

Isabelle-Christine Panreck

Zulasten zivilgesellschaftlicher Freiräume?

Staatlich geförderte Demokratiebildung in Großbritannien

Zusammenfassung: Traditionell kam dem Staat in Großbritannien eine zurückhaltende Rolle im Feld der Demokratiebildung zu. Erst mit »New Labour« und der Einführung des Faches »Citizenship« an englischen Secondary Schools 2002 erfolgte die Kehrtwende: Die zeitliche Überschneidung der Implementation und ersten Reformen des neuen Faches mit Maßnahmen der staatlichen Terrorismusabwehr und des präventiven Demokratieschutzes prägt sich dabei tief in schulische und außerschulische Maßnahmen der Demokratiebildung ein. Der Beitrag prüft, wie die staatlichen und nicht-staatlichen Elemente der schulischen und außerschulischen Demokratiebildung ineinandergreifen und inwiefern sich das Verhältnis von Staat und Gesellschaft durch die Verquickung der Politikfelder »Bildung« und »innere Sicherheit« in den letzten zwei Dekaden verschoben hat, wobei außercurriculare Maßnahmen zur Stärkung der Demokratie und des sozialen Zusammenhalts in den Vordergrund rücken. David Camerons Vision der »Big Society« als umfassender Ansatz der Erneuerung des demokratischen Geistes im Vereinigten Königreich und dem Flaggschiff des »National Citizen Service« kommen besondere Bedeutung zu.

Schlüsselwörter: Politische Bildung, Staatsbürgerschaft, Zivilgesellschaft, Devolution, Prevent-Duty, Big Society, David Cameron

Isabelle-Christine Panreck, At the expense of civil society's freedom? State-run citizenship education in Great Britain

Summary: Traditionally, the state played a minor role in efforts of citizenship education in Great Britain. This changed with »New Labour« and the implementation of »Citizenship education« in England in 2002. The time overlap with the government's counter terrorism strategies as reaction to 9/11 and the 7/7-bombings in London shaped curricular and extra-curricular measures in broader programmes of citizenship education. This article analyses how governmental and non-governmental elements of curricular and extra-curricular citizenship education intertwine and to what extent the relationship of state and society changed due to the overlapping of the policy fields »education« and »security« within the last two decades. The argumentation focuses on extra-curricular programmes. A special interest lies in David Cameron's vision of »Big Society« and its flagship »National Citizen Service« as a holistic approach, which aimed at reviving the democratic spirit in the United Kingdom.

Keywords: Citizenship education, civil society, devolution, counter extremism, counter terrorism, Big Society, Prevent-Duty, David Cameron

Isabelle-Christine Panreck, Dr. phil., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismusforschung e. V. an der TU Dresden.

Korrespondenzanschrift: isabelle-christine.panreck@mailbox.tu-dresden.de

1. Von der Reaktion zur Prävention

Auf die Anschläge des 11. Septembers 2001 folgte im Vereinigten Königreich eine Reihe an Gesetzesinitiativen zur Terrorismusbekämpfung, die nicht nur auf das Verbot terroristischer Vereinigungen und Verhindern von Attentaten, sondern auch auf das Unterbrechen von Radikalisierungsprozessen zielte. Dieses Vorhaben entfaltete erneut Dringlichkeit nach den Anschlägen auf die Londoner U-Bahn am 7. Juli 2005, verübt von überwiegend in Großbritannien Geborenen. Galt Terrorismus abseits der Nordirland-Frage auf der Insel bis dahin eher als Gefährdung von außen, rückten nun demokratieaushöhlende Prozesse innerhalb des Königreiches auf die Tagesordnung.

Die zahlreichen Maßnahmen zum Bekämpfen des Terrorismus fielen in einen Zeitraum, in dem die bevölkerungsreichste Nation England tiefeschürfende Reformen der curricularen Demokratiebildung durchführte. Das langjährige Engagement des Politikdidaktikers Bernhard Crick trieb ab Ende der 1990er unter der Regierung von »New Labour« Knospen, nun auf Zuspruch über die parteilichen Lager hinweg stoßend. Im Jahr 2002 verankerte Westminster das Fach »Citizenship« – vergleichbar mit dem deutschen »Politikunterricht« – an weiterführenden Schulen in England als Pflichtfach. Die Aufgabe der Extremismusprävention rückte dabei nach den 7/7-Bombings in den Vordergrund der curricularen Demokratiebildung. Auf außercurriculare Maßnahmen und die Zivilgesellschaft ebenso wie lokale Gemeinschaften als Orte der gelebten Demokratie richtete David Cameron sein Augenmerk mit seiner Vision der »Big Society«.¹ In Abkehr von Margaret Thatchers Skepsis gegenüber der »Gesellschaft« strebte der damalige Tory-Parteivorsitzende an, den gesellschaftlichen Zusammenhalt in den Kommunen zu stärken und zuvorderst junge Menschen über außercurriculare Angebote für demokratische Teilhabe zu begeistern. Wie die staatlichen und nicht-staatlichen Elemente der schulischen und außerschulischen Demokratiebildung ineinandergreifen, ist Gegenstand der folgenden Abhandlung: Welche Aufgaben und Ziele verfolgen die Initiativen? Inwiefern bilden curriculare und außercurriculare Maßnahmen ein stimmiges Mosaik? Welche Friktionen, welche Potenziale zeigen sich? Welche Konsequenzen offenbaren sich für das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft?

1 David Cameron, *Mending our broken society. Conservatives draft manifesto 2010. Chapter 2*, <https://conservativehome.blogs.com/files/conservative-manifesto---schools-section.pdf>, (Zugriff am 14.07.2020).

Der Konstitution des Vereinigten Königreiches als Bund der Nationen England, Schottland, Wales und Nordirland Rechnung tragend,² richtet der Beitrag sein Augenmerk in erster Linie auf den größten Landesteil England, ohne auf Seitenblicke auf die kleineren Nationen zu verzichten, wo sie in idiographischer Manier zum Verständnis des englischen Falles beitragen. Die Analyse stützt sich auf Wahlprogramme, Parlamentsreden, Gesetzesinitiativen und Handreichungen der Ministerien sowie deren Evaluationen durch staatliche und wissenschaftliche Akteure. Sie nimmt mit den knapp zwei Dekaden seit der Verankerung von »Citizenship« an englischen Schulen im Jahr 2002 einen Zeitabschnitt in den Blick, der sowohl Meilenschritte der Terrorismusgesetzgebung als auch der schulischen Demokratiebildung umfasst.

Wie ein knapper Abriss der behördlichen Begriffsverwendungen offenbart, war staatliches Handeln im ersten Jahrzehnt stärker auf den gewaltbereiten Islamismus mit Verbindungen zum Terrorismus gerichtet. Auf Druck von Europäischer Union und muslimischen Verbänden überarbeitete die britische Regierung ihre Terminologie im Zuge der Prevent-Strategie im Jahr 2011,³ indem sie ihr Augenmerk nun auf gewalttätigen und nicht-gewalttätigen Extremismus aller ideologischen Spielarten richtete.⁴ Einher ging hiermit das Sondern von Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und sozialer Kohäsion und Integration – gesteuert durch das Department for Communities and Local Government (heute: Ministry of Housing, Communities and Local Government) – und der Terrorismusbekämpfung, angegliedert an das Home Office.⁵

Die Strategie zur Extremismusbekämpfung aus dem Jahr 2015, welche u. a. die für den Bildungskontext relevanten Maßnahmen zum Demokratieschutz umfasste, buchstabiert das breitere Begriffsverständnis aus: »Extremism is the vocal or active opposition to our fundamental values, including democracy, the rule of law, individual liberty and the mutual respect and tolerance of different faiths and beliefs.«⁶ Diese norma-

2 Zur Einführung in das britische Regierungssystem siehe Roland Sturm, *Das politische System Großbritanniens*, Wiesbaden 2017.

3 Vgl. The Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty, *Prevent strategy. June 2011*, London 2011.

4 Vgl. David Lowe, »Prevent Strategies. The Problems Associated in Defining Extremism: The Case of the United Kingdom« in: *Studies in Conflict & Terrorism* 40, Nr. 11 (2016), S. 917–933, S. 918 f.

5 Vgl. Theresa May, *Home Secretary on Extremism. House of Commons am 9. Juni 2014*, <https://hansard.parliament.uk/Commons/2014-06-09/debates/1406095000001/Extremism>, (Zugriff am 6. August 2020). Bis dahin waren beide Felder unter der Prevent-Maßgabe zusammengefasst, Kritik hieran z. B. durch Rachel Briggs, »Community engagement for counterterrorism. Lessons from the United Kingdom« in: *International Affairs* 86, Nr. 4 (2010), S. 971–981. Die »Big Society« wurde als Querschnittsaufgabe definiert, siehe House of Commons Public Administration Select Committee, *The Big Society. Seventeenth Report of Session 2020–12*, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubadm/902/902.pdf>, (Zugriff am 6. August 2020).

6 The Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty, *Counter-Extremism Strategy*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/470094/51859_Cm9148_PRINT.PDF, (Zugriff am 11. Juni 2020), S. 9. Explizit richtet sich die Strategie gegen Neo-Nazismus, Islamophobie, Antisemitismus und islamistischen Extremismus. Letztgenannter gilt als am bedeutendsten. Teile der Wissen-

tiv verankerte Definition versteht Extremismus als Verneinung liberal-demokratischer Werte, allerdings bleibt die enge Verknüpfung von Terrorismus und Extremismus bis heute virulent, so gilt Extremismus als gefährlich, da er eine Atmosphäre kreiere, in der Terrorismus gedeihen kann.⁷

Um die Demokratiebildung und ihre Funktion für den präventiven Demokratieschutz zu durchdringen, führt der Beitrag in die Kriterien »gelungener« Demokratiebildung ein und er erhellt blinde Flecken in ihrer curricularen Ausformung (Abschnitt 2). Auf eine knappe Reflexion des Spannungsverhältnisses von Staat und Gesellschaft in Großbritannien unter besonderer Berücksichtigung der britischen Maßnahmen der Extremismusprävention und Demokratieförderung folgt die ausführliche Analyse außercurricularer Maßnahmen als zivilgesellschaftlich verankerte Ergänzung zu curricularen Angeboten, wobei Schlaglichter auf zivilgesellschaftliche Programme für Jugendliche wie Erwachsene im Kontext von Camerons »Big Society« geworfen werden. Das Augenmerk liegt auf dem außercurricularen Bildungsangebot »National Citizen Service« (Abschnitte 3 bis 5). Das Fazit fasst die zentralen Argumente zusammen, gewichtet die Bedeutung curricularer und außercurricularer Maßnahmen für das Befähigen zur mündigen, demokratischen Teilhabe und zieht erste Rückschlüsse auf ein sich wandelndes Verhältnis von Staat und Gesellschaft in der Demokratiebildung (Abschnitt 6).

2. »Gelungene« Demokratiebildung: blinde Flecken in der curricularen Verankerung

Die Zahl der Abhandlungen über Kriterien »gelungener« Demokratiebildung ist Legion.⁸ Mit Blick auf die Ausgestaltung von curricularen und außercurricularen Maßnahmen interessiert an dieser Stelle weniger das Messen der Effektstärke – inwiefern sorgen die Maßnahmen für eine Veränderung von Einstellungen zur Demokratie bei den Teilnehmenden –, vielmehr soll die Bildungslandschaft in ihrer institutionellen Verankerung auf dem Prüfstand stehen. Der Katalog Kisbys und Sloams wird diesem Anspruch in besonderem Maße gerecht, indem er auf empirischen Erkenntnissen der Bildungs- und Demokratieforschung beruht und auf dieser Grundlage Elemente und Rahmenbedingungen gelungener Demokratiebildung gleichermaßen beachtet. Die Autoren umreißen anhand der Schlagworte »political literacy«, »experiential learning«,

schaft kritisieren das Verständnis als vage, subjektiv und undurchsichtig, vgl. Lowe, *Prevent Strategies*, aaO. (FN 4), S. 919.

7 So etwa Prime Minister David Cameron in seinem Vorwort zur Counter-Extremism Strategy, vgl. The Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty, *Counter-Extremism Strategy*, aaO. (FN 6), S. 5.

8 Vgl. für die Kontroverse um »gelungene« politische Bildung statt vieler die jüngst publizierte Edition Volker Reinhardt / Michael Schratz / Hans Anand Pant (Hg.), *Wirksamer Politikunterricht*, Baltmannsweiler 2018; mit Blick auf angelsächsische Vorbilder Eberhard Jung (Hg.), *Standards für die politische Bildung. Zwischen Weltwissen, Teilhabe kompetenz und Lebenshilfe*, s.l. 2012; sowie grundlegend Joachim Detjen, *Politische Bildung. Geschichte und Gegenwart in Deutschland*, München 2013, S. 209ff.; Carl Deichmann / Christian K. Tischner (Hg.), *Handbuch Dimensionen und Ansätze in der politischen Bildung*, Schwalbach/Ts. 2013.

»institutional structures« und »supply-side factors« vier zentrale Prinzipien, die Aspekte der Wissensinhalte ebenso aufgreifen wie didaktische Reflexionen sowie schulische und außerschulische Kontextbedingungen.

Ursprünglich für den curricularen Kontext in Grundschulen und weiterführenden Schulen entworfen, lassen sich die Prinzipien auf außercurriculare Bildungsangebote übertragen: Gemäß der angelsächsischen Bildungstradition⁹ fordern Kisby und Sloam, die Teilnehmenden politisch zu alphabetisieren. Unter »political literacy« verstehen sie, Lernende mit dem notwendigen Wissen, den Fähigkeiten und Werten auszustatten, die sie benötigen, um sich im Kontext ihrer politischen Einheit und ihren Verregelungen zurechtzufinden. Zweitens müssten im Vermitteln dieses Wissens passive und aktive Lernprozesse zusammenfließen, um das Erlernte mit der erfahrenen Realität zu verknüpfen. Drittens plädieren die Autoren für offene institutionelle Strukturen, um ein demokratisches Lehr-Lernumfeld zu kreieren. Demokratiebildung überwinde die Grenzen des Klassenraums und müsse im gesamtschulischen Kontext Niederschlag finden – eine Forderung, die auch und gerade in auf Freiwilligkeit beruhenden außercurricularen Bildungsinitiativen von Gewicht ist.¹⁰ Der vierte Aspekt, »supply-side factors«, ist im Forschungsdiskurs der Politikdidaktik zu Unrecht häufig vernachlässigt. Für die hier zu analysierenden Maßnahmen im Kontext von »Big Society« rücken sie indes in den Vordergrund: Nach Kisby und Sloam fühlen sich Bürgerinnen und Bürger eher mit der Demokratie verbunden, wenn sie den Eindruck gewinnen, gestalterisch tätig sein zu können.¹¹ Diese Impression entsteht in erster Linie durch positive Erfahrungen außerhalb des konkreten Forums der Demokratiebildung.

Richten sich die ersten drei Kriterien zuvorderst auf die Lehr-Lern-Prozesse des Bildungsangebots, rückt der vierte Aspekt in den Vordergrund, sobald der Wissens- und Fähigkeitstransfer in die politische Sphäre erfolgen soll. Die rein passive Aufnahme von Fakten bringt nach dem Modell Kisbys und Sloams keine mündigen Staatsbürger und -bürgerinnen hervor. Gelungene Demokratiebildung kann sohin nicht auf einer der genannten Säulen beruhen, sondern muss – besonders wenn das Bekenntnis zur

9 Vgl. Eberhard Jung, »Nationale Bildungsstandards als fachdidaktische Herausforderung – Vorwort des Herausgebers«, in: ders., *Standards für die politische Bildung. Zwischen Weltwissen, Teilhabekompetenz und Lebenshilfe*, s.l. 2012, S. 7–14, 9. Einen Überblick der englischen Schulpolitik bietet Emma Wisby, »Schulpolitik in England«, in: Roland Sturm (Hg.), *Länderbericht Großbritannien*, Bonn 2019, S. 250–264.

10 Vgl. B. Kisby / J. Sloam, »Citizenship, Democracy and Education in the UK. Towards a Common Framework for Citizenship Lessons in the Four Home Nations« in: *Parliamentary Affairs* 65, Nr. 1 (2011), S. 68–89; Ben Kisby / James Sloam, »Citizenship education in international perspective: lessons from the UK and overseas«, in: Chris Holden / Gaby Ramia / Majella Kilkey (Hg.), *Analysis and debate in social policy, 2011*, Bristol 2011, S. 211–231. Zur Wirksamkeit eines demokratischen Lehr-Lern-Kontextes: Avril Keating / Jan Germejanmaat, »Education Through Citizenship at School. Do School Activities Have a Lasting Impact on Youth Political Engagement?« in: *Parliamentary Affairs* 69, Nr. 2 (2016), S. 409–429.

11 Vgl. Kisby / Sloam, Citizenship education in international perspective: lessons from the UK and overseas, aaO. (FN 10), S. 224.

Demokratie als Regierungs- und Lebensform angestrebt ist – einen solchen ganzheitlichen Ansatz verfolgen.

Inwiefern erfüllt die curriculare Demokratiebildung in England diese Ansprüche? Welche Lücken offenbaren sich? Laut Kisby und Sloam schneidet das englische Curriculum am besten im Feld der politischen Alphabetisierung ab. Da Citizenship-Unterricht in allen Schulen im Lehrplan verankert ist und in weiterführenden Schulen als Pflichtfach gelehrt wird, sind die Strukturen gegeben, Wissen – etwa über das politische System und Bürgerrechte – zu vermitteln und das Fundament für die Teilhabe an politischen Aktivitäten zu gießen.¹² Das Gewicht der formalen Wissensvermittlung geht jedoch laut Autoren zu Lasten des praktischen Lernens. Zwar seien die Schulen an praktischen Lernerfahrungen und besonders dem Umgang mit Vielfalt im Klassenraum interessiert, aber die Evaluation der Schulen anhand der Abschlussexamen ihrer Schülerinnen und Schüler schaffe eine Kultur, die Wissensvermittlung in den Vordergrund rücke und den Raum für Praxis im Unterricht einenge.¹³ Institutionelle Strukturen der Partizipation seien in Schulen überdies oft isoliert. So existierten zwar Schülervertretungen, die Erfahrungen der Schülerinnen und Schüler würden jedoch unzureichend reflektiert. Welche Abläufe sich hätten besser vollziehen lassen, bliebe zum Nachteil des Lerneffekts im Dunkeln.¹⁴ Die größte Lücke machen die Autoren im Feld der »supply-side factors« aus. Ein institutionelles Umfeld, das zur Teilhabe inspiriert, sei ebenso schwach ausgeprägt wie der Kontakt zwischen Lernenden und den Institutionen und Vertreterinnen und Vertreter der aktiven Politik: »The centralised system in England [...] shows how political institutions can act as a barrier to participation—all the good work done through citizenship education can be undermined by a political system that reduces incentives for participation through a lack of access (to political influence) and rewards (positive impacts from engagement).«¹⁵

Der blinde Fleck der mangelnden Interaktion zwischen Lernenden und der Sphäre der Politik ist nicht nur das schwerwiegendste Manko, sondern auch das am wenigsten leicht zu behebende. Damit das Wechselverhältnis nicht vom Engagement Einzelner abhängig ist, braucht es institutionalisierte Strukturen, die als Forum für Kontakte dienen. Konkret stellt sich die Frage, in welcher Sphäre solche Strukturen angesiedelt sein sollen: Soll der Staat Maßnahmen treffen oder soll die Zivilgesellschaft in den Vordergrund treten? Birgt die staatliche Lösung den Nachteil des Zwangscharakters und der staatlichen Deutungshoheit – kann der liberale Verfassungsstaat, wie Böckenförde fragt, seine eigenen Grundlagen schaffen?¹⁶ –, läuft die rein zivilgesellschaftliche Alternative Gefahr, einen bunten Flickenteppich zu nähen, dessen Löcher gerade die Gegenden aussparen, in denen zivilgesellschaftliches Engagement ohnehin schwach ausgeprägt ist.

12 Vgl. Kisby / Sloam, Citizenship, Democracy and Education in the UK, aaO. (FN 10), S. 80.

13 Vgl. Kisby / Sloam, Citizenship, Democracy and Education in the UK, aaO. (FN 10), S. 81.

14 Vgl. Kisby / Sloam, Citizenship, Democracy and Education in the UK, aaO. (FN 10), S. 82.

15 Kisby / Sloam, Citizenship, Democracy and Education in the UK, aaO. (FN 10), S. 83.

16 Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt am Main 2013.

3. Tauziehen: Zivilgesellschaft und Staat in Großbritannien

Programme der außercurricularen Demokratiebildung gewinnen weltweit an Bedeutung. Als treibende Kräfte der Idee, Lernprozesse endeten nicht mit dem Verlassen des Schulgebäudes, wirken internationale wie supranationale Organisationen, besonders die Europäische Union (EU).¹⁷ Wie empirische Studien zeigen, übernehmen diese in erster Linie den Impuls als Agenda Setter – inwiefern eine konkrete Reform implementiert wird, hängt vom nationalen Kontext ab, etwa dem Wohlstand des Landes.¹⁸ Das Spannungsverhältnis von Staat und Gesellschaft ist dem Politikfeld der Demokratiebildung und Extremismusprävention dabei inhärent – stammt ein großer Anteil der Träger außercurricularer Bildungsangebote doch aus dem Feld der Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die wenn nicht immer, so doch zumeist Transparenz erhöhen und einen positiven Einfluss auf die gesellschaftlichen Verhältnisse ausüben.¹⁹

Die breitrezipierte Studie Gabriel A. Almonds und Sidney Verbas über politische Kulturen im Vergleich hob Großbritannien 1963 als ein positives Beispiel für eine aktive, vom Staat unabhängige Zivilgesellschaft hervor. Die Regierung, als Autorität geltend, nehme weitgehend Abstand von einer staatlich gesteuerten Demokratiebildung:²⁰ „There is little explicit philosophy concerning what makes a ›good British subject‹ and how children ought to be trained for their role as citizens. The point is not that the explicit training in the schools plays no role in the creation of a civic culture; it is, rather, that it may play only a minor role.«²¹ Staatsbürgerliche Fähigkeiten erlerne das Kind vielmehr über die Beobachtung: der politischen Prozesse und der Debattenkultur im Elternhaus.²² Die Beschreibung Almonds und Verbas offenbart zweierlei: Erstens zerfallen Staat und Zivilgesellschaft in zwei Sphären, die sich im Streit um Politik begegnen, ansonsten aber eigenen Logiken folgen. Zweitens erscheinen Kinder und Jugendliche zunächst als unpolitisch und allenfalls als Zuhörende, ohne selbst über staatsbürgerliche Fähigkeiten zu verfügen.

Beide Annahmen wurden mit einigen Jahren Abstand zur Studie auf den Prüfstand gestellt. Dem von Almond und Verba vertretenen Verständnis von Kindern und Jugendlichen als Zuhörende im politischen Prozess widersprechen jüngere Forschungsergebnisse zum Konzept der Staatsbürgerschaft. Wie eine Studie unter Lehrkräften erhellt, verfügten Jugendliche im Alter von etwa 16 Jahren bereits über staatsbürgerliche Fähigkeiten, sofern diese als Bewusstsein von Pflichten und Verantwortlichkeiten

17 Vgl. Filiz Keser / Hanife Akar / Ali Yildirim, »The role of extracurricular activities in active citizenship education« in: *Journal of Curriculum Studies* 43, Nr. 6 (2011), S. 809–837, S. 809 f.

18 Vgl. Anja P. Jakobi, »International organisations and policy diffusion. The global norm of lifelong learning« in: *Journal of International Relations and Development* 15, Nr. 1 (2012), S. 31–64, S. 55 f.

19 Vgl. George Kaloudis, »Non-Governmental Organizations: Mostly a Force for Good« in: *International Journal on World Peace* 34, Nr. 1 (2017), S. 81–112, 108.

20 Vgl. Gabriel Abraham Almond / Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, New Jersey 1963, S. 455ff.

21 Almond / Verba, *The Civic Culture*, aaO. (FN 20), S. 498.

22 Vgl. Almond / Verba, *The Civic Culture*, aaO. (FN 20), S. 499.

definiert würden. So übernahmen Jugendliche nicht selten soziale Aufgaben in der Familie, etwa in der Betreuung jüngerer Geschwister.²³ In diesen Beobachtungen spiegelt sich eine veränderte Wahrnehmung von Staatsbürgerschaft, die nicht länger am liberalen Trennungsdispositiv des Öffentlichen und Privaten²⁴ festhält und staatsbürgerliche Verantwortung über Fähigkeiten und Tätigkeiten in der vormals als unpolitisch perzipierten familiären Sphäre definiert.²⁵

Der These zwei getrennter Sphären von Staat und Zivilgesellschaft widersprach bereits im Jahr 1990 der Historiker Geoffrey Finlayson. Gerade im Feld des Voluntarismus – des ehrenamtlichen Engagements – sei das Verhältnis eher mit dem von Lord Beveridge geprägten Begriff der »moving frontier« zu beschreiben.²⁶ Zugleich offenbart sich eine gewisse Tradition und Wertschätzung von Freiwilligenarbeit im Großbritannien des 19. und 20. Jahrhunderts: »Das in Großbritannien allgemein stärkere Interesse an freiwilligem Engagement lässt sich aus der zentralen Rolle erklären, die die Vorstellung vom »voluntary spirit« traditionell für das britische Selbstverständnis spielte: Mit Blick auf die Wehrverfassung sowie auf die soziale Wohltätigkeit definierten Briten die Bereitschaft zur Freiwilligkeit gern als Nationaltugend.«²⁷ Mit dem Ziel, gesellschaftliche Spaltung zu überwinden und Jugendliche zum Dienst für die Gemeinschaft zu motivieren, wurde bereits 1962 die Initiative Volunteering Matters (vor 2015: Community Service Volunteers) ins Leben gerufen, in deren Rahmen junge Menschen einen sechs- bis zwölfmonatigen karitativen Freiwilligendienst absolvieren können.²⁸

Das offensive Unterstützen des Freiwilligensektors als Hort der Demokratiebildung – unter Margaret Thatcher verpönt²⁹ – erlangte erst mit Tony Blairs New Labour zu öffentlicher Prominenz.³⁰ Die neue Partnerschaft von Staat und Zivilgesellschaft wurde

23 Vgl. Seán F. Murphy, »The rise of a neo-communitarian project. A critical youth work study into the pedagogy of the National Citizen Service in England« in: *Citizenship, Social and Economics Education* 16, Nr. 2 (2017), S. 85–96, S. 93 f.

24 Vgl. Anne Phillips, »Must Feminists Give up on Liberal Democracy?« in: *Political Studies* 40, Nr. 1 (2016), S. 68–82.

25 Für eine ideengeschichtliche Reflexion des Staatsbürgerschafts-Begriffs in der außercurricularen Demokratiebildung siehe *The Political Quarterly* 82, Nr. 1.

26 Vgl. Geoffrey Finlayson, »A Moving Frontier. Voluntarism and the State in British Social Welfare 1911–1949« in: *Twentieth Century British History* 1, Nr. 2 (1990), S. 183–206, S. 184 f.

27 Vgl. Nicole Kramer / Christine G. Krüger, »Einleitung«, in: dies., *Freiwilligenarbeit und gemeinnützige Organisationen im Wandel. Neue Perspektiven auf das 19. und 20. Jahrhundert*, Berlin, Boston 2019, S. 9–30, 21.

28 Vgl. Christine G. Krüger, *Dienstethos, Abenteuerlust, Bürgerpflicht. Jugendfreiwilligendienste in Deutschland und Großbritannien im 20. Jahrhundert*, Göttingen 2016, besonders S. 214–255, 318–322.

29 Vgl. George Campbell Gosling, »Eine Neubewertung der »Gift Relationship« in der britischen Geschichte zum Freiwilligensektor«, in: Nicole Kramer / Christine G. Krüger (Hg.), *Freiwilligenarbeit und gemeinnützige Organisationen im Wandel. Neue Perspektiven auf das 19. und 20. Jahrhundert*, Berlin, Boston 2019, S. 33–63.

30 Vgl. Jane Lewis, »New Labour's Approach to the Voluntary Sector. Independence and the Meaning of Partnership« in: *Social Policy and Society* 4, Nr. 2 (2005), S. 121–131.

dabei von nicht wenigen als Einschränkung der Unabhängigkeit letztgenannter und ihrer Ökonomisierung aufgefasst. Beinahe resigniert heißt es bei Jane Lewis im Jahr 2005: »Currently, partnerships are not equal and may increasingly involve providers that are not particularly different; indeed it is very hard for it to be otherwise in the context of a market-driven mixed economy of welfare, where the role of local partnerships may consist largely of managing the local market for services.«³¹

Die Debatte um Staat und Gesellschaft gewann an Brisanz, als die Anschläge auf die Londoner U-Bahn im Jahr 2005 und die Diskussion um den »home-grown« Terrorismus die Labour-Regierung veranlassten, ihre Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in ein breites Programm zur Förderung von Demokratie und sozialem Zusammenhalt einzubetten. Es umfasst die vier Schritte »Pursue« (Vereiteln terroristischer Anschläge), »Protect« (Ausbau der Schutzmaßnahmen), »Prepare« (Minimieren der Auswüchse terroristischer Zwischenfälle im Falle der Nichtverhinderung) und »Prevent« (Vorbeugung). Gewicht kommt bis heute der »Prevent«-Säule zu.³² Umstritten war besonders das 2007 von der Labourregierung gefasste Ansinnen, mit der Prevent-Richtlinie terroristischen Tendenzen den Nährboden zu entziehen, und zugleich die soziale Kohäsion und das Bekenntnis zur Demokratie zu stärken – trotz der enormen finanziellen Mittel, die in die Zivilgesellschaft flossen. Unter Federführung des Ministeriums für Gemeinden und kommunale Verwaltungen (DCLG, heute: MHCLG) erhielten lokale Entscheidungsträger Gelder, die sie überwiegend nach eigenem Ermessen an zivilgesellschaftliche Akteure vergeben konnten.³³ Oberstes Ziel war, das Abgleiten junger Menschen in terroristische Bahnen zu verhindern – inwiefern die staatlich geförderten zivilgesellschaftlichen Akteure demokratische Grundwerte achteten, war dabei zweitrangig. Für das Programm hagelte es Kritik: Das Verknüpfen der Themenfelder »Innere Sicherheit« und Integration sowie das Ziel, einen »Mainstream«-Islam fördern zu wollen, ließen erstens die Befürchtung wachsen, der Staat strebe eine polizeiliche Überwachung muslimischer Communities an. Würden diese nicht unter Generalverdacht gestellt? Zweitens erschien es einigen Stimmen grotesk, zivilgesellschaftliche Gruppen staatlich zu fördern, die den vielbeschworenen »fundamental British values« wenig abgewinnen konnten – so hatte sich die Förderung auf salafistische Gruppen ausgestreckt, sofern diese nicht mit dem Gesetz in Konflikt geraten waren und keine Gewaltbereitschaft erkennen ließen, da ihnen das Potenzial zugesprochen wurde, junge Menschen vor dem Terrorismus zu bewahren.³⁴

31 Lewis, New Labour's Approach to the Voluntary Sector, aaO. (FN 30), S. 127.

32 Vgl. Home Office, *Prevent and Channel Factsheet*, <https://homeofficemedia.blog.gov.uk/2019/12/19/prevent-and-channel-factsheet/>, (Zugriff am 10. August 2020).

33 Vgl. Saskia Lützing / Florian Gruber / Ali Hedayat, »Eine Bestandsaufnahme präventiver Angebote in Deutschland sowie ausgewählter Präventionsstrategien aus dem europäischen Ausland«, in: Brahim Ben Slama / Kemmesies (Hg.), *Handbuch Extremismusprävention. Gesamtgesellschaftlich. Phänomenübergreifend*, Wiesbaden 2020, S. 597–626, 615–617.

34 Vgl. Paul Thomas, »Im Wandel begriffen und doch umstritten: »Prevent«, die Anti-Terrorismus-Strategie Großbritanniens«, in: Jana Kärger (Hg.), *Sie haben keinen Plan B«. Radikalisierung, Ausreise, Rückkehr – zwischen Prävention und Intervention*, Bonn 2017, S. 142–154, S. 142–144; 148.

Nach dem Regierungswechsel auf die konservativ-liberaldemokratische Koalition im Jahr 2010 erfolgte in der Konsequenz ein grundlegender Richtungswechsel in der Prevent-Politik der Regierung. Nicht nur richtete sich die Maßnahme nun gegen alle Formen des Extremismus – obgleich der Islamismus immer noch im Vordergrund stand –, sondern wurden auch Demokratieförderung und staatliche Maßnahmen zur Deradikalisierung gesondert. In den Jahren 2018/19 erreichten 203 Projekte über 142.000 Teilnehmende.³⁵

Die nun dem Home Office unterstellten »Prevent-Maßnahmen« formulierten zudem die Prevent-Duty, die u. a. von Lehrkräften verlangte, auffällige Schülerinnen und Schüler an das »Channel«-Programm zu melden, welches Radikalisierungsprozesse unterbrechen sollte.³⁶ 2018/19 wurden 561 Personen in das Channel-Programm aufgenommen, wobei 37 Prozent ins islamistische, 45 Prozent ins rechtsextremistische Spektrum fallen. Die Teilnahme ist freiwillig und vertraulich.³⁷

Das Trennen von breiter Demokratieförderung und konkreten Deradikalisierungsprogrammen stieß auf Zustimmung und entsprach den Forderungen besonders muslimischer Communities.³⁸ Dennoch rief die Neustrukturierung gewisse Skepsis hervor. So wendet etwa Paul Thomas ein, der Abzug von Geldern aus den zivilgesellschaftlichen Projekten habe diese erheblich geschwächt, obwohl sie die eigentliche Demokratieschule seien.³⁹ Ist dies mit Blick auf die »Prevent«-Maßnahme zutreffend, spart der Einwand Thomas' das ab 2010 von David Cameron beworbene Programm der »Big Society« als außercurriculare Maßnahme zur Demokratieförderung aus. Ansinnen des frisch gewählten Premiers war es, gerade mit diesem Programm die Demokratieförderung ganzheitlich mit Blick auf ihre curricularen und außercurricularen Ausprägungen auszurichten.

4. Aufbruchsstimmung: von »Big Government« zur »Big Society«

Bereits ab dem Jahr 2005 deutete der Tory-Vorsitzende Cameron seine Vision eines Verhältnisses von Staat und Gesellschaft an, welche auf dem Diversifizieren von Macht und dem Aufwerten der lokalen Ebene beruhte.⁴⁰ Dem »Big Government« von Labour wollte er eine »Big Society« entgegensetzen. Inhaltlich unterfüttert durch

35 Vgl. Home Office, Prevent and Channel Factsheet, aaO. (FN 32).

36 Vgl. Thomas, Im Wandel begriffen und doch umstritten: »Prevent«, die Anti-Terrorismus-Strategie Großbritanniens, aaO. (FN 34), S. 144ff.

37 Vgl. Home Office, Prevent and Channel Factsheet, aaO. (FN 32).

38 Vgl. Lowe, Prevent Strategies, aaO. (FN 4), S. 918 f.

39 Vgl. Thomas, Im Wandel begriffen und doch umstritten: »Prevent«, die Anti-Terrorismus-Strategie Großbritanniens, aaO. (FN 34), S. 147; 152.

40 Zur Dauerbaustelle des kommunalen Raums siehe Roland Sturm, »Reform von Wahlsystem, Parlament und Kommunalverfassungen: Die Agenda der konservativ-liberaldemokratischen Koalition in Großbritannien« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41, Nr. 4 (2010), S. 739–749; Roland Sturm, »Die Westminster-Demokratie«, in: ders., *Länderbericht Großbritannien*, Bonn 2019, S. 76–94, S. 92 f.

Überlegungen des Think Tank Vorsitzenden Phillip Blond⁴¹ und des Tory-MPs Jesse Norman⁴² entfaltete Cameron die Idee im Zuge der Kampagnen vor den Parlamentswahlen 2010. Ein erneutes Bekenntnis zu Fairness, sozialer Verantwortung und Teilhabe müsse die »gebrochene« (»broken«) britische Gesellschaft kurieren. Besondere Bedeutung komme dabei dem Schulwesen und den außerschulischen Strukturen zur Aktivierung Jugendlicher zu.⁴³

Wie Cameron ausführt, ist nicht der Rückzug des Staates angestrebt, sondern das Neudefinieren seiner Rolle. Als Zündhilfe soll er kleine Gemeinschaften motivieren, das demokratische Versprechen von Gleichheit und Freiheit mit Leben zu füllen: »We will use the state to help stimulate social action, helping social enterprises to deliver public services and training new community organisers to help achieve our ambition of every adult citizen being a member of an active neighbourhood group.«⁴⁴ Das versuchte Aufwerten des Lokalen ging einher mit einer Reform des öffentlichen Dienstes und der Verantwortungsverhältnisse vor Ort. Gesellschaftlichen Initiativen erhielten die Möglichkeit, Schulen zu gründen (»Free Schools«) oder öffentliche Einrichtungen – etwa Bibliotheken – zu leiten. Einmal jährlich sollten die Errungenschaften in Gestalt eines »Big Society«-Tages gefeiert werden.⁴⁵ Gewicht kam in den Plänen den Jugendlichen zu, die der Staat nun aktiv zu demokratischer Teilhabe und der Übernahme von Verantwortung befähigen sollte: »We will introduce a National Citizen Service. The initial flagship project will provide a programme for 16 year olds to give them a chance to develop the skills needed to be active and responsible citizens, mix with people from different backgrounds, and start getting involved in their communities.«⁴⁶ Das Papier »Building the Big Society« der liberal-konservativen Koalitionsregierung bekräftigte das Ziel, gerade »abgehängte« Regionen zu vitalisieren und sozialer Deprivation entgegenzusteuern. Eine Strategie war das Ausbilden von »community organisers«, die frisch formierten Nachbarschaftsgruppen in der Anfangsphase helfen sollten, lokale Projekte in Angriff zu nehmen. Zur ihrer Finanzierung initiierte die Regierung die auf ruhenden Konten gegründete Bank »Big Society Capital«.⁴⁷

Wie die Idee in der Praxis kaum verding, verschwand sie aus der Rhetorik der Tories. Hält ihr Programm zu den Wahlen 2015 noch an der Idee der »Big Society« fest – etwa über das Versprechen von drei freien Tagen zum Zweck des ehrenamtlichen Engage-

41 Vgl. Phillip Blond, *Red Tory. How the left and right have broken Britain and how we can fix it*, London 2010.

42 Vgl. Jesse Norman, *The big society. The anatomy of the new politics* 2010.

43 Vgl. Cameron, *Mending our broken society*, aaO. (FN1), Chapter 2.

44 Conservative Party, *Invitation to Join the Government of Britain. The Conservative Manifesto 2010*, <https://de.slideshare.net/CitywireWebsite/conservative-manifesto-2010-3719472>, (Zugriff am 14. Juli 2020), S. 37.

45 Vgl. Conservative Party, *Invitation to Join the Government of Britain*, aaO. (FN 44), S. 38.

46 Conservative Party, *Invitation to Join the Government of Britain*, aaO. (FN 44), S. 39.

47 Vgl. Cabinet Office, *Building the Big Society*, <https://www.gov.uk/government/publications/building-the-big-society>, (Zugriff am 6. August 2020), S. 3.

ments –,⁴⁸ findet sich der Terminus in den Programmen 2017 und 2019 nicht mehr.⁴⁹ Die Forderung des Festtags ließ die Koalitionsregierung fallen.⁵⁰ Der Vorschlag des Sonderurlaubs für Freiwilligenarbeit wurde zwar noch gelegentlich aufgegriffen, hat sich bisher aber nicht durchgesetzt.⁵¹ Was von der großen Vision der Big Society bis heute Bestand hat, ist – neben einigen Free Schools⁵² und Projekten der »community organisers«⁵³ – die Initiative zur Demokratiebildung Jugendlicher: der National Citizen Service. Als im Jahr nach der Übernahme der Regierungsverantwortung durch die Koalition in London, Bristol, Birmingham, Liverpool und Manchester zwischen dem 6. und 11. August zahlreiche – besonders junge – Menschen an gewalttätigen Protesten teilnahmen, rückte das Anliegen der sozialen Kohäsion ins Augenmerk des Premierministers.⁵⁴ Der National Citizen Service sollte der Unzufriedenheit und der gesellschaftlichen Polarisierung entgegenwirken und das Bekenntnis zur Demokratie stärken. Was 2010 als Pilotprojekt startete, wurde im Jahr 2017 schließlich als fester Bestandteil der Jugendpolitik verstetigt.⁵⁵

Finanziert und angestoßen vom Staat, setzen neun zivilgesellschaftliche Partner das Projekt in die Praxis um.⁵⁶ Diese wiederum arbeiten mit rund 300 lokalen Organisationen zusammen, die in der Jugendarbeit spezialisiert sind. Obschon die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in den ersten Jahren hinter den Erwartungen zurückblieb, verzeichnet das Programm hohe Wachstumsraten: So stieg die Teilnehmerzahl

48 Vgl. Conservative Party, *Strong Leadership. A Clear Economic Plan. A Brighter, More Secure Future. Manifesto 2015*, <http://ucrel.lancs.ac.uk/wmatrix/ukmanifestos2015/localpdf/Conservatives.pdf>, (Zugriff am 6. August 2020).

49 Vgl. Conservative Party, *Forward, Together. Our Plan for a Stronger Britain and a Prosperous Future. The Conservative and Unionist Party Manifesto 2017.*, <http://ucrel.lancs.ac.uk/wmatrix/ukmanifestos2017/localpdf/Conservatives.pdf>, (Zugriff am 6. August 2020); Conservative Party, *Get Brexit Done. Unleash Britain's Potential. The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019*, https://assets-global.website-files.com/5da42e2cae7ebd3f8bde353c/5dda924905da587992a064ba_Conservative%202019%20Manifesto.pdf, (Zugriff am 6. August 2020).

50 Vgl. Pete Alcock, »From Partnership to the Big Society. The Third Sector Policy Regime in the UK« in: *Nonprofit Policy Forum* 7, Nr. 2 (2016), S. 95–116, S. 108 f.

51 Vgl. John Cridland, »Big Society« fades again as three-day volunteering plan shelved« in: *Financial Times* (8. Juni 2015), <https://www.ft.com/content/2c69a4fc-0b9a-11e5-a06e-00144f eabdc0>.

52 Vgl. Department of Education, *Policy Paper. 2010 to 2015 government policy: academies and free schools. 8. Mai 2015*, <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-academies-and-free-schools/2010-to-2015-government-policy-academies-and-free-schools>, (Zugriff am 6. August 2020).

53 Vgl. Community Organisers, *History of Our Organisation*, <https://www.corganisers.org.uk/about-us/history-of-our-organisation/>, (Zugriff am 6. August 2020).

54 Vgl. BBC News, *England riots: Maps and timeline*, <https://www.bbc.co.uk/news/uk-14436499>, (Zugriff am 6. August 2020).

55 Vgl. National Citizen Service Act, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/15/contents/enacted>, (Zugriff am 6. August 2020).

56 Vgl. Comptroller and Auditor General, Cabinet Office and Department for Culture, Media & Sport, *National Citizen Service. 13. Januar 2017, National Citizen Service, Full Report*, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/02/National-Citizen-Service.pdf>, S. 49.

zwischen 2015 und 2016 sprunghaft um 23 Prozent auf 93.000 an. Für die Förderphase 2020/21 will das Programm 360.000 Jugendliche aus England und Nordirland gewinnen. Die Kosten pro Person sind dabei enorm: 2016 lagen sie bei 1.863 Pfund. 32 Prozent stammten aus »minority ethnic groups«. Der Bekanntheitsgrad unter Jugendlichen lag im selben Jahr bei 55 Prozent. Im Vergleich zur Allgemeinbevölkerung ist der Anteil von Jugendlichen aus benachteiligten Kontexten hoch.⁵⁷

Die Jugendlichen durchlaufen für das Programm, das überwiegend in den Ferien nach der 11. Klasse stattfindet, vier Phasen: Auf ein fünftägiges Camp in räumlicher Distanz zum Wohnort mit dem Ziel der körperlichen Aktivität und der Teamfähigkeit folgt ein fünftägiger Aufenthalt, häufig auf einem Universitätscampus, um die Jugendlichen mit Fähigkeiten für ein unabhängiges Leben auszustatten. In der dritten Phase wird im Umfang von 60 Stunden ein soziales Projekt in der lokalen community vorangetrieben, das oft eine Spendensammlung oder die Organisation eines Festes umfasst. In der vierten Phase schließt eine zweistündige Feier für Teilnehmende und ihre Familien das Programm ab.⁵⁸

Ziel der Regierung ist, das Programm als einen Baustein der Demokratiebildung in den Lebensläufen aller Jugendlichen zu verankern. Wie ein Blick in den aktuellen Report offenbart, nimmt der NCS nicht weniger für sich in Anspruch, als ein Ritus der Wende hin zu verantwortungsbewussten Staatsbürgerinnen und -bürgern zu sein: »The Trust is working hard to ensure NCS becomes a rite of passage that is a normal part of growing up, helping to equip and empower generations of young people. This is achieved by bringing young people together in a shared experience for two or four weeks to design and deliver their own community action projects – building their confidence in what they can achieve, developing their character and bridging social divides. By offering young people an innovative and engaging shared experience, NCS helps them to become better individuals and, in turn, better citizens.«⁵⁹

Erste Evaluationen des Programms belegen die Zufriedenheit der überwiegenden Mehrheit der Jugendlichen: 80 Prozent haben den Eindruck, Stereotype abgebaut zu haben, 70 Prozent geben an, sich nun öfter in ihrer lokalen Community engagieren zu wollen. Zugleich hinkt das Programm dem ambitionierten Ziel von 360.000 Teilnehmenden hinterher. Die Kosten pro Jugendlichen sind höher als erwartet: Um das Budget einzuhalten, müssten sie um etwa ein Drittel sinken. Die Rechnungskontrollbehörde zieht ein gespaltenes Fazit: »It is still early days, but NCS has shown it can attract large numbers of participants and participation has a positive short-term effect on young people. These are no small achievements. However, it remains unclear

57 Vgl. Comptroller and Auditor General, Cabinet Office and Department for Culture, Media & Sport, *National Citizen Service*, aaO. (FN 56), S. 4ff.

58 Vgl. Comptroller and Auditor General, Cabinet Office and Department for Culture, Media & Sport, *National Citizen Service*, aaO. (FN 56), S. 4ff.

59 Department for Digital, Culture, Media & Sport, *National Citizen Service Annual Report and Accounts 2018/2019*. 18. März 2020, <https://www.gov.uk/government/publications/national-citizen-service-annual-report-and-accounts-20182019>, (Zugriff am 6. August 2020), S. 6.

whether these effects are enduring, whether NCS can grow to become ›a rite of passage‹ available to all 16- to 17-year-olds or whether NCS will realise its longer-term aims of contributing to social cohesion, responsibility and engagement.«⁶⁰

5. Kritik: Neoliberale Nebelkerze?

Die Kritik an der Vision der »Big Society« und ihrem Flaggschiff »National Citizen Service« ist mannigfaltig. Die Initiative fällt in den Schatten der Finanz- und Staatsverschuldungskrise 2009 und die damit verbundenen Austeritätsmaßnahmen der britischen Regierung. Das zeitliche Überlappen beider Maßnahmenpakete ließ den Verdacht sprießen, Ziel sei weniger das Fördern von gesellschaftlichem Zusammenhalt und die Demokratieförderung, sondern vielmehr ein Rückbau des Staates, der die Kosten der sozialen Reproduktion unbezahlten Kräften der Zivilgesellschaft überlassen will.⁶¹ Ohnehin sei nicht eine Krise der gesellschaftlichen Teilhabe sondern der staatlichen Verantwortlichkeit zu beobachten. Die »Big Society« laufe über den Rückzug des Staates Gefahr, abgehängte Regionen weiter zu schwächen.⁶²

Weniger pessimistisch ist Peter North, der zwar Vorteile in der »Big Society« erkennt, aber die finanzielle Decke für die Implementation als dünn erachtet. Überdies warnt er vor einer Überforderung der Zivilgesellschaft: Haben Vollzeitberufstätige noch die Kraft, in ihrer Freizeit einem kontinuierlichen Ehrenamt nachzugehen?⁶³ Der Makel hoher Kosten hängt, wie erwähnt, besonders dem National Citizen Service an.⁶⁴

Das Ziel des National Citizen Service, soziale Kohäsion zu fördern und fundamentale britische Werte zu lehren, wird untergraben durch die seit Ende der 1990er vollzogene Devolution in Großbritannien. Prägte die Devolution die Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft zur Zeit der Labourregierungen kaum, änderte sich dies laut Alcock mit dem Regierungswechsel 2010: Schottland, Wales und Nordirland orientierten sich seither weniger an England, wodurch die Politik im Feld der Zivilgesellschaft an Heterogenität zunahm.⁶⁵ Zumindest mit Blick auf die Verbreitung des National Citizen Services scheint sich dies zu bestätigen: Er ist bislang nur für Teilnehmende in

60 Comptroller and Auditor General, Cabinet Office and Department for Culture, Media & Sport, National Citizen Service, aaO. (FN 56), S. 10.

61 Vgl. Emma Dowling / David Harvie, »Harnessing the Social. State, Crisis and (Big) Society« in: *Sociology* 48, Nr. 5 (2014), S. 869–886, 870; Tania de St Croix, »Struggles and silences: Policy, youth work and the National Citizen Service« in: *Youth & Policy*, Nr. 106 (2011), S. 43–59.

62 Vgl. David Lewis, *There is no crisis of civic participation: the Big Society risks undermining the integrity of both state and civil Society*, http://eprints.lse.ac.uk/31988/1/blogs.lse.ac.uk-There_is_no_crisis_of_civic_participation_the_Big_Society_risks_undermining_the_integrity_of_both_sta-323751.pdf, (Zugriff am 6. August 2020); Ben Kisby, »The Big Society. Power to the People?« in: *The Political Quarterly* 81, Nr. 4 (2010), S. 484–491, 488.

63 Vgl. Peter North, »Geographies and utopias of Cameron's Big Society« in: *Social & Cultural Geography* 12, Nr. 8 (2011), S. 817–827, S. 822 f.

64 Vgl. Andy Hillier, »A good start, but it needs more work« in: *Third Sector*, Nr. 675 (2011), S. 8 f.

65 Vgl. Alcock, *From Partnership to the Big Society*, aaO. (FN 50), S. 98.

England und – seit 2015 verstetigt – in Nordirland zugänglich. Wagte Wales im Jahr 2014 zumindest ein Pilotprojekt, plant Schottland keine Implementierung. Wenn sich aber nicht alle Landesteile in das Programm einfügen, bleibt offen, für welchen Kontext das Wort »national« im National Citizen Service steht.⁶⁶ Den Segregationstendenzen auf der Insel – verstärkt durch die Brexit- und Gesellschaftspolitik des aktuellen Premiers Boris Johnsons – kann das Programm sohin nur bedingt entgegenwirken. Die Konzentration auf das Lokale und Nationale als Erfahrungsraum ruft ohnehin Skepsis hervor, da internationale sowie europäische Identitäten in den Hintergrund rücken.⁶⁷

Unmut löst die Rhetorik des »Erweckungsmoments« aus: Jugendliche erschienen so als Novizinnen und Novizen, die erst über den staatlichen Eingriff zu mündigen Bürgerinnen und Bürgern würden: »At entry point then, the novices are either not citizens at all, or have the seeds of citizenship which can come to fruition through the NCS experience. The personal discovery of NCS, takes the individual from relative social inconsequence to consequence. As such, citizenship is heavily identified with the future (post-NCS), and is certainly something which epitomises full adult status.«⁶⁸ Das Konzept von »Citizenship« werde im Programm kaum ideengeschichtlich debattiert oder in gemeinsamen Debatten hinterfragt oder überhaupt mit Bedeutung gefüllt.⁶⁹

Der Staat nehme ohnehin unangemessenen Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung. Zwar erlernten die Jugendlichen soziales Engagement, nicht aber, wie sie sich als mündige Staatsbürger und Staatsbürgerinnen in den politischen Prozess einmischen können. Kurzum: »Big Society« zielt auf das Erziehen fügsamer und stromlinienförmiger Bürger und Bürgerinnen.⁷⁰ Eine Auseinandersetzung mit den tiefgreifenden Problemen, etwa Rassismus, finde nicht statt.⁷¹ Pointiert heißt es bei Seán Murphy: »The concern about a neo-communitarian approach is that it fosters compliance with a form of practice which offers little scope for critical thinking and enquiry about existing power relations and structural inequalities.«⁷² Die Motivation der Jugendlichen liege eher im Versuch, ihre Lebensläufe zu polieren und ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Tiefgreifende gesellschaftliche Konflikte würden nicht adressiert.⁷³

Eine Friktion offenbart sich mit Blick auf das ambitionierte Ziel, über das Ferienprogramm für Jugendliche den demokratischen Geist in der britischen Gesellschaft

66 Vgl. Sarah Mills / Catherine Waite, »Brands of youth citizenship and the politics of scale. National Citizen Service in the United Kingdom« in: *Political Geography* 56 (2017), S. 66–76, S. 73 f.

67 Vgl. Mills / Waite, Brands of youth citizenship and the politics of scale, aaO. (FN 66), S. 69, 72.

68 Kate Bacon / Sam Frankel / Keith Faulks, »Building the »Big Society«. Exploring representations of young people and citizenship in the National Citizen Service« in: *The International Journal of Children's Rights* 21, Nr. 3 (2013), S. 488–509, 504.

69 Vgl. Bacon / Frankel / Faulks, Building the »Big Society«, aaO. (FN 68), S. 507.

70 Vgl. Mills / Waite, Brands of youth citizenship and the politics of scale, aaO. (FN 66), S. 72 f.

71 Vgl. Murphy, The rise of a neo-communitarian project, aaO. (FN 23), S. 96.

72 Murphy, The rise of a neo-communitarian project, aaO. (FN 23), S. 89.

73 Vgl. Murphy, The rise of a neo-communitarian project, aaO. (FN 23), S. 91.

wach zu halten, und dem begrenzten zeitlichen Umfang des Programms. Das nur wenige Wochen laufende Programm widerspricht dem Bedürfnis Jugendlicher in schwierigen Lebenslagen nach einer langfristigen Begleitung.⁷⁴ Kennt das britische System mit dem sechs- bis zwölfmonatigen Programm des »Volunteering matters« eine zeitlich ausgedehnte Alternative der Freiwilligenarbeit, klafft mit Blick auf die »Citizenship«-Bildung eine Lücke. Um dieses Manko zu beheben, schlagen Jonathan Birdwell, Ralph Scott und Edward Horley vor, den National Citizen Service enger mit der schulischen Demokratiebildung zu verzahnen: »Unification of citizenship education and the NCS would appear to be the best approach to fostering a more robust notion of citizenship. Theoretically, the knowledge and skills gained in school would be supplemented by the practical capabilities cultivated through volunteering and social action.«⁷⁵ Der eher auf Wissensvermittlung angelegte Unterricht und die praktischen Erfahrungen aus dem NCS könnten so eine gegenseitige Reflexion des Erlernten anstoßen. Theoretisch erlernte Abläufe der Politik würden in der Praxis ausprobiert, ihre Vor- und Nachteile im Klassenraum debattiert.⁷⁶ Freilich würde dies das Ausweiten der Zielgruppe des NCS jenseits der 16-jährigen ebenso bedeuten wie eine Schwerpunktverschiebung hin zum Erlernen nicht nur von sozialer Verantwortung sondern auch des Politikzykluses von der Formulierung eines Anliegens bis hin zu seiner Implementation und Evaluation.

6. Außercurriculare Demokratiebildung: Feigenblatt oder tragende Säule?

Die Rolle des Staates in der Demokratiebildung und Extremismusprävention hat sich in Großbritannien seit dem Zweiten Weltkrieg gewandelt. Obschon die noch von Almond und Verba 1963 festgestellte Zurückhaltung des Staates bereits unter Margaret Thatcher und im Zuge der irischen »troubles« Risse erhalten hatte, bedingte die tiefeschürfende Reform der curricularen Demokratiebildung unter New Labour eine zuvor nicht gekannte Aktivität des Staates in der Organisation der Zivilgesellschaft. David Cameron griff diese Tendenz in seinem Programm der »Big Society« auf, dem die Quadratur des Kreises aus staatlichem Zwang und gesellschaftlicher Freiwilligkeit gelingen sollte: Auf staatliche Initiative, aber umgesetzt durch zivilgesellschaftliche Maßnahmen, sollte die Gesellschaft zur liberalen Demokratie befähigt werden. Die 7/7-Bombings 2005 und mit Abstrichen die Unruhen im August 2011 begründeten die Dringlichkeit, gesellschaftlicher Polarisierung und Deprivation vorzugreifen und Radikalisierung im Keim zu ersticken. Extremismus war nicht länger auf gewalttätigen Terrorismus beschränkt, sondern umfasste mit der Prevent-Strategie von 2011 auch

⁷⁴ Vgl. Murphy, *The rise of a neo-communitarian project*, aaO. (FN 23), S. 92.

⁷⁵ Jonathan Birdwell / Ralph Scott / Edward Horley, »Active citizenship, education and service learning« in: *Education, Citizenship and Social Justice* 8, Nr. 2 (2013), S. 185–199, 195.

⁷⁶ Vgl. Gillian Hampden-Thompson / Jennifer Jeffes / Pippa Lord / George Bramley / Ian Davies / Maria Tsouroufli / Vanita Sundaram, »Teachers' views on students' experiences of community involvement and citizenship education« in: *Education, Citizenship and Social Justice* 10, Nr. 1 (2014), S. 67–78, 75.

das Verneinen fundamentaler britischer Werte. Diese zu vermitteln ist Kern schulischer und außerschulischer Demokratiebildung und Extremismusprävention in England.

Nicht nur der Wissenstransfer zwischen schulischen und außerschulischen Maßnahmen weist derzeit Friktionen auf. Mit Andrew Mycock und Jonathan Tonge ist überdies die Frage zu stellen, inwiefern es dem Programm der »Big Society« und ihrem Flaggschiff, dem National Citizen Service, gelungen ist, die Hürden zur demokratischen Teilhabe an politischen Prozessen zu senken. Kisby und Sloam argumentieren: Der Lerneffekt der Demokratiebildung in Schulen geht weithin verloren, erhalten die Lernenden den Eindruck, ihr Wissen nicht in Tätigkeit umwandeln zu können. Wie Mycock und Tonge anerkennen, hat der NCS das Vermitteln praktischer Fähigkeiten aufgewertet, wie sie in der Betonung von »political literacy« unter Labour zu kurz gekommen war. Allerdings verweise der NCS die Verantwortung für Teilhabe noch immer stark in die Zivilgesellschaft. Eine Reform politischer Institutionen, etwa des Wahlrechts oder der politischen Parteien, habe die Koalitionsregierung nicht umgesetzt – obwohl die Liberal-Demokraten eine solche angekündigt hatten.⁷⁷

In der Tat blieb die praktische Umsetzung der »Big Society«, die ja durchaus auch institutionelle Reformen zum Ziel hatte, hinter den geschürten Erwartungen zurück – gerade mit Blick auf die Neuorganisation des lokalen Raums. Zugleich ist der pessimistischen Sicht die Funktion des National Citizen Service als Forum für den Austausch zwischen Politikerinnen und Politikern und Jugendlichen entgegenzuhalten: Wie die 2017 veröffentlichte Evaluation des Programms belegt, stellten sich 153 gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten den Fragen der Jugendlichen – die Zielvorgabe von 150 wurde damit übertroffen.⁷⁸

Die Vision der Big Society hat an Strahlkraft eingebüßt. Was als tragende Säule des gesellschaftlichen Zusammenhalts und zur Stärkung der Demokratie gedacht war, lief in der Praxis weitgehend ins Leere. Auf dem Weg zum festen Bestandteil der außercurricularen Demokratiebildung befindet sich indes der National Citizen Service. Freilich kann ein zeitlich knapp bemessenes Programm keine dauerhafte Jugendarbeit – besonders in Gegenden der Deprivation – ersetzen. Dennoch markiert es einen ersten Schritt hin zu gelungener Demokratiebildung nach Kisby und Sloam, da schulisch erworbenes Wissen in der Praxis ausprobiert werden kann. Dies ist bisher eine Einbahnstraße, da die im Programm erworbenen Fähigkeiten keine Reflexion im schulischen Kontext erfahren. Damit dem NCS mehr Bedeutung zukommt als dem eines Feigenblattes staatlicher Versuche, Teilhabehürden zu senken, erscheint eine Ausweitung des Programms auf verschiedene Erfahrungsstufen und eine enge Verknüpfung mit dem Fachunterricht in Schulen als sinnvoll.

Gewicht erhält dieses Ansinnen durch die derzeit diskutierten Folgen der Covid-19-Pandemie für die gesellschaftliche Kohäsion im Allgemeinen sowie die Bildungschan-

77 Vgl. Andrew Mycock / Jon Tonge, »The Party Politics of Youth Citizenship and Democratic Engagement« in: *Parliamentary Affairs* 65, Nr. 1 (2011), S. 138–161, S. 145 f.

78 Vgl. Comptroller and Auditor General, Cabinet Office and Department for Culture, Media & Sport, National Citizen Service, aaO. (FN 56), S. 53.

cen jüngerer Generationen im Besonderen.⁷⁹ Wie erste Studien erhellen, drohen die mehrwöchigen Schulschließungen in England im Frühjahr 2020 die soziale Ungleichheit zu vertiefen.⁸⁰ Unter Druck gerät so die innenpolitische Kampagne des aktuellen britischen Premiers Boris Johnson, der bereits nach seiner Amtsübernahme im Juli 2019 unter dem Schlagwort »level up« angekündigt hatte, abgehängte Regionen finanziell zu stärken.⁸¹ Nachdem die Tories bei den Wahlen im Dezember 2019 zahlreiche ehemals Labour-treue Wahlkreise für sich hatten entscheiden können, bekräftigte Johnson sein Versprechen, den Norden Englands, Wales und die Midlands mit Blick auf Infrastruktur und Bildung in den Vordergrund rücken zu wollen.⁸² Die enorme finanzielle Belastung durch die Covid-19-Pandemie nährt jedoch Zweifel am ohnehin ambitionierten Ziel, die tiefgreifenden strukturellen Probleme über vereinzelte staatliche Investitionen aufwiegen zu wollen. Will »level up« nicht ebenso in Vergessenheit geraten wie »Big Society«, gilt es, das politische Schlagwort mit langfristigen Programmen zu unterfüttern, die sozioökonomische Strukturen ebenso in den Blick nehmen wie die Befähigung des Einzelnen zu politischer Teilhabe. Ein stimmiges Mosaik grundlegender Reformen und konkreter Maßnahmen bleibt Johnson bislang jedoch schuldig.

79 Vgl. Gareth Iacobucci, »Covid-19. Deprived areas have the highest death rates in England and Wales« in: BMJ Nr. 369 (2020), m1810.

80 Vgl. Anna Vignoles / Simon Burgess, *The COVID-19 crisis and educational inequality*, <https://campaignforsocialscience.org.uk/news/the-covid-19-crisis-and-educational-inequality/>, (Zugriff am 29. September 2020).

81 Vgl. Boris Johnson, *First speech as Prime Minister: 24 July 2019*, <https://www.gov.uk/government/speeches/boris-johnsons-first-speech-as-prime-minister-24-july-2019>, (Zugriff am 29. September 2020).

82 Vgl. Boris Johnson, *First statement upon returning to Downing Street: 13 December 2019*, <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-in-downing-street-13-december-2019>, (Zugriff am 28. September 2020).