

# ZUR BEDEUTUNG DER BÜRGERGESELLSCHAFT | Mittel zum Zweck oder Eigensinn?

*Serge Embacher; Ansgar Klein*

**Zusammenfassung** | Bedeutung und Verwendungsweise des Begriffs Bürgergesellschaft sind bis heute beliebig beziehungsweise weitgehend ungeklärt. Aktuelle Tendenzen der Engagementpolitik in Deutschland zielen zunehmend auf eine Verzweckung des bürgerschaftlichen Engagements im Dienst eines schwächelnden Sozialstaats. Demgegenüber steht ein starker Begriff von solidarischer Bürgergesellschaft, der am Eigensinn des Engagements festhält und damit seine sozialintegrative und vor allem demokratiepolitische Bedeutung unterstreicht.

**Abstract** | Nowadays the meaning and usage of the "term civil society" are diffuse and arbitrary. Current developments tend to utilize volunteer engagement to substitute declining public welfare. In opposition to that stands a strong concept of a society in solidarity that clings to the unique character of voluntariness, thus stressing its integrative and democratic meaning.

**Schlüsselwörter** ► Zivilgesellschaft  
► Politik ► bürgerschaftliches Engagement  
► Sozialstaat ► Solidarität

**Preisfrage: Was ist Bürgergesellschaft und zu welchem Ende reden wir über sie?** | Worüber reden wir eigentlich, wenn wir von der Bürgergesellschaft sprechen? Es gibt gute Gründe zu sagen: Die Bürgergesellschaft existiert nicht! Sie ist genau so irreal wie die „Leitkultur“ oder der „Bildungskanon“. Sobald man versucht, dazu etwas Substantielles zu sagen, zerbröselt der Gegenstand wie die Mumie des Pharaos nach der Öffnung des Sarkophags. Zwar streiten wir im Zusammenhang mit der Integrationsdebatte gerne über „das Deutsche“ an der deutschen „Leitkultur“, doch ist es unmöglich, außer der deutschen Sprache und dem gemeinsamen Bekenntnis zum Grundgesetz Sinnvolles und vor allem Eindeutiges zur Leitkultur zu definieren. Ebenso wird spätestens seit PISA vergeblich darüber gestritten, was im postbürgerlichen Zeitalter eigentlich zum Bildungs-

kanon gehört: Muss man *Goethe* kennen? Oder *Grillparzer*? Oder doch eher *Helmut Krausser* und *Brigitte Kronauer*? Muss man sich mit Algebra auskennen, mit Oper, Theater und Kino? Oder gehören auch Online-Spiele, Techno-Kultur und das World Wide Web mittlerweile zum Bildungskanon? Die Diskussion bewegt sich im Kreis – ohne Aussicht auf Erfolg!

Mit der „Bürgergesellschaft“ verhält es sich zunächst ähnlich. Der Begriff bezeichnet alles und nichts, taucht in jeder Sonntagsrede auf und droht in Unkenntlichkeit oder vollkommener Unverbindlichkeit zu versinken. Gäbe es heute noch die berühmten „Preisfragen“ der Akademien des 18. und 19. Jahrhunderts, müsste man Überlegungen wie diese anstellen: Ist Bürgergesellschaft jene gesellschaftliche Sphäre jenseits von Staat, Markt und Privatem, in der sich freie Menschen als *Citoyens* verstehen? Ist sie die Welt altherwürdiger Vereine und Ehrenamts-traditionen? Ist sie im Gegenteil der Quellort neuer sozialer Bewegungen mit ihren massenhaften Protesten gegen Atomkraft, „Startbahn West“ und „Stuttgart 21“? Oder ist Bürgergesellschaft nur ein anderes Wort für „Dritter Sektor“? Sind damit Verbände und Organisationen der Freien Wohlfahrts-pflege gemeint, die als hybride Gebilde zwischen Haupt- und Ehrenamt oszillieren? Aber was ist an Organisationen wie Caritas oder AWO (Arbeiterwohlfahrt) mit ihren Hunderttausenden hauptamtlich Beschäftigten und Milliardenumsätzen eigentlich „Bürgergesellschaft“? Mit welchem Recht darf die „Wohlfahrtsindustrie“ noch für sich in Anspruch nehmen, Teil der Bürgergesellschaft zu sein?

Weil diese und andere Fragen bis heute ungeklärt sind, kann einstweilen jeder mit der Bürgergesellschaft machen, was er will. Kaum ein Politikfeld, in dem dem Zufall von Personenkonstellationen und Förderentscheidungen so viel überlassen bleibt. Die Frage nach der Rolle und Funktion von Bürgergesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement für die Gesamtgesellschaft in Deutschland ist heute offen wie eh und je. Dabei gäbe es zuverlässige Indikatoren: Engagementpolitik muss sich am Nutzen des Engagements für gesellschaftlichen Zusammenhalt und Demokratie bemessen lassen. Sie leistet einen konstitutiven (also nicht irgendeinen!) Beitrag zum Funktionieren der Demokratie. Sie ist Teil jener Voraussetzungen für die freiheitliche Ordnung, die diese selbst nicht zu schaffen vermag (*Böckenförde* 1976, S. 60).

Ein sinnvolles Verständnis von „solidarischer Bürgergesellschaft“ könnte einen zuverlässigen Maßstab für Engagementpolitik bieten und damit aus den begrifflichen Nöten à la „Leitkultur“ oder „Bildungskanon“ herausführen. Doch die Dinge stehen derzeit auf der Kippe. Die engagementpolitische Entwicklung ist an einem Punkt angelangt, an dem man entweder mit einem neuen Staats- und Demokratieverständnis ernst zu machen beginnt oder die Bürgergesellschaft vollends zu einem Ausfallbürgen für staatliches oder wirtschaftliches Versagen wird. Es lohnt sich, die Grundsatzdebatte über die Rolle der Bürgergesellschaft jetzt forciert zu führen. An der Unentschiedenheit der nationalen Engagementstrategie der Bundesregierung vom Oktober 2010 erkennt man, was auf dem Spiel steht. Wollen wir uns dazu bekennen, dass die Bürgergesellschaft ein zentraler Faktor für die Zukunft der Demokratie wird? Oder wollen wir uns lieber von der Vorstellung leiten lassen, das Ressourcen- und Dienstleistungspotenzial des bürgerschaftlichen Engagements möglichst effizient auszunutzen, um dann über angebliche Sachzwänge den „Dienstleister Bürgergesellschaft“ zu etablieren? Dazu sollen im Folgenden einige Überlegungen angestellt werden. Es lässt sich vorweg schon sagen, dass man einen wegweisenden, positiven und integrativen Begriff von Bürgergesellschaft nicht ohne Bezug auf soziale Gerechtigkeit und Vitalisierung der Demokratie denken kann (Roth 2010, Klein 2001).

### **Sozialstaat am Ende? Die Debatte über die Funktionalisierung der Bürgergesellschaft |**

Schaut man sich den mehr als 70-seitigen Kabinettsbeschluss der Bundesregierung zu einer nationalen Engagementstrategie an, dann findet man an zentralen Stellen Formulierungen, die auf eine Funktionalisierung der Bürgergesellschaft für sozialstaatliche Zwecke hindeuten (vgl. BBE 2010). Natürlich würde man das niemals unumwunden zugeben, denn mit dem Bekenntnis zur Bürgergesellschaft als bloßem „Dienstleister“ für das Gemeinwesen wäre zugleich das Eingeständnis eines massiven Staatsversagens verbunden. Doch was soll der Hinweis gleich zu Beginn der Strategie, dass gesellschaftliche „Herausforderungen“ wie demographischer Wandel, Integration, Bildung und Klimaschutz nicht mehr vom Staat alleine bewältigt werden können, anderes bedeuten als einen intendierten Abschied des Staates aus genuin staatlichen Handlungsfeldern? Die absehbaren massiven Probleme in der Pflege und Versorgung alter

Menschen im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel sind zunächst kein Problem der Bürgergesellschaft, sondern eine Frage der Struktur und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Pflegeversicherung.

Der demographische Wandel erfordert nicht zuerst bürgerschaftliches Engagement, sondern staatliches Eingreifen, also etwa eine neue Schulbedarfsplanung, behindertengerechte Städte, neue Mobilitätsangebote und Gemeinschaftseinrichtungen. Erst wenn diese Infrastrukturfragen beantwortet sind, stellt sich die Frage, welche Rolle das Engagement im demographischen Wandel spielen soll. Und die viel diskutierten Probleme im Zusammenhang mit der Integration von Zugewanderten sind zunächst Aufgabe des Staates, der ein transparentes und faires Zuwanderungsrecht, ausreichend ausgestattete Integrationskurse und demokratische Beteiligungsmöglichkeiten für Zuwandernde schaffen muss, bevor sich die Frage stellt, wie diese öffentliche Struktur durch Engagement in der Einwanderungsgesellschaft gestärkt und mit Leben erfüllt werden kann.

Die Engagementstrategie der Bundesregierung bringt etwas anderes zum Ausdruck. Sie läuft nicht – was hoffnungsfroh und avancierte wäre – auf einen demokratischen Aufbruch zu neuen Governance-Formen hinaus. Vielmehr wird hier die Frage thematisiert, wie sich der Staat mithilfe des Engagements eines Teils seiner sozialen Aufgaben entledigen kann. Das passt nur zu gut zu dem seit nunmehr 20 Jahren gebetsmühlenartig vorgetragenen Credo, dass der Sozialstaat der „alten“ Bundesrepublik nicht mehr finanzierbar und somit am Ende sei. Diese aufwendig inszenierte Geschichte vom Ende des „klassischen“ Sozialstaats wirkt bis heute als hartnäckiger Antreiber für Rückzugsgefechte. Statt einen starken und solide finanzierten Sozialstaat zu fordern, beschäftigt sich Sozialpolitik meist mit Effizienz-, Anreiz- und Wettbewerbsfragen, kurz: mit der „Verbetriebswirtschaftlichung“ des Sozialstaatsgedankens.

Dieser Diskurs und die damit verbundenen gesetzlichen Rahmenbedingungen haben aus Wohlfahrtsorganisationen wie Caritas und AWO Konzerne gemacht, die nach der Fiktion handeln, das Kümern um sozial Schwache, Pflegebedürftige und andere könne ebenso profitabel sein wie die Produktion von Autos oder Sägespänen. Zwar haben sich die neuen „Wohlfahrtskonzerne“ mittlerweile tatsächlich wie

Unternehmen aufgestellt, doch dies um den Preis eines ständigen Ringens um Orientierung, was ihre Rolle als Teil der Bürgergesellschaft angeht. Das von ethisch-moralischen (statt gewinnorientierten) Motivationen getragene bürgerschaftliche Engagement in der Wohlfahrtspflege kämpft unter diesen Bedingungen um seinen Platz.

**Kampf der Welten – Solidarische versus liberale Bürgergesellschaft** | Den Begriff einer „solidarischen Bürgergesellschaft“ stark zu machen, hieße die These zu verfechten, dass bürgerschaftliches Engagement nur da stark sein kann, wo der Staat ebenfalls stark ist, und zwar in dem Sinne, dass er seine Aufgabe der Herstellung und Bewahrung sozialer Gerechtigkeit ernst nimmt und erfüllt (vgl. Embacher; Lang 2008). Das bürgerschaftliche Engagement wird hier als Komplementärfunktion für staatliches Handeln gedacht. Demgegenüber steht die mächtige Versuchung, das Engagement zu funktionalisieren und so „aufzustellen“, dass der Staat sich zurückziehen darf, wenn die Bürgergesellschaft stark ist. In der wirtschaftsliberalen Interpretation von Bürgergesellschaft stehen engagementpolitisch die Dienstleistungsfunktion des Engagements und die Ausschöpfung von „Engagementpotenzialen“ im Mittelpunkt. Staatliches Handeln kann dabei „Anreize“ schaffen. Ein sich zurückziehender Sozialstaat wird in dieser Perspektive als Chance beschrieben, der Eigenverantwortung mehr Raum zu geben und auch das „bürgerliche Lager“ klar zu umreißen.

Die Debatte um eine „neue Bürgerlichkeit“ kreist dann folgerichtig um die motivationalen Ausstattungen der bürgerlichen Trägergruppe des Engagements. Der in der Engagementforschung verzeichnete „Mittelschicht-Bias“ des Engagements gerät zum Beleg neuer Bürgerschaftlichkeit und Verantwortungsübernahme. Das bürgerschaftliche Engagement wird hier vor allem als „bürgerliches“ Engagement verstanden (und in durchaus entlarvenden Versprechern auch immer wieder so bezeichnet!). Diese Intention gerät durch sich abzeichnende Erosionen der Mittelschicht und zunehmende soziale Ungleichheiten in Begründungsprobleme, so dass sich das liberale Modell auf Dauer angesichts einer an ihren Rändern bereits bröckelnden Mittelschicht nicht wird halten können. Von PISA bis zum Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung wird deutlich: Gesellschaftliche Ungleichheit wächst – „der Mangel an Perspektiven

und Lebenschancen wird ebenso weitergegeben wie gesellschaftliche Privilegien“ (Forst 2009).

Dennoch sind auch weiterhin Steigerungen der wirtschaftsliberalen Interpretation der Bürgergesellschaft möglich: Das demonstrierte unlängst die „Sloterdijk-Debatte“, die in den Feuilletons der deutschen Presse geführt wurde. Hier wird eine aggressive Abkehr von Sozialstaat, sozialen Bürgerrechten und Solidarität vollzogen. Das philanthropische „Schenken“, das für ein freiwilliges Engagement vor allem als Schenken von Zeit und Fähigkeiten übersetzt werden kann, wird von Sloterdijk in seiner finanziellen Dimension als „Geldspende“ zu einem Gegenentwurf zum Sozialstaat als Steuerstaat aufgebaut. Für Sloterdijk ist Steuerzahlen „Kleptokratie“, auf die ein „antifiskalischer Bürgerkrieg“ zu Recht reagiert. An die Stelle der Steuerzahlung solle künftig das großzügige freiwillige Schenken der gesellschaftlichen Leistungsträger treten. Für Sloterdijk bereitet „jede staatliche Pflicht zur Abgabe von eigenem Reichtum diesen Besitzern nur eine Kränkung des Gefühls wohlverdienten Erfolgs [...], während dessen souveräne Verausgabung bei den Mitgliedern jener Schichten eine Empfindung beglückender Großherzigkeit auslöse“ (Honneth 2009).

In einer anderen Zuspitzung, die ebenfalls an Transferzahlungen des Sozialstaats ansetzt, wird das Verhältnis von Rechten und Pflichten zugunsten der Verpflichtung zum Engagement vereinseitigt: Wer sich nicht im Engagement betätigt, kann aus einer solchen Sicht stärker „gefordert“ werden – bei dem vom früheren hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch geforderten sozialen Pflichtdienst für Empfänger sozialer Transferleistungen besteht ein mit Absicht auf Steigerung vorgenommener Anschluss an „Workfare“-Konzepte des „aktivierenden Staates“, wie sie schon in den Schröder'schen Hartz-Reformen zu finden sind. Der fordernde Staat erscheint als Korrektor und autoritärer Pädagoge gegenüber engagementunwilligen Individuen. Der Pferdefuß dabei: Das Engagement wird hier seiner Freiwilligkeit und damit seines eigentlichen Sinns beraubt, und mit diesem rhetorischen „Trick“ wird es plötzlich zwanglos möglich, „unwilligen“ Hartz-IV-Empfängenden ihre Verweigerung des miserabel entlohnenden Grünflächen- oder Straßenfegerdienstes als fehlende Bürgertugend auszulegen. Leider deutet in der aktuellen Politik manche Tendenz in diese Richtung.

So zielt etwa das Konzept der „Bürgerarbeit“, das die schwarz-gelbe Bundesregierung unter Federführung des Arbeitsministeriums im Juli 2010 mit viel Geld umzusetzen begonnen hat, eindeutig auf eine Verquickung von Arbeitsmarktpolitik und bürgerschaftlichem Engagement. Nicht, dass es hier nicht sinnvolle Verbindungen geben würde. Doch ist der von der Bundesregierung gewählte Ansatz mehr als problematisch, weil hier auf dem Feld der gemeinnützigen Tätigkeiten ein Niedriglohnsektor aufgemacht wird. Die im Zusammenhang mit der Bürgerarbeit von so genannten „Langzeitarbeitslosen“ (allein dieser Begriff bedeutet Stigmatisierung!) möglichen Tätigkeiten müssen gemeinnützig sein und dürfen nicht reguläre Arbeitsverhältnisse verdrängen. Das Ministerium selbst nennt als Beispiele für Tätigkeiten: „Begleitservice für Ältere/Behinderte etwa bei Behördengängen/Arztbesuchen; Energie-sparberatung für Bedürftige; Unterstützung von Übungsleitern/Platzwarten im Breitensport; Kochen und Essensausgabe bei Mittagstischen für Bedürftige; Anlage/Pflege von Naturlehrpfaden“ (BMAS 2010).

Das sind klassische Tätigkeiten des bürgerschaftlichen Engagements, die hier zu (sehr schlecht bezahlten) Arbeitsverhältnissen umgemodelt werden. Abgesehen davon, dass die Kriterien „gemeinnützig“ und „keine reguläre Arbeit verdrängen“ wie bereits bei den Ein-Euro-Jobs butterweich und zweifelhaft sind, kommt es bei der Bürgerarbeit auf jeden Fall zu einer Verdrängung des bürgerschaftlichen Engagements und des mit ihm verbundenen Eigensinns. Denn ob der Platzwart im Fußballverein sonntagmorgens um acht Uhr ehrenamtlich die Umkleidekabine aufschließt und die Bälle rausholt oder ob er das als Niedriglohnjob macht – das bedeutet einen Unterschied ums Ganze und unterminiert die integrative und gemeinwesenstiftende Dimension des Engagements nicht nur auf dem Fußballplatz!

Und auch die „Langzeitarbeitslosen“ selbst, die zum bezahlten Engagement „aktiviert“ werden, dürfen sich aus dieser Tätigkeit nicht viel erhoffen. Sie erwerben während ihrer Bürgerarbeit keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I, sondern bleiben Anspruchsberechtigte nach Sozialgesetzbuch II. Außerdem müssen sie sich auch während ihrer Tätigkeit weiterhin ständig um Jobs auf dem ersten Arbeitsmarkt bewerben und sind derselben repressiven Sanktionsgewalt unterworfen wie ohne Bürgerarbeit. Ob sich auf diese

Weise durch Bürgerarbeit Motivation und Selbstbewusstsein von Erwerbslosen grundlegend ändern, darf getrost bezweifelt werden. „Man hat es über die Bürgerarbeit geschafft, aus mündigen Bürgern unmündige zu machen, sie stehen ab nun den Kommunen zur Verfügung, ob sie wollen oder nicht“, resümiert daher folgerichtig ein trauriger Blogger in den Weiten des WEB 2.0.<sup>1</sup>

Was wäre nun ein akzeptabler Gegenstandspunkt zu dieser Verzweckung des Engagements in den Zeiten eines sich selbst depotenzierenden Sozialstaates? Der Begriff der „solidarischen Bürgergesellschaft“ rekurriert auf eine Vorstellung von bürgerschaftlichem Engagement als Inanspruchnahme und Ausdruck positiver Freiheit und politischer Bürgerrechte. Politische Rahmenbedingungen einer staatsbürgerlichen Qualifizierung, „civic education“ durch Engagement im Anschluss an die zivilgesellschaftlichen Assoziationen als Orte des demokratischen Lernens und eine demokratiepolitische Agenda zur Demokratisierung liberaler Demokratien schließen hier an. Insgesamt, so Roland Roth, ist die bisherige demokratiepolitische Bilanz allerdings höchstens eine Reformbaustelle (Roth 2010). Aus dieser Perspektive werden auch Fragen nach den Voraussetzungen für zivilgesellschaftliche Autonomie gestellt.

Hierzulande hat dies schon früh Günter Frankenberg (1996) getan. Er verweist auf die Voraussetzungen von privater und politischer Autonomie: Aus einer zivilgesellschaftlichen Perspektive rückt die „Befähigung aller Mitglieder zur Bewältigung ihres Lebensschicksals, ihre Handlungs- und Konfliktfähigkeit ins Zentrum des Interesses“ (ebd., S. 195). Frankenberg unterscheidet im Diskurs der Zivilgesellschaft funktionalistische Begründungen sozialer Rechte von seinem eigenen Zugang einer „grundlegenden sozialen Konvention“: Nur in Gesellschaft mit anderen ist die Gestaltung von Freiheit und Autonomie sinnvoll und möglich. Die Befähigung aller Benachteiligten oder Hilfsbedürftigen zur vollen Mitgliedschaft in einer sozialen Gemeinschaft erfordert daher Strukturen zivilgesellschaftlicher Solidarität.

Aus einer solchen normativen Begründung lässt sich jedoch nicht der Appell an ein schlichtes „Weiter so“ des umverteilenden Sozialstaats ableiten. Die Steuer- und Abgabenpolitik mit ihren Effekten einer

<sup>1</sup> <http://www.aktive-erwerbslose.net/forum/burgerarbeit/ein-paar-wahrheiten-uber-die-burgerarbeit> (Abruf am 11.4.2011).

Umverteilungswirkung von oben nach unten darf nicht außer Acht gelassen werden. Aber das Verständnis einer solidarischen Bürgergesellschaft öffnet Zugänge zu einem Verständnis von Sozialpolitik als einer bürgerschaftlichen Gemeinschaftsaufgabe und zu daran anschließenden Konzeptionen eines aktivierenden Staates im „Welfare Mix“. Hilfe zur Selbsthilfe, so *Frankenberg*, „orientiert sich [...] nicht primär an der Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit, sondern an der Idee der selbstorganisierten Bewältigung aller Probleme, die sich aus dem Leben in Gesellschaft ergeben“ (*ebd.*, S. 201 f.).

Um einer solchen Vision Raum zu geben, bedarf es freilich eines gründlich revidierten Staatsverständnisses. Bereits die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (*Enquete-Kommission* 2002) hat in ihrem Abschlussbericht das Leitbild des „aktivierenden Staates“ dem Leitbild des „ermöglichenden Staates“ zur Seite gestellt. Während der „ermöglichende Staat“ auch aus einer republikanischen Perspektive schon deshalb zwingend erforderlich ist, um paternalistische Förderpolitiken des bürgerschaftlichen Engagements zu vermeiden, wird hier der „aktivierende Staat“ als Leitbild bemüht, um engagementfernen Gruppen auf Basis der Freiwilligkeit den Zugang zum Engagement zu erleichtern. Jedoch hatte die Enquete-Kommission das Thema der sozialen Bürgerrechte nicht systematisch mit dem Leitbild des aktivierenden Staates verbunden. Diese Diskussion steht noch aus und wird zweifelsohne durch die erfolgte „Workfare“-Besetzung des „aktivierenden Staates“ erschwert.

**Engagementpolitische Anschlüsse** | Aus heutiger engagementpolitischer Sicht wäre etwa eine grundlegende Reform der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit dem Ziel der Abkehr von sanktionsbewehrten Verpflichtungen hin zu freiwillig motivierten sinnvollen Tätigkeiten ein direkter Anknüpfungspunkt für eine avancierte, dem Leitbild der solidarischen Bürgergesellschaft folgende Engagementpolitik (*BBE* 2007). Der Kompetenzgewinn durch Engagement – nicht nur ein Kompetenzgewinn im Sinne von „employability“! – wäre hier ein zentraler Bezugspunkt für an Engagement anknüpfende, passgenaue Fortbildungsangebote, dem „Workfare“-Missverständnis des „aktivierenden Staates“ würde Einhalt geboten. Gegenüber einer Instrumentalisierung des Engagements als Ausfallbürgen eines unter

Druck geratenen Sozialstaats kann so der „Eigensinn“ des Engagements gestärkt und nicht nur aus Sicht der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, sondern auch gesellschaftspolitisch gestärkt werden. Solche Näherführungsstrategien von Arbeitsmarktpolitik und Engagementförderung, wie sie das Nationale Forum für Engagement und Partizipation ansatzweise entwickelt hat, könnten die Debatte aus ihrer derzeitigen Engführung herausbringen und auch die große Frage des Sozialunternehmertums und der Beziehungen von Zivilgesellschaft und Ökonomie konzeptionell-strategisch neu beantworten. Diese Debatte wäre insbesondere auch für die Wohlfahrtsverbände von großer Bedeutung, um die Voraussetzungen zu sondieren, unter denen künftig neben der Markt- auch eine Bürgergesellschaftsorientierung praktisch gestärkt werden kann.

Der wohlverstandene „aktivierende Staat“ weist zudem Kennzeichen eines „investiven Sozialstaats“ auf, der über Infrastrukturen die nicht staatliche Solidarisierung durch zivilgesellschaftliche Aktivitäten und Engagement fördert (*Embacher; Lang* 2008, S. 230 ff.). Vor diesem Hintergrund werden zivilgesellschaftliche Strukturentwicklungen auch als politische Aufgabe sichtbar. Demokratiepoltisch stellt sich in diesem Kontext die Frage nach Möglichkeiten der Stärkung der politischen Repräsentation schwacher Interessen wie zum Beispiel der Stärkung der Teilhabechancen von Migrantinnen und Migranten oder von Menschen mit Einschränkungen (*Linden; Thaa* 2009). Der engagementpolitische Anschluss an das Konzept der „solidarischen Bürgergesellschaft“ erweitert den Wohlfahrtsstaat durch zivilgesellschaftliche Komponenten und dessen Demokratisierung. Erforderlich wird im Diskurs der Zivilgesellschaft und in der Engagementpolitik, so *Frank Nullmeier*, eine „offensivere Strategie gegenüber Markt und ökonomischem Wettbewerb“ (*Nullmeier* 2002, S. 19). Während seit Jahren der Druck auf Non-Profit-Organisationen des „Dritten Sektors“ zunimmt, sich marktförmig als Dienstleistungsanbieter zu entwickeln, müssen demgegenüber zum einen die Qualitätssteigerung sozialer Leistungen durch Beteiligung (vgl. *Klein* u.a. 2002), zum anderen aber auch die Rolle des „Wirtschaftsbürgers“ gestärkt werden. „Das beinhaltet freilich eine Politisierung der Bürgergesellschaft, auch eine Verschiebung vom helfenden, tätigen zum partizipativen Engagement, hin zu einem Selbstverständnis als politischem Akteur der Gesellschaft“ (*Nullmeier* 2002,

S. 19). An die Ausrichtung auf eine Stärkung der Rolle von „Wirtschaftsbürgern“ und „Wirtschaftsbürgerinnen“ schließen auch Themen wie „politischer Konsum“, „ethisches Investment“ und insgesamt die Diskurse um „Corporate Social Responsibility“ und „Corporate Citizenship“ an. Sie öffnen auch Zugänge zu einer neuen Kooperationskultur gemeinnütziger und privatwirtschaftlicher Akteure in einer solidarischen Zivilgesellschaft.

Die Debatte um den „Welfare Mix“, um die Kooperation staatlicher, zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure bei der Erbringung sozialer Leistungen, setzt veränderte partizipative Verfahren der Leistungserbringung und Aufgabenerledigung durch eine „deliberative und kooperative Hinwendung zur Gesellschaft“ voraus: „Der Staat als Verwaltung aktiviert sich selbst, das heißt, er modifiziert die Verfahren der Leistungserbringung und Aufgabenerledigung durch eine deliberative und kooperative Hinwendung zur Gesellschaft“ (Embacher; Lang 2008, S. 235). Eine Verantwortungsstufung staatlicher Aufgaben (Lamping u.a. 2002) in Gewährleistungsverantwortung, Finanzierungsverantwortung und Vollzugsverantwortung eröffnet hier die Möglichkeit neuer intersektoraler Arbeitsteilungen im „Welfare Mix“.

Doch von alldem sind wir heute bei realistischer Betrachtung noch weiter entfernt als zu Zeiten der Enquete-Kommission. Stattdessen erleben wir das oben skizzierte und mit politischer Phantasielosigkeit forcierte Szenario einer liberalistisch geprägten Engagementpolitik, begleitet von einem „Rollback“ zu einem überwunden geglaubten Verständnis von „Vater Staat“, der sich als kontrollierender Zuwendungsgeber für Pilotprojekte und Modellprogramme sieht und nicht als Teil eines insgesamt zu aktivierenden demokratischen Gemeinwesens. Unter diesen Vorzeichen ist es nur konsequent, wenn die beteiligten Akteure entlang der Effizienz- und Kostenlogik ihren eigenen Vorteil suchen.

**Der Missbrauch der Übungsleiterpauschale – Ein Effekt des Systems falscher Anreize** | Ein unschönes Beispiel für diese durch ein System falscher Anreize erzeugte Haltung ist der durch das Fernsehmagazin Panorama im letzten Jahr bekannt gewordene Missbrauch der „Übungsleiterpauschale“ in Kombination mit dem „Mini-Job“.<sup>2</sup> Mittels der Übungsleiterpauschale können beispielsweise Sporttrainer

und andere Engagierte von ihrem Verein bis zu 2 100 Euro pro Jahr als steuerfreie Aufwandspauschale erhalten. Dieses engagementpolitische „Privileg“ wurde nun durch einige Trägerorganisationen der Freien Wohlfahrtspflege ausgenutzt, indem sie es mit dem Instrument 400-Euro-Job kombinierten, um vor allem in den Bereichen Gesundheit und Pflege Niedriglohnverhältnisse unter der Flagge des bürgerschaftlichen Engagements zu schaffen. Die „Engagierten“, die in Wirklichkeit Billiglöhner sind, erhalten für ihre Arbeit 575 Euro pro Monat (400-Euro-Pauschale zuzüglich anteilig 175 Euro Übungsleiterpauschale).

Natürlich mussten sich die solchermaßen verhandelnden Organisationen zu Recht moralisch motivierte Kritik anhören, doch ist ihr – legales – Handeln letztlich Ausdruck einer bestimmten Idee von Bürgergesellschaft, die sich allmählich durchzusetzen droht. In dieser Vorstellung ist alles gut, was sich quantifizieren und damit kommodifizieren lässt. Die von Jürgen Habermas (1981) trefflich diagnostizierte Kolonialisierung der gesellschaftlichen Lebenswelt durch ökonomische und administrative Imperative scheint sich hier weiter Bahn zu brechen. In der hier vorgeschlagenen Diskussion geht es also um mehr als um Kriteriengewinnung für Missbrauch. Es geht vielmehr um eine Fundamentalkritik der um sich greifenden Monetarisierung der Gesellschaft im Medium des bürgerschaftlichen Engagements.

**Credo der künftigen Debatte: Mehr Beteiligung!** | Engagementpolitik ist Demokratiepoltik! Dieser Satz bringt die Zukunftsaufgabe auf die kürzeste Formel. Ohne konsequentes Einbeziehen der partizipativen Dimension des bürgerschaftlichen Engagements, ohne mehr demokratische Beteiligung wird jede Politik für das Engagement scheitern. In der „großen Politik“ ist diese Erkenntnis jedenfalls noch nicht angekommen, was man an den weitgehend hilflosen Debatten um „Stuttgart 21“ erkennen kann. Offensichtlich gelingt es den Repräsentanten der repräsentativen Demokratie (noch) nicht, den gängigen Stilisierungen vom „Wutbürger“, den es zu besänftigen gilt, zu entkommen. Die Grundsatzdebatte über das Verhältnis von Politik und (Bürger-) Gesellschaft muss auch den Prozess des Aufbaus einer nationalen Engagementstrategie begleiten. Strategien für Engagement können sinnvoll nur unter Beteiligung der Engagierten selbst entwickelt werden.

<sup>2</sup> Vgl. <http://daserste.ndr.de/panorama/media/panorama494.html> (Abruf am 11.4.2011).



Dabei gilt: Eine Stärkung der Bürgergesellschaft und ihrer Organisationen zieht eine Stärkung des demokratischen Gemeinwesens und des ihm zugrundeliegenden sozialen Grundkonsenses nach sich.

Vitalisierung der Demokratie (Roland Roth) ist hier das einschlägige Stichwort: Wenn die Annahme richtig ist, dass zahlreiche gesellschaftliche Großprobleme nicht mehr ohne Weiteres auf herkömmliche Weise gelöst werden können, dann brauchen wir eine Intensivierung demokratischer Mitbestimmung und Partizipation, um Abhilfe zu schaffen. Eine neue Verantwortungsteilung lässt sich nur durch neue Formen der politischen Beteiligung und Aushandlung erreichen. Dass der Staat sich dafür selbst aktivieren muss und auf Dauer auch die letzten Reste von Paternalismus wird ablegen müssen, scheint evident. Aber Evidenzen sind geduldig im postmodernen Ozean der Kontingenz. Das vorläufige Scheitern des vom Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) veranstalteten Nationalen Forums für Engagement und Partizipation zeigt die Schwierigkeiten, die vor allem die staatliche Seite bis zum heutigen Tage mit anspruchsvollen Governance-Formaten hat. Vor diesem Hintergrund ist es keineswegs ausgemacht, dass sich die „solidarische Bürgergesellschaft“ als Muster für die dringend gebotene Erneuerung unseres demokratischen Gemeinwesens durchsetzen wird. Es wäre nicht das erste Leitbild, das zum „Leidbild“ avanciert.

Um auf die eingangs gestellte „Preisfrage“ zurückzukommen: Die Bürgergesellschaft ist die autonome und freie Gemeinschaft selbstbewusster Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, die sich des Umstands gewiss sind, dass die Demokratie auf das bürgerschaftliche Engagement und die damit verbundene Beteiligungsbereitschaft dauerhaft angewiesen bleibt. Diese implizite Einsicht bringt sie dazu, sich in mehr oder weniger organisierten Formen für dieses Gemeinwesen einzusetzen. Zu welchem Ende lässt sich nicht abschließend definieren: Demokratie ist ein unabschließbarer Prozess, in dem sich die Bürgergesellschaft täglich neu entwirft.

**Dr. Serge Embacher** ist Politikwissenschaftler und Publizist. Er leitete die Koordinierungsstelle des Nationalen Forums für Engagement und Partizipation beim Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), E-Mail: [info@serge-embacher.de](mailto:info@serge-embacher.de)

**PD Dr. Ansgar Klein** ist Soziologe. Er lehrt Politikwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin und leitet als Geschäftsführer das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), Michaelkirchstraße 17-18, 10179 Berlin, E-Mail: [ansgar.klein@b-b-e.de](mailto:ansgar.klein@b-b-e.de)

## Literatur

- BBE** – Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (Hrsg.): Engagement und Erwerbsarbeit. Dokumentation einer Fachtagung. Berlin 2007
- BBE** – Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement: Engagementpolitik im Dialog. Kommentare und Stellungnahmen zur Engagementstrategie der Bundesregierung. In: [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2011/01/nfep\\_band4\\_web.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2011/01/nfep_band4_web.pdf) (Abruf am 12.4.2011). Berlin 2010
- BMAS** – Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Bürgerarbeit ist konsequentes Fördern und Fordern. In: [http://www.bmas.de/portal/46740/2010\\_07\\_09\\_buergerarbeit.html](http://www.bmas.de/portal/46740/2010_07_09_buergerarbeit.html) (Abruf am 11.4.2011). Berlin 2010
- Böckenförde**, Ernst-Wolfgang: Staat, Gesellschaft, Freiheit. Frankfurt am Main 1976
- Embacher**, Serge; Lang, Susanne: Lern- und Arbeitsbuch Bürgergesellschaft. Bonn 2008
- Enquete-Kommission** des Deutschen Bundestages zur Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements (Hrsg.): Bericht: Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen 2002
- Forst**, Rainer: Das Gerechte und das Übel. In: die tageszeitung vom 7.10.2009, S. 4
- Frankenberg**, Günter: Die Verfassung der Republik. Autorität und Solidarität in der Zivilgesellschaft. Baden-Baden 1996, S. 193 ff.
- Habermas**, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns. 2 Bände. Frankfurt am Main 1981
- Honneth**, Axel: Fataler Tiefsinn aus Karlsruhe. In: Die ZEIT vom 24.9.2009
- Klein**, Ansgar: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung. Opladen 2001
- Klein**, Ansgar u.a.: Themenheft: Partizipation und Mitgestaltung. Wege aus der Intensivstation Gesundheitswesen. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 3/2002
- Lamping**, Wolfram u.a.: Der Aktivierende Staat – Positionen, Begriffe, Strategien. Bonn 2002
- Linden**, Markus; Thaa, Winfried (Hrsg.): Die politische Repräsentation von Fremden und Armen. Baden-Baden 2009
- Nullmeier**, Frank: Vergisst die Bürgergesellschaft?! In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 4/2002, S. 13-19
- Roth**, Roland: Engagementförderung als Demokratiepolitik: Besichtigung einer Reformbaustelle. In: Olk, Thomas; Klein, Ansgar; Hartnau, Birger (Hrsg.): Engagementpolitik. Opladen 2010, S. 611-636