000er Jahre als allgemeine Begründungsformel für die Durchführung engagementpolitischer Maßnahmen Verwendung. Bereits ein kurzer Blick auf die Problematisierung von Ereignissen in anderen Politikfeldern zeigt, dass es sich bei der Verknüpfung eines als problematisch kategorisierten Themenfeldes mit dem Krisen- bzw. Katastrophenbegriff um ein für den deutschen Fall typisches Argumentationsmuster handelt, wenn es darum geht, Themen auf der politischen Agenda zu platzieren und allgemeine Unterstützung für die Durchführung regulierender Maßnahmen zu erzeugen. Exemplarisch hierfür sei auf die politischen Regulierungsbemühungen im Bereich des Klimawandels verwiesen: Weingart, Engels und Pansegrau legen mittels einer Diskursanalyse zum anthropogenen Klimawandel in Deutschland überzeugend dar, dass es erst durch die Verknüpfung der Klimadebatten mit dem Begriff der »Klimakatastrophe« (Weingart/Engels/Pansegrau 2008: 66) zur nachhaltigen Politisierung des Klimawandels in den 1980er Jahren in Deutschland kam, die in den 1990er Jahren in die Durchführung diesbezüglicher politischer Regulierungsmaßnahmen mündete (ebd.: 65-84; ebenso Reusswig 2010). Eine ähnliche Überbetonung des demografischen Wandels als Krisenszenario lässt sich im deutschen Politikdiskurs z.B. auch mit Blick auf die Problematisierung und Politisierung der biografischen Lebensphase des Alters feststellen (Marschallek 2004; Denninger u.a. 2014: 9f., 106).

Während die aus einer umfassenden Krisendiagnostik abgeleitete Notwendigkeit einer staatlichen Engagementpolitik von Seiten der rot-grünen Regierungskoalition zur Jahrtausendwende noch ausführlich begründet und mit besonderer Vehemenz ins Feld geführt wurde, entwickelte sie sich in den Folgejahren allmählich zu einem anerkannten Wissensbestand, der keiner umfangreichen Herleitung mehr bedurfte. Hier setzte folglich der sog. Black-Boxing-Prozess ein, den Hajer als einen der grundlegendsten diskursiven Mechanismen benennt, im Zuge dessen komplexe Zusammenhänge und bestimmte Einsichten als natürlich und selbstverständlich dargestellt werden (Hajer 1997: 116). So wird beispielsweise in den untersuchten Dokumenten seit Mitte der 2000er Jahre zumeist ohne nähere Erläuterungen und Begründungen konstatiert, dass es eine natürliche bzw. selbstverständliche Aufgabe des Staates sei, engagementförderliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Exemplarisch hierfür sei auf ein Statement Ursula von der Leyens verwiesen: »Engagement braucht abgestimmte Engagementpolitik« (von der Leyen 2009: 10). In ähnlicher Manier konstatiert auch Horst Köhler in seiner Rede am Tag des Ehrenamtes im Jahr 2007: »Der Staat kann Bürgersinn nicht verordnen. Er kann und muss ihn aber fördern – durch gute Rahmenbedingungen, durch Bildung und nicht zuletzt durch eine Kultur der Anerkennung.« (Köhler 2007c: 3) Derartige Formulierungen lassen sich während der 2000er Jahre in den Veröffentlichungen der jeweils amtierenden Bundesregierung und ihrer Ministerien sowie aller bundespolitischen Fraktionen auffinden, was wiederum deutlich für die allgemeine Akzeptanz der engagementspezifischen Wissensbestände und ihrer regulativen Konsequenzen spricht (Bündnis 90/Die Grünen 2002: 50; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2005: 15; Blumenthal 2009: 21; Schäuble 2009: 150).

Ein Blick über den engeren Untersuchungszeitraum hinaus zeigt zudem, dass Ende der 2000er Jahre die Notwendigkeit der Förderung freiwilligen Engagements

durch den Staat kaum mehr als ein diskursives Produkt, sondern vielmehr als nicht weiter begründungswürdige Gegebenheit wahrgenommen wird. So konstatiert beispielsweise die Nationale Engagementstrategie aus dem Jahr 2010, dass der Bedeutungsgewinn freiwilligen Engagements untrennbar mit einer Neuausrichtung des staatlichen Rollenverständnisses im Sinne von Aktivierung und Ermöglichung verbunden sei, wodurch sich die Engagementpolitik »zu einem neuen politischen Handlungsfeld [entwickelt hat], das der Steuerung und Gestaltung bedarf« (Bundesregierung 2010: 66).

Bei der Stabilisierung der institutionellen Dimension der Engagementförderung in den 2000er Jahren kommt zudem ein Mechanismus zum Tragen, dem Michael Schwab-Trapp in seiner Analyse von Kriegsdiskursen ein hohes Maß an Bedeutung zuschreibt: Die Naturalisierung bzw. Normalisierung der den engagementpolitischen Maßnahmen zugrunde liegenden Wissensbestände ist nicht nur eine Folge wirkmächtiger Black-Boxing-Prozesse, sondern kann u.a. auch darauf zurückgeführt werden, dass diese Deutungsangebote durch ihre kontinuierliche Übersetzung in institutionelle Praktiken gleichsam als legitime Deutungen im Sinne einer »*intellectual path dependency in policy making*« (Blyth 2001: 4, Herv. i.O.) stabilisiert wurden (Schwab-Trapp 2002: 46). Je mehr Geltung und Legitimität diesen Wissensbeständen im Zuge ihrer Institutionalisierung zugeschrieben wird, umso schwieriger ist es, diese vollständig zu ignorieren oder in diskursiven Auseinandersetzungen erneut zu destabilisieren. Letzteres wird durch die allgemeine positive Bedeutungsaufladung des Engagementthemas in der Öffentlichkeit zusätzlich erschwert. Dass es in den 2000er Jahren somit nahezu unmöglich war, grundsätzlich gegen engagementförderliche Maßnahmen des Staates zu votieren, zeigt sich besonders eindrucksvoll am Beispiel des »Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements« von 2007. Dieses Gesetz ging vornehmlich auf einen Alleingang des Finanzministers Peer Steinbrück zurück, der hierbei auf Abstimmungen mit dem Koalitionspartner CDU/CSU weitgehend verzichtete. Die Unionsabgeordneten brachten ihren Unmut darüber zwar zum Ausdruck, konstatierten dann aber nüchtern: »»dagegen kann man ja nichts sagen«, denn auch die »»Union steht für die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements«« (Focus 2006e).

Die Kontinuität der institutionellen Dimension der Engagementförderung sowie die deutliche Abschwächung der diesbezüglichen Konflikte zwischen den Bundestagsfraktionen in den 2000er Jahren kann zusammenfassend auf die folgenden Diskursmechanismen zurückgeführt werden: auf die voranschreitende Inkorporierung einstmals widerständiger Positionen in das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft«, den beständigen Rückgriff auf historisch bewährte Argumentationsmuster sowie die Naturalisierung der engagementspezifischen Wissensbestände infolge von Black-Boxing-Prozessen und ihrer kontinuierlichen Übersetzung in institutionelle Praktiken.

6.6 DIE ERKLÄRUNGSKRAFT HEGEMONIALER KONFLIKTE FÜR DEN WANDEL DER DISPOSITIVE DER FREIWillIGKEIT (1998 BIS 2009)

Den folgenden Ausführungen liegt analog zur Phase der Diskursstrukturierung das Ziel zugrunde, unter Rückgriff auf die hegemonieanalytischen Erkenntnisse bezüglich der Durchsetzung der institutionellen Dimension der Engagementförderung auf der bundespolitischen Ebene in den 2000er Jahren eine Erklärung für die auf der Ebene des Verstehens skizzierte Entwicklung der engagementspezifischen Produktivitäts-Erzählung im selben Zeitraum zu finden (vgl. Abb. 4). Die ausführliche Darstellung der Phase der Diskursinstitutionalisierung von 1998 bis 2009 hat gezeigt, dass die diskursive Dynamik und die Wahrnehmbarkeit der engagementbezogenen Debatten zur Jahrtausendwende durch die Unterstützung der rot-grünen Regierung, die Initiierung erster engagementpolitischer Maßnahmen und das Fortbestehen einzelner diesbezüglicher Konflikte zwischen den Bundestagsfraktionen ihren Höhepunkt erreicht hatten. Aufgrund der Entstehung einer breiten, wissenschaftlich flankierten Diskurskoalition zwischen allen Bundestagsfraktionen entwickelte sich die Behauptung der Notwendigkeit regulierender Eingriffe des Staates in den Engagementbereich im weiteren Verlauf der 2000er Jahre allmählich zur Selbstverständlichkeit. Infolgedessen ebnten auch die diesbezüglichen Auseinandersetzungen zwischen den Bundestagsfraktionen zunehmend ab und die Engagementpolitik entwickelte sich zu einem neuen Politikfeld des Bundes. Gestritten wurde dann allenfalls noch über die konkrete inhaltliche Ausgestaltung der engagementspezifischen Reformen. Die Gründe für die Ausbildung einer umfassenden Diskurskoalition um die reformorientiert-innovative Position zu Beginn des neuen Jahrtausends sowie für die sukzessive Etablierung einer staatlichen Engagementpolitik in den 2000er Jahren wurden unter Rekurs auf intentionale und strukturelle Diskursmechanismen ausführlich hergeleitet.

Diese Erkenntnisse sollen nun mit den diskursiven Wandlungsprozessen zusammengeführt werden, die sich in der Phase der Diskursinstitutionalisierung ereignet haben: Es kam zwar seit der Herausbildung der Storyline der Freiwilligkeit als gesellschaftliche Produktivitätsressource Mitte der 1990er Jahre zu keinen weiteren Diskursverschiebungen im Sinne des Auftretens neuer Diskursformationen, doch zeichnet sich gerade die Entwicklung der engagementspezifischen Produktivitäts-Erzählung zwischen 1998 und 2002 durch erhebliche diskursive Umbauten und Neuverknüpfungen aus. Erst für den weiteren Verlauf der 2000er Jahre kann auf der bundespolitischen Ebene von einer Normalisierung bzw. Naturalisierung des diskursiven Geschehens um die produktiven Potenziale des freiwilligen Engagements gesprochen werden. Im Folgenden gilt es daher, die Ereignisse der Phase der Diskursinstitutionalisierung mit Blick auf die Frage zusammenzufassen, welche Erklärungskraft die Konflikte um die institutionelle Dimension der Engagementförderung sowie die skizzierten intentionalen und strukturellen Diskursmechanismen für die diskursinternen Umbauten zur Jahrtausendwende und die spätere Normalisierung der Produktivitäts-Erzählung auf der bundespolitischen Ebene haben.

Im Hinblick auf die internen Diskursumbauten der Storyline der Freiwilligkeit als gesellschaftliche Produktivitätsressource sei nochmals daran erinnert, dass sich die Gestalt des dispositiven Netzes dieser Erzählung zwischen 1998 und 2002

insofern veränderte, als die institutionelle Dimension der Engagementförderung durch ihre emblematische Verknüpfung mit dem Bürgergesellschaftskonzept zunehmend ihr bisheriges bundespolitisches Nischendasein verlor und in den Fokus der Aufmerksamkeit rückte. Angesichts der empirischen Erkenntnis, dass sich diese Diskursumbauten kurz nach dem Regierungswechsel im Jahr 1998 ereigneten, liegt die Vermutung nahe, dass diese Veränderungen auf die gezielten diskursiven Erneuerungsleistungen der rot-grünen Regierung zurückgeführt werden können. Die Vehemenz, mit der von Regierungsseite die Integration neuer engagementbezogener Wissensbestände in den Diskurs forciert wurde, kann u.a. damit begründet werden, dass sich in den vorausgegangen Jahren unter dem Dach der engagement-spezifischen Produktivitäts-Erzählung zwei Diskurskoalitionen gegenüberstanden, die mit ihren konträren Positionen bezüglich der institutionellen Dimension der Engagementförderung um Vorherrschaft rangen. Die intensiven Bemühungen der rot-grünen Bundesregierung, über den Einsatz weicher Steuerungsmechanismen den vorhandenen Resonanzboden der opponierenden Diskurskoalition, d.h. die engagementspezifischen Überzeugungen der übrigen bundespolitischen Fraktionen, zu beeinflussen, dienten daher zwar in erster Linie dem Ziel, diese von einem gemeinsamen diesbezüglichen Vorgehen zu überzeugen und etwaige Widerstände gegen die Initiierung engagementpolitischer Maßnahmen abzubauen. Gleichzeitig wurden durch diese weichen Steuerungsanstrengungen im Rahmen des hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft« jedoch auch neue diskursive Elemente in die vorherrschende Produktivitäts-Erzählung eingebracht und auf diese Weise eine Reorganisation der diskursiven Ordnung angeregt.

Aufgrund der zentralen Bedeutung, die diesen intentionalen diskursiven Erneuerungsimpulsen für den internen Umbau der engagementspezifischen Produktivitäts-Erzählung zur Jahrtausendwende zukommt, seien diese hier nochmals überblicksartig benannt: Erstens gelang es der rot-grünen Regierung durch die Verknüpfung der bundespolitischen Diskussionen über freiwilliges Engagement mit dem Bürgergesellschaftskonzept als Leitbild eines neuen aktivierenden Staatsverständnisses nicht nur die Stärkung der Bürgergesellschaft, sondern gleichsam auch die Förderung des freiwilligen Engagements durch den Staat zur Notwendigkeit zu erklären. Um diese Verknüpfungen zu festigen, bedurfte es jedoch noch weiterer diskursiver Neuerungen, wie sie etwa im Zuge der Steuerung durch Argumente oder durch die Produktion von Wissen und Wahrheit in den Diskurs integriert wurden: Das Argument der Notwendigkeit einer staatlichen Engagementpolitik wurde hierbei stets durch Verweis auf verschiedene Krisenerscheinungen plausibilisiert. Außerdem zeigte sich die rot-grüne Regierung überzeugt davon, dass durch entsprechende engagementpolitische Reformen eine Passung zwischen engagementspezifischen Angebots- und Nachfragebedingungen hergestellt werden könne. Um diese Argumente und Notwendigkeitskonstruktionen wiederum mit Glaubwürdigkeit und Legitimität auszustatten, bediente sich die rot-grüne Regierung zudem der Steuerung durch die Produktion von Wissen und Wahrheit. Eine Erneuerungsleistung in der diskursiven Praxis lag hier insofern vor, als bestimmte engagementspezifische Daten und wissenschaftliche Ergebnisse, allen voran des ersten Freiwilligensurveys, von der rot-grünen Regierung auf eine bestimmte Weise arrangiert und gedeutet wurden, so dass angesichts der daraus resultierenden wissensbezogenen Ein- und Ausschlüsse nur noch eine bestimmte Auslegungsrichtung möglich erschien. Auf diese Weise konnte gleichsam

ein spezifisches Bild – mit Wahrheitsanspruch – über die Beschaffenheit sowie Regulierbarkeit der deutschen Freiwilligenlandschaft etabliert werden, das sich deutlich von der engagementspezifischen Produktivitäts-Erzählung zwischen 1994 und 1998 unterschied.

Die genannten wissenschaftlich flankierten diskursiven Erneuerungsimpulse der rot-grünen Regierung im Rahmen des hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft« liefern somit ein Erklärungsmodell für die Diskursumbauten innerhalb der engagementspezifischen Produktivitäts-Erzählung zur Jahrtausendwende. Die institutionelle Dimension der Engagementförderung konnte sich folglich nur durch ihre emblematische Verknüpfung mit dem zum Reformprojekt des aktivierenden Staatsumbaus erhobenen Leitbild der Bürgergesellschaft und durch ihre Einbettung in umfangreiche Notwendigkeitskonstruktionen derart durchsetzen. Mit Hilfe dieser diskursiven Neuerungen gelang es der rot-grünen Regierung erstens, die bewahrend-sachliche Position in Sachen Engagementförderung zu delegitimieren und zweitens, die Notwendigkeit einer staatlichen Engagementpolitik nicht nur zu behaupten, sondern dieser Feststellung auch Taten folgen zu lassen und erste engagementspezifische Maßnahmen auf den Weg zu bringen (vgl. Abb. 4). Somit bewahrheitet sich hier die von Hajer stark gemachte Einsicht, dass dem Aufkommen neuer Storylines, »that re-order understandings« (Hajer 1995: 56), eine entscheidende Bedeutung mit Blick auf institutionelle Wandlungsprozesse zukommt (Hajer 2008: 289).

Auch die Normalisierung der engagementspezifischen Produktivitäts-Erzählung auf der bundespolitischen Ebene nach 2002 kann unter Rekurs auf die Konflikte um die institutionelle Dimension der Engagementförderung, besser gesagt: auf das Ausbleiben derselben, erklärt werden. Die noch in der ersten Legislaturperiode der rot-grünen Regierung immer wieder aufscheinenden Konflikte zwischen den bundespolitischen Fraktionen bezüglich der Einbettung der staatlichen Engagementförderung in die Reformprojekte der Bürgergesellschaft und des aktivierenden Staates konnten seit Beginn der 2000er Jahre durch die sukzessive Inkorporierung widerständiger Positionen in das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« weitgehend befriedet werden. Ursächlich hierfür ist vor allem die zunehmende Bedeutungsspreizung des leeren Signifikanten »Bürgergesellschaft«, der, abgesehen von seiner emblematischen Verknüpfung mit der staatlichen Förderung freiwilligen Engagements, derart interpretationsoffen – gerade hinsichtlich alternativer staatlicher Leitbilder – war, dass die noch verbliebenen diesbezüglichen Konflikte zwischen den Bundestagsfraktionen weitgehend beigelegt werden konnten. Dieser (Be-)Deutungspluralität ist es zu verdanken, dass sich sowohl die Große Koalition nach ihrem Regierungsantritt im Jahr 2005 als auch die liberal-konservative Koalition zwischen 2009 und 2013 mit dem Ziel der Stärkung der Bürgergesellschaft arrangieren konnten. Neben der Formierung einer breiten reformbefürwortenden Diskurskoalition zwischen allen Bundestagsfraktionen führte der leere Signifikant der »Bürgergesellschaft« auch zu einer hegemonialen Schließung des Diskurses auf ein produktivistisches Freiwilligkeits-Bild. Es ist somit dem leeren Signifikanten »Bürgergesellschaft«, verstanden als zentraler Knotenpunkt im Netz des engagementspezifischen Produktivitäts-Dispositivs, geschuldet, dass die unterschiedlichen Wissensbestände der Erzählung, wie die emblematische Verknüpfung des Bürgergesellschaftskonzepts mit Fragen der Engagementförderung, die Einbettung freiwilligen Engagements in einen Problem-Lösungs-Kontext, die

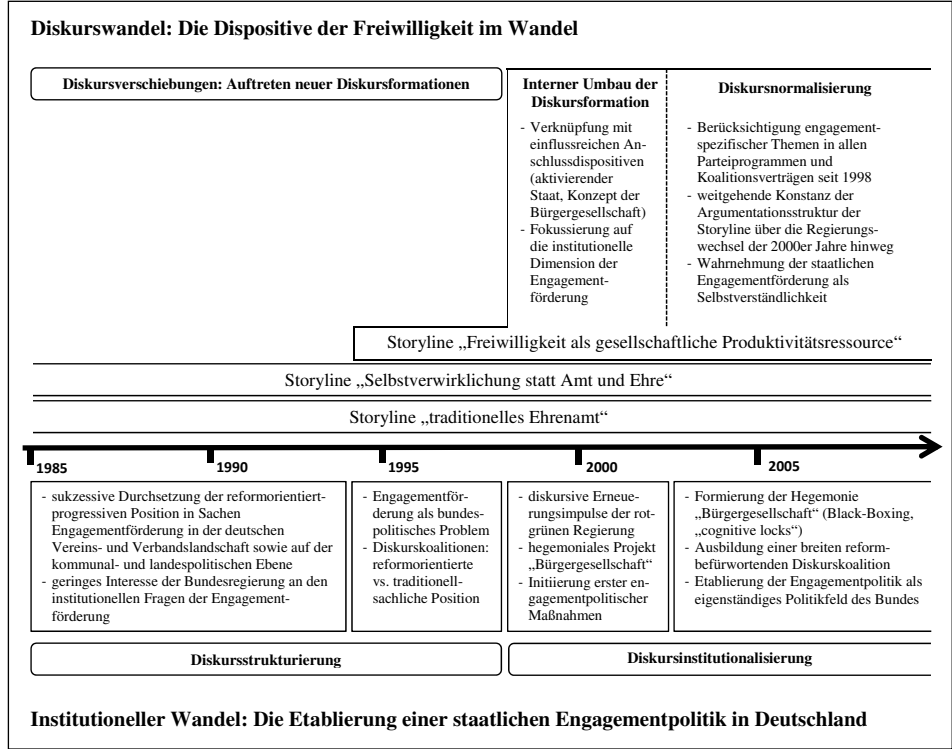
diskursive Konstruktion eines erhöhten Engagementbedarfs und eines brachliegenden Engagementpotenzials sowie die Idee der passgenauen Vermittlung von Engagementangebot und -nachfrage, zu einer konsistenten Storyline verdichtet werden konnten.

Die auf der bundespolitischen Ebene nach 2002 einsetzende Normalisierung der engagementspezifischen Produktivitäts-Erzählung kann demzufolge grundlegend darauf zurückgeführt werden, dass sich das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« seitdem im Übergang zur Hegemonie befand, wodurch sich auch die soeben skizzierten engagementspezifischen Wissensvorräte und ihre institutionellen Entsprechungen auf der bundespolitischen Ebene sukzessive zu anerkannten Wahrheiten entwickeln konnten. Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die empirische Erkenntnis, dass sich die noch Ende der 1990er Jahre politisch umkämpfte Einsicht in die Notwendigkeit der staatlichen Förderung bürgerschaftlichen Engagements in den 2000er Jahren infolge von Black-Boxing-Prozessen und der zunehmenden Institutionalisierung der engagementspezifischen Wissensbestände im Rahmen engagementpolitischer Maßnahmen allmählich zur Selbstverständlichkeit bei allen Bundestagsfraktionen, in Teilen der Wissenschaft sowie der medialen Berichterstattung entwickelt hat.

Angesichts der zunehmenden Hegemonialisierung dieser Wissensordnung nimmt es auch nicht wunder, dass die inhaltlichen Schwerpunktverlagerungen im bundespolitischen Umgang mit freiwilligem Engagement in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre zu keinen grundlegenden Veränderungen dieses Argumentationsmusters führten, blieben sie ja weiterhin auf den leeren Signifikanten »Bürgergesellschaft« bezogen. Zwar wurden engagementpolitische Maßnahmen seit dem Regierungsantritt der Großen Koalition im Jahr 2005 einerseits verstärkt vor dem Hintergrund neuer Krisenerscheinungen diskutiert und andererseits vom Leitbild des aktivierenden Staates abgekoppelt und zunehmend als Beitrag zur öffentlichen Dienstleistungserbringung betrachtet, doch führten diese inhaltlichen Neuakzentuierungen nicht, wie es zwischen 1998 und 2002 noch der Fall war, zu grundlegenden diskursiven Umbauten. Auch die thematische Fokussierung der Engagementdebatten auf soziale und helfende Tätigkeiten zulasten demokratischer oder gar kritischer Implikationen konnte im Zuge der Stabilisierung der Hegemonie der »Bürgergesellschaft« perpetuiert werden. Diese führte folglich zu einer hegemonialen Schließung der engagementspezifischen Debatten im Sinne des Produktivitäts-Dispositivs und liefert demnach eine Erklärung für die Normalisierung der engagementspezifischen Produktivitäts-Erzählung auf der bundespolitischen Ebene in den 2000er Jahren.

Zur Veranschaulichung des hier erläuterten Zusammenhangs zwischen der Normalisierung der institutionellen Dimension der Engagementförderung auf der bundespolitischen Ebene und den mit Blick auf das engagementspezifische Produktivitäts-Dispositiv ermittelten Wandlungsprozessen in der Phase der Diskursinstitutionalisierung sei an dieser Stelle erneut auf die nunmehr vervollständigte Grafik verwiesen.

Abb. 4: Die Verflechtung von Diskurswandel und institutionellem Wandel (II)



Quelle: eigene Darstellung

Betrachtet man diese Grafik abschließend vor dem Hintergrund des im Vorfeld der zweiten Ergebnispräsentation formulierten Erkenntnisinteresses, wird deutlich, dass nun auch das zeitlich-funktionale Interesse dieser Forschungsarbeit auf der Ebene des Erklärens als befriedigt gelten kann. Durch die Aufdeckung der hegemonialen Konflikte um die institutionelle Dimension der Engagementförderung zwischen 1985 und 2009 ist es gelungen, sowohl das So-Geworden-Sein der Regierung der Freiwilligkeit zu denaturalisieren als auch eine Erklärung für den institutionellen Wandel sowie den Wandel der Dispositive der Freiwilligkeit zu finden. Beide Entwicklungen können im Grunde auf die sukzessive Durchsetzung einer umfassenden gesellschaftlich-politischen Diskurskoalition um die reformorientiert-progressiven Position in Sachen Engagementförderung zurückgeführt werden. Mit Blick auf den institutionellen Wandel gilt festzuhalten, dass die reformbefürwortende Sichtweise bis in die erste Hälfte der 1990er Jahre vor allem auf der wissenschaftlichen, verbandlichen und medialen Ebene sowie bei verschiedenen Freiwilligenorganisationen Verbreitung fand und erst seit Mitte der 1990er Jahre auch auf bundespolitischer Ebene zunehmend auf Zuspruch traf. Angesichts der ablehnenden Haltung der damaligen liberal-konservativen Bundesregierung gegenüber regulierenden Eingriffen in den Engagementbereich kam es in diesem Zeitraum jedoch noch nicht zur Durchführung institutioneller Reformen (Diskursstrukturierung). Dies änderte sich mit dem Antritt der Regierungskoalition aus SPD und

Bündnis 90/Die Grünen, die schon in ihrer Rolle als Oppositionsfraktionen in der letzten Legislaturperiode Helmut Kohls zur reformbefürwortenden Diskurskoalition zählten und diesen Kurs zur Jahrtausendwende weiterverfolgten. Erst durch das von der rot-grünen Regierung forcierte hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« wurde sowohl die Notwendigkeit der staatlichen Engagementförderung durch ihre emblematische Verknüpfung mit dem Bürgergesellschaftskonzept stabilisiert als auch die zur Jahrtausendwende noch vorhandenen widerständigen Positionen in die sich entwickelnde Hegemonie der »Bürgergesellschaft« inkorporiert. Im Zuge dessen kam es in der ersten Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung zur Initiierung erster engagementpolitischer Maßnahmen. Unter der Bedingung der Ausbildung einer umfassenden reformbefürwortenden Diskurskoalition zwischen allen Bundestagsfraktionen in den 2000er Jahren konnte sich die Engagementpolitik in diesem Zeitraum als eigenständiges Politikfeld des Bundes etablieren (Diskursinstitutionalisierung).

Doch nicht nur der institutionelle Wandel, sondern auch der Wandel der Dispositive der Freiwilligkeit kann durch die Aufdeckung der hegemonialen Konflikte zwischen verschiedenen Diskurskoalitionen um die institutionalisierte Gestalt einer staatlichen Engagementpolitik plausibilisiert werden. So entwickelte sich die reformorientiert-progressive Position in Sachen Engagementförderung zwischen 1985 und 1995 in erster Linie als Gegenoffensive zur lange Jahre vorherrschenden Erzählung vom traditionellen (alten) Ehrenamt heraus, in der kein Bedarf für eine Übertragung engagementspezifischer Regulierungsaufgaben auf den Staat gesehen wurde. Mit der reformorientiert-progressiven Position untrennbar verbunden war eine im wissenschaftlichen und medialen Kontext sowie durch die Freiwilligen selbst forcierte Neuinterpretation der sich wandelnden Bedingungen der Ehrenamtlichkeit, die unter Bezugnahme auf die Wissensordnung des neuen Ehrenamtes zu einer konsistenten Erzählung, der Storyline Selbstverwirklichung statt Amt und Ehre, verdichtet wurde. Auch die Ausbildung des engagementspezifischen Produktivitäts-Dispositivs seit Mitte der 1990er Jahre kann grundlegend darauf zurückgeführt werden, dass die reformorientiert-progressive Diskurskoalition, vor allem auf Initiative der Vereine und Verbände hin, erhebliche Anstrengungen unternommen hat, um auch die Bundestagfraktionen sowie die schwarz-gelbe Bundesregierung von der Notwendigkeit institutioneller Reformen im Engagementbereich zu überzeugen. Diese Überzeugungsbemühungen waren insofern erfolgreich, als die progressiv-reformorientierte Position – und damit auch die Wissensbestände des neuen Ehrenamtes – auf bundespolitischer Ebene seit Mitte der 1990er Jahre zunehmend auf Gehör stieß. Allerdings wurden diese bundespolitischen Debatten durch Hervorhebung des Produktivitätsgedankens angesichts vielfältiger, vor allem kommunitaristisch inspirierter Krisendiagnosen und sozialstaatlicher Erschöpfungerscheinungen inhaltlich neu gerahmt und zur Storyline der Freiwilligkeit als gesellschaftliche Produktivitätsressource verdichtet.

Die internen Umbauten der engagementspezifischen Produktivitäts-Erzählung zur Jahrtausendwende sowie ihre weitgehende Kontinuität können ebenfalls durch Rekurs auf die Konflikte um die institutionelle Dimension der Engagementförderung bzw. auf das Ausbleiben derselben nach 2002 erklärt werden. Das von der rot-grünen Regierung forcierte hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft«, das zur endgültigen Durchsetzung der reformorientierten Position in Sachen Engagementförderung auf der bundespolitischen Ebene beitrug, kann auch als ein

diskursiver Erneuerungsimpuls verstanden werden, der ein Erklärungsmodell für die Diskursumbauten innerhalb der engagementspezifischen Produktivitäts-Erzählung zur Jahrtausendwende bietet. D.h., die auf der bundespolitischen Ebene bereits vorherrschende Deutung freiwilligen Engagements als gesellschaftliche Produktivitätsressource wurde durch ihre emblematische Verknüpfung mit dem zum Reformprojekt des aktivierenden Staatsumbaus erhobenen Leitbild der Bürgergesellschaft und durch ihre Einbettung in umfangreiche Notwendigkeitskonstruktionen, die die Durchführung institutioneller Reformen seitens des Staates nahelegten, perpetuiert. Zumindest auf der bundespolitischen Ebene führte der leere Signifikant der »Bürgergesellschaft« so eine hegemoniale Schließung des Diskurses auf eine produktivistische Deutung des freiwilligen Engagements herbei, dessen brachliegende Potenziale, so das vorherrschende Argument, zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben gehoben werden müssen. Bei dieser hegemonialen Fixierung der Freiwilligkeit im Sinne des engagementspezifischen Produktivitäts-Dispositivs handelt es sich jedoch nur um eine semi-hegemoniale (Wissens-)Ordnung. Sie hat sich zwar im Laufe der 2000er Jahre bei allen Bundestagsfraktionen sowie in Teilen der Wissenschaft sowie der Medienberichterstattung als Common Sense durchgesetzt und wird gleichzeitig durch wirkmächtige Krisenerzählungen stabilisiert, doch hat sie bislang kaum Anschluss an die Deutungen und die Alltagspraxis der (potenziellen) Freiwilligen gefunden. Der Diskrepanz zwischen den produktivistisch gefärbten Wissensbeständen auf der bundespolitischen Ebene und ihrer mangelhaften alltagspraktischen Relevanz und Umsetzung durch die freiwillig Engagierten wird nachfolgend im Rahmen der resümierenden Rückschau auf die zentralen Ergebnisse dieser Forschungsarbeit nochmals explizit Aufmerksamkeit geschenkt.