Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat

Protokoll der 36. Sitzung
am 04. Dezember 2009, 13.00 bis 17.00 Uhr

Tagesordnung

Schwerpunktthema 1
Wer / wen / was bewegt die Bürgergesellschaft?

1.1 **Demokratie Macht Bürgergesellschaft – Partizipationsbedarf und -hindernisse**
Prof. Dr. Roland Roth, Hochschule Magdeburg-Stendal

1.2 **Bürgergesellschaft Macht Demokratie – Partizipationsforderungen und -praxis**
Prof. Dr. Dieter Rucht, Wissenschaftszentrum Berlin, Co-Leiter der Forschungsgruppe „Zivilgesellschaft, Citizenship und politische Mobilisierung in Europa"

1.3 **Einwurf – Aus der Praxis der Umweltbewegung**
Dipl. Ing. Ulrike Mehl, stellv. Vorsitzende des BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz

1.4 Aus der Diskussion

Schwerpunktthema 2
Was bleibt, was kommt in der Engagementpolitik?
Anmerkungen zu Koalitionsvertrag und Regierungserklärung der Bundesregierung und der Landesregierung Schleswig-Holstein

2.1 **Engagementpolitik laut Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung**
Dr. Susanne Lang, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des CCCD – Centrum für Corporate Citizenship Deutschland

2.2 **Regierungserklärung und -praxis der neuen Landesregierung**
Dr. Peter Zängl, Leiter des Referats Bürgergesellschaft und Seniorenpolitik im Sozialministerium des Landes Schleswig-Holstein

2.3 Aus der Diskussion

In den drei Legislaturperioden seit 1998 hat das bürgerschaftliche Engagement eine deutliche politische Aufwertung erfahren. Manche blieben hinter den Erwartungen zurück, wie die der zweiten Regierung Schröder, andere kamen überraschend, wie die Initiative ZivilEngagement der Großen Koalition. Was bedeutet diese Aufwertung für Engagement und demokratische Partizipation? Wie spiegelt sich diese Entwicklung in der Bürgergesellschaft wider? Und welche Engagementpolitik ist von der neuen Bundesregierung und der ebenfalls neuen Landesregierung Schleswig-Holstein zu erwarten? Mit diesen Fragen beschäftigt sich der Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat" in seiner 36. Sitzung.

Der erste Teil steht unter dem Titel „Wer / wen / was bewegt die Bürgergesellschaft?" Zu Beginn legt Prof. Roland Roth von der Hochschule Magdeburg-Stendal dar, weshalb die Bemühungen, eine veränderte Staatlichkeit mit dem Leitbild einer Bürgerdemokratie zu schaffen, „erfolgreich gescheitert" sind (1.1). Anschließend setzt sich Prof. Dr. Dieter Rucht vom Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) mit dem Thema Partizipation auseinander – von den Partizipationswünschen der Deutschen, über deren tatsächliche Partizipation bis hin zu Protest als einer wichtigen Partizipationsform (1.2). Abgerundet werden die beiden Beiträge aus wissenschaftlicher Perspektive durch den „Einwurf" aus der Praxis der Umweltbewegung von Ulrike Mehl, stellv. Vorsitzende des BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz (1.3).
Im zweiten Teil analysieren Dr. Susanne Lang vom CCCD – Centrum für Corporate Citizenship Deutschland sowie Dr. Peter Zängl, Leiter des Referats Bürgergesellschaft und Seniorenpolitik im Sozialministerium des Landes Schleswig-Holstein, die geplante Engagementpolitik der Bundesregierung (2.1) und der neuen Landesregierung in Schleswig-Holstein (2.2). Grundlage für ihre Analysen bilden die Koalitionsvereinbarungen und die Regierungserklärungen der beiden schwarz-gelben Koalitionen.
Jeweils am Ende des ersten und des zweiten Teils bringen sich die Mitglieder des Arbeitskreises mit ihren Gedanken ein. In den Diskussionsrunden (1.4 und 2.3) geht es unter anderem um Partizipationsmöglichkeiten in der parlamentarischen Demokratie, die Vor- und Nachteile einer Professionalisierung des bürgerschaftlichen Engagements sowie um Ansatzpunkte zur Mitgestaltung der Engagementpolitik der neuen Bundesregierung.

Schwerpunktthema 1
Wer / wen / was bewegt die Bürgergesellschaft?

1.1 Demokratie Macht Bürgergesellschaft – Partizipationsbedarf und -hindernisse

Prof. Dr. Roland Roth, Hochschule Magdeburg-Stendal

Der Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat" verfolgt eine Grundabsicht: Er will die Bürgergesellschaft stärken und eine veränderte Staatlichkeit auf Grundlage eines neuen Gesellschaftsvertrages mit dem Leitbild der Bürgerdemokratie schaffen. Die Strategie der Stärkung der Bürgergesellschaft ist – so die paradoxe Diagnose dieses Beitrags – „erfolgreich gescheitert". **In den vergangenen zehn Jahren ist es zwar zu einer Aufwertung des bürgerschaftlichen Engagements und der Engagementpolitik gekommen, diese führte aber nicht zu einer veränderten Staatlichkeit im Sinne der**

Bürgergesellschaft und einem demokratischen Mehrwert.

Diese Diagnose soll im Folgenden anhand von aktuellen Tendenzen, bescheidenen Gegentendenzen und einem wachsenden Demokratiedefizit näher beschrieben werden.

Aktuelle Tendenzen und bescheidene Gegentendenzen

Im staatlichen Umgang mit bürgerschaftlichem Engagement gibt es eine vorherrschende Tendenz der Entpolitisierung, Funktionalisierung und Marginalisierung. Belege für die **Entpolitisierung** bilden der Artikel „Was die Gesellschaft zusammenhält" der Minister von der Leyen und Schäuble (http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Interviews/DE/2009/02/bm_interview_haz.html?nn=109590) und der „Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland" (http://www.wzb.eu/zkd/zcm/zeng-/pdf/bericht_buergerschaftliches-engagement_2009.pdf) des WZB, wie die Kritik von Prof. Helmut Klages bei der 35. Sitzung des Arbeitskreises deutlich machte. In beiden Fällen wird bürgerschaftliches Engagement zwar als wichtig und förderungswürdig anerkannt, allerdings wird es auf seine Funktion als sozialer Kitt reduziert. Die Bürgergesellschaft soll gesellschaftliche Probleme lösen und soziale Aufgaben übernehmen, aus denen sich der Staat verabschieden will. Im vorherrschenden Diskurs kommen die Kritik an Staatlichkeit und der demokratische Impuls des Engagements allerdings kaum oder gar nicht vor.
Die **Funktionalisierung** des Engagements lässt sich am Beispiel der Kinder- und Jugendbeteiligung und der Programme gegen Rechtsextremismus nachvollziehen. Bei ersterer geht es nicht darum, Kinder und Jugendliche im Sinne der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen als Bürger in ihren Rechten wahrzunehmen, sondern Kinder- und Jugendbeteiligung nur dort zu ermöglichen, wo es als Präventionskonzept hilfreich erscheint oder um Lerneffekte zu verbessern. So werden Jugendliche als Betroffene bspw. nirgendwo in Deutschland an der Debatte um die Schulreform beteiligt. Ähnlich gibt es im Fall der Programme gegen Rechtsextremismus kaum tatsächliche Mitgestaltungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft.
Die **Marginalisierung** des bürgerschaftlichen Engagements lässt sich unschwer dadurch beweisen, dass alle großen und folgenreichen Entscheidungen – von den Hartz-Reformen, über den Bologna-Prozess bis hin zur Bankenrettung – ohne die Mitsprache der Bevölkerung und der unmittelbar Betroffenen getroffen wurden. Die Kosten, die durch diese Top-down-Entscheidungen entstehen, sind enorm.

Diese Entpolitisierungs-, Funktionalisierungs- und Marginalisierungstendenz ist keineswegs eine rein staatliche Strategie, sie erfährt vielmehr eine enorme Zuarbeit aus der Bürgergesellschaft selbst. Die Gründe hierfür sind vielfältig. So spielt politische Partizipation im „bürgerlichen" Segment der Zivilgesellschaft wie den Tafeln oder anderen philanthropischen Einrichtungen kaum eine Rolle. Darüber hinaus haben die Mitglieder in vielen Organisationen und Parteien fast nichts zu sagen. Diese wurde bspw. bei der allein von der Parteispitze getroffenen Entscheidung über die neue Führung der SPD am Wahlabend deutlich. Auch in vielen Verbänden besteht die Tendenz, das Thema Partizipation lediglich im Rahmen korporatistischer Netzwerke aufzugreifen und keine anderen Akteure an den Verhandlungstischen sehen zu wollen. Zudem herrscht in vielen großen und kleinen Initiativen der Zivilgesellschaft eine Subventionsmentalität vor. Das gilt selbst für die autonome Szene Berlins. Es gibt zu wenig Selbstbewusstsein und

Einmischung und zu viel Biedersinn.

Der beschriebenen Entwicklung stehen einige hoffnungsvolle Gegentendenzen entgegen, die zeigen, dass bürgerschaftliches Engagement Staatlichkeit verändern und zu einem demokratischen Mehrwert führen kann. So bot das Nationale Forum für Engagement und Partizipation die Möglichkeit, eigenständige Verständnisse von bürgerschaftlichem Engagement zu artikulieren und in die Politik einfließen zu lassen. Auch die Kommunalreform und Kommunalverwaltungsreform in Rheinland-Pfalz sind ernsthafte Versuche veränderter Staatlichkeit. Ein weiteres Beispiel bildet das Bürgerforum in Wernigerode, das selbstbewusst genug war, seine Aktivitäten gegen Rechtsextremismus selbst zu finanzieren und auf eine staatliche Unterstützung und damit Einflussnahme zu verzichten. Darüber hinaus ist Protest als Ressource durchaus lebendig, wie die Bildungsstreiks, Studentenproteste und die wieder erstarkende Anti-Atomkraft-Bewegung zeigen. Spätestens wenn die nächste Finanzblase platzt, wird es auch in Deutschland mehr Protest, vermutlich auch in militanter Form, geben.

Demokratiedefizit, Demokratisierung liberaler Demokratien und Bürgerdemokratie

In Deutschland gibt es zahlreiche politische Blockaden und einen starken Trend in Richtung Postdemokratie, in der es im Sinne von Colin Crouch nicht auf die Beteiligung der Bürger, sondern nur auf Ergebnisse ankommt, die dem Gemeinwohl dienen und dem Kriterium der Verteilungsgerechtigkeit genügen. Dieser Trend wurde bei den Feierlichkeiten zum 20. Jahrestag des Mauerfalls deutlich. So war der Festakt eine rein staatliche Veranstaltung, bei der die bürgerschaftlichen Akteure der Wendezeit und das Volk fast völlig fehlten. Aber Demokratiedefizit und postdemokratische Tendenzen beschränken sich keineswegs auf Festlichkeiten. Allerorten gibt es eine Steigerung staatlicher Macht durch ihre modernistische Amalgamierung mit einem dünnen Managementjargon, die ihre Unzulänglichkeit durch PR und einen BWL-Floskeln tarnt. Wenn Rektoren als Hochschulmanager des Unternehmens Universität agieren, wird Management von Leuten gespielt, die sich mühsam diesen Jargon angeeignet haben. Das geschieht allerdings in einem Kontext, der eben keine Waren und Dienstleistungen produziert oder vertreibt. Faktisch vollzieht sich ein bürokratischer Overkill (beachtliche Zuwachsraten bei den Präsidialämtern bei drastisch reduziertem Personal im Bereich Lehre und Forschung), der auch die letzten Reste von Mitbestimmung und Selbstverwaltung austreibt.
Einhergehend mit und resultierend aus dem Demokratiedefizit ist in der Politik eine wachsende „Dummheit der Macht" zu beobachten. Karl W. Deutsch bezeichnete Macht als die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen. Gegenwärtig erleben wir in diesem Sinne eine ungeahnte Machtentfaltung. Exemplarisch für hierfür mag der von Wirtschaftsminister Brüderle inszenierte RetroKult stehen, der nach Ludwig Erhards und Helmut Kohls Versprechen „Wohlstand für alle" wirtschaftliches Wachstum als allgemeinen Problemlöser postulierte.
Der zentrale Grund für das Demokratiedefizit und den Trend in Richtung Postdemokratie sind diese Top-down-Entscheidungen und die Verweigerung von mehr Partizipation für die Stakeholder. Was fehlt, ist das Vertrauen auf die Vernünftigkeit deliberativer Prozesse, auf gemeinsame Suchbewegungen und auf „crowd intelligence". Wie weit dies trägt, wäre zu

erproben. Die oben genannten Beispiele und die Erfahrungen aus der Vergangenheit haben bewiesen, dass das Vertrauen in expertokratische Lösungen und in das Wirken handverlesener Beiräte nicht zu guten Ergebnissen führt.

So niederschmetternd diese Diagnose ist, bleibt doch festzuhalten, dass es Wege zum Ausstieg aus dieser selbstverschuldeten Unmündigkeit gibt. Die Depolitisierung und Entmächtigung von Bürgergesellschaft darf nicht klaglos hingenommen werden. Um sich dieser entgegenzustellen, braucht es Aufklärung, Machtkritik, kollektive Intelligenz und unerwünschte Einmischung. Es geht darum, Empowerment zu organisieren und grundlegende Demokratiereformen einzuklagen. Denkbar wäre, eine Enquete-Kommission zu Demokratie zu fordern, die Demokratiefragen anders beleuchtet und den politischen Part des Engagements in dem Mittelpunkt stellt.

1.2 Bürgergesellschaft Macht Demokratie – Partizipationsforderungen und -praxis

Prof. Dr. Dieter Rucht, Wissenschaftszentrum Berlin, Co-Leiter der Forschungsgruppe „Zivilgesellschaft, Citizenship und politische Mobilisierung in Europa"

Der folgende Beitrag gibt anhand empirischer Daten einen Überblick über die Partizipationswünsche und die reale Partizipation der Bürger in Deutschland.

Wissenschaftliche Einordnung und Definition

Die Bedeutung und der Wert von Partizipation sind in den Politik- und Sozialwissenschaften durchaus umstritten. So erklärte Luhman in seinem Werk „Politische Planung" 1971: „Eine intensive, engagierende Beteiligung aller daran [an politischen Entscheidungsprozessen] zu fordern, hieße Frustration zum Prinzip machen. Wer Demokratie so versteht, muß in der Tat zu dem Ergebnis kommen, dass sie mit Rationalität unvereinbar ist; oder muß, was leichter fällt, die Vereinbarkeit als Vernunft in den Köpfen der Beteiligten postulieren." Anders ausgedrückt bedeutet dies: Da Partizipationswunsch und -möglichkeiten der Bürger quasi irrational sind, soll sich eine rationale Politik darauf beschränken, dass die Bürger durch Wahlen politisches Personal aussuchen, welches nach seinem Sachverstand handelt. Demgegenüber erklärt Bachrach „Die Mehrheit der Individuen kann nur durch eine aktivere Partizipation an bedeutsamen Entscheidungen des Gemeinwesens Selbstbewußtsein gewinnen und ihre Fähigkeiten besser entfalten. Das Volk hat daher im allgemeinen ein doppeltes politisches Interesse – Interesse an den Endresultaten und Interesse am Prozeß der Partizipation." (Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft, 1970:119f). **Durch Partizipation werden Entscheidungen folglich nicht nur funktionaler, sondern aufgrund des einmal durchlaufenen konfliktreichen Prozesses auch eher akzeptiert und umgesetzt** als im Falle der von Roland Roth beschriebenen Top-down-Entscheidungen. In Bezug auf Demokratie ergänzt Habermas: „Demokratie arbeitet an der Selbstbestimmung der Menschheit, und erst wenn diese wirklich ist, ist jene wahr. Politische Beteiligung wird dann mit Selbstbestimmung identisch sein." (Habermas et al., Student und Politik, 1961: 15). **Demokratie ist folglich nicht nur eine Herrschaftstechnik, sondern**

eine Lebensform im Alltag. In diesem Sinne verwirklicht sich Demokratie durch Selbstbestimmung und damit Partizipation als gelebte Praxis.

Partizipation lässt sich definieren als alle Handlungen, „die Bürger freiwillig mit dem Ziel vornehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen." (Kaase, Vergleichende Politische Partizipationsforschung, 1997: 169). Um den Begriff Partizipation möglichst prägnant zu definieren, sind einige Abgrenzungen notwendig: Das reine politische Interesse bedeutet noch keine Partizipation, sondern ist deren Vorbedingung. Darüber hinaus sind karitatives Engagement sowie die Tätigkeit von Berufspolitikern keine Partizipation. Es gibt verschiedene Formen der Partizipation, die in vier Stufen unterteilt werden können. Die ersten beiden Stufen umfassen legale, geregelte Formen der Partizipation wie Wahlen, Petitionen, gerichtliche Klagen (Stufe 1), Mitarbeit in Parteien und Initiativen, Spenden (Stufe 1 & 2) sowie Diskurse, Demonstrationen und moderate Störungen (Stufe 2). Die Stufen drei und vier beinhalten nicht geregelte, illegale Partizipationsformen wie Blockaden, ziviler Ungehorsam und politische Streiks (Stufe 3) sowie Gewalt gegen Sachen und Personen (Stufe 4).

Empirische Befunde zu Partizipation

Die nachstehenden Ergebnisse beruhen auf Daten aus dem PRODAT-Projekt des WZB (Dokumentation und Analyse von Protestereignissen in der Bundesrepublik Deutschland, 1950-1996 http://www.wzb.eu/zkd/zcm/projekte/current/pro_-prodat.de.htm) Umfragen der Forsa, dem Politbarometer des ZDF sowie dem Freiwilligensurvey.

Aus den Umfragen geht hervor, dass das **politische Interesse** der Bürger in Deutschland als Vorbedingung für Partizipation in den letzten Jahrzehnten **gestiegen ist**, wobei der Anstieg seit 1990 nur noch gering ist. Ähnliches gilt für das **Partizipationsbegehren** der Bürger. So gaben 1991 51 Prozent der Befragten an, eine direkte Demokratie zu bevorzugen, während es 1998 55 Prozent waren. Die Zustimmung in den neuen Bundesländern lag mit 61 bzw. 67 Prozent weitaus höher als in den alten (47 bzw. 53 Prozent). Diesen verbreiteten Wunsch nach mehr Partizipation bestätigt eine Umfrage der Forsa vom Juni 2009, bei der sich mit 68 Prozent ein Großteil der Befragten für Volksbegehren und Volksentscheide auf Bundesebene aussprach (73 Prozent Ost, 67 Prozent West).

Im Gegensatz zu diesem klar positiven Trend beim Partizipationsinteresse und -begehren zeichnen sich bei der **realen Partizipation unterschiedliche Tendenzen** ab. Einerseits gehen die Wahlbeteiligung, die Zahl der Partei-mitglieder, der gewerkschaftliche Organisationsgrad und das kirchliche Engagement zurück. Andererseits gibt es eine leichte Zunahme des politischen Engagements und der Interessenvertretung, einen Zuwachs bei Vereinen und direktdemokratischen Initiativen sowie eine starke Zunahme der Stiftungen. Darüber hinaus **hatten sich im Juni 2009 insgesamt 27% der Bundesbürger schon einmal an Volksbegehren oder Volksentscheiden beteiligt**, wobei es hier regional erhebliche Unterschiede gibt. Dabei war die Zahl der Bürgerbegehren in den Jahren 1996 und 1997 mit fast 500 am höchsten (gemessener Zeitraum 1992 – 2008), was vermutlich auf die Einführung des Instruments in den ostdeutschen Ländern und Kommunen zurückzuführen ist. Seit dem Jahr 2000 bewegt sie sich zwischen 250 und 350 pro Jahr.

Mit Blick auf das **Protestgeschehen in Deutschland** sind folgende Entwicklungen zu erkennen: Beim Vergleich des realen mit dem medial vermittelten Protestgeschehens zeichnet sich eine deutliche Diskrepanz ab. Während in Berlin bspw. jährlich 2300 bis 2500 Versammlungen und Aufzüge stattfinden, berichten alle Lokalzeitungen lediglich über einige Hundert und in den bundesweiten Zeitungen finden sich nur drei bis vier Prozent der Proteste wieder. **Insofern wird Vieles von dem, was die Bürger umtreibt, nicht mehr öffentlich,** wie die monatlichen Proteste der Tierschützer auf dem Berliner Kurfürsten-Damm.
Darüber hinaus macht die Auswertung der Berichterstattung über Proteste in überregionalen Zeitungen (Frankfurter Rundschau und Süddeutsche Zeitung) zwischen 1950 und 2002 deutlich, dass die **Zahl der Proteste mit einigen Schwankungen bis Ende der 1990er Jahre ansteigt**: 1950 wurde jährlich von ca. 100 Protesten berichtet, 1999 waren es fast 600. Seit 2000 gibt es einen deutlichen Rückgang auf ca. 250 Proteste im Jahr 2002. Schlüsselt man die Proteste nach Aktionstypen auf, so wird deutlich, dass die **gewaltsamen Proteste zwischen 1950 und 1999 kontinuierlich zunehmen** (von 2,9 Prozent im Zeitraum 1950-59 auf 18,23 Prozent im Zeitraum 1990-99), **während sie ab 2000 auf 8,9 Prozent zurückgehen.** Diesen Trend bestätigen auch andere Indikatoren. So stiegen die Zahl der Verletzten bei Protesten von 235 (1950-59) auf 5021 (1990-99) und die der Festnahmen im gleichen Zeitraum von 1830 auf 25.712. Obwohl die gewaltsamen Proteste bis zu 18 Prozent aller Proteste ausmachen, liegt die Anzahl der Teilnehmer an diesen durchgängig bei lediglich 0,4 bis 0,5 Prozent.
Die **wichtigsten Themen der Proteste** sind **Demokratie** (ca. 7000, worunter allerdings viele Themen von Demonstrationen gegen Apartheid bis zur Einschränkung des Demonstrationsrechts fallen), **Arbeitswelt** (ca. 3800) und **Frieden** (ca. 2600). Was die organisatorische Trägerschaft von Protesten betrifft, so geht der Anteil der Verbände von 78 Prozent zwischen 1950-59 auf 35 Prozent zwischen 2000 und 2002 deutlich zurück. Gleichzeitig wächst der Anteil der Initiativen und Netzwerke bis 1980-89 an und bleibt ab da konstant bei ca. 30 Prozent. Bei der Differenzierung zwischen linker und rechter Gewalt wird ersichtlich, dass der **Anteil der rechten Gewalt bei Protesten seit 1990 deutlich zunimmt**: Gingen zwischen 1970 und 1979 lediglich ca. 38 Prozent der gewalttätigen Proteste von Rechts aus (und 62 Prozent von Links), so waren es zwischen 2000 und 2002 85 Prozent.

Zusammenfassung und politische Schlussfolgerungen

Fasst man diese Ergebnisse zusammen, so sind im Hinblick auf Partizipation folgende Entwicklungen zu erkennen. Es gibt eine/n

- leichte Zunahme des politischen Interesses;
- Rückgang der institutionalisierten Partizipation;
- langfristige Zunahme der Protestbeteiligung, kurzfristig ist allerdings eine Abnahme zu verzeichnen;
- Zunahme konfrontativer und gewaltförmiger Proteste bei allerdings durchgehend geringer Teilnehmerzahl;
- Zunahme informeller Protestträger und -bündnisse;

- Informalisierung der Partizipation;
- Verbreiterung der Protestthemen sowie eine Verbreiterung der sozialen Basis des Protests von Hartz IV-Empfängern bis zu den Zahnärzten
- sowie ein wachsendes Selbstbewusstsein der Bürgerschaft.

Demokratiepolitisch lässt sich aus den Ergebnissen schließen, dass Protest und soziale Bewegungen eine quantitativ bedeutsame und wachsende Partizipationsform bilden, auch wenn dieses sich in der Forschung bisher kaum widerspiegelt. Konflikte und Proteste werden zur Normalität. Im Gegensatz zu früheren Zeiten, als man in erster Linie die Unzufriedenen und Quertreiber als Träger von Protest verstand, **wird Protest heute als „rationales Mittel" der Interessenvertretung anerkannt.** Partizipation und Protest sind als „demokratische Produktivkraft" (F. Naschold) wichtig für die Demokratie. Sie dienen dazu, Kritik- und Interventionsfähigkeit im Sozialisationsprozess – bspw. in der Familie oder in der Schule – und in allen gesellschaftlichen Sphären einzuüben. In diesem Sinne können auch rechte Proteste produktiv sein, wenn sie auf Widerstand treffen und Gegenbewegungen hervorrufen.
Dieses Verständnis von Partizipation und Protest als „demokratische Produktivkraft" vor Augen wird deutlich, dass der Entpolitisierung des Partizipations- und Engagementbegriffs deutlich entgegengetreten werden muss. Andernfalls ginge ein wichtiger Teil der Demokratie verloren.

1.3 Einwurf – Aus der Praxis der Umweltbewegung

Dipl. Ing. Ulrike Mehl, stellv. Vorsitzende des BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz

Über eine Million Menschen engagieren sich in Deutschland in Umweltschutzorganisationen. Wobei der BUND mit 477.000 Mitgliedern und der NABU (Naturschutzbund Deutschland) mit 460.000 Mitgliedern die mit Abstand größten Verbände sind. Eine weitere große und eine der international bekanntesten Umweltschutzorganisationen ist Greenpeace, deren Aktivitäten sich allerdings nicht primär auf die Arbeit der Mitglieder stützt, sondern auf Spenden. In Deutschland fördern rund 550.000 Mitglieder Greenpeace.
Der BUND und der NABU wirken weit in die Gesellschaft hinein, indem ihre Mitglieder in den lokalen Gruppen bspw. Naturschutzgebiete betreuen, an Straßen Abfangzäune für Kröten errichten oder die Zerstörung der Umwelt durch Ortsumgehungen mit Protesten verhindern. Während der NABU bereits seit 1899 besteht, wurde der BUND erst 1975 gegründet. Ziel war es damals, neben dem NABU, der sich auf Naturschutz und -beobachtung konzentrierte, einen politisch agierenden Umweltverband zu schaffen. Nach der BUND-Gründung politisierte sich auch der NABU.

Umweltpolitik und Finanzierung der Umweltverbände

Die Umweltschutzverbände werden v. a. in Form von Gesprächen und Anhörungen von Ministerien und Parlamenten in den Gesetzausarbeitungs- und Gesetzgebungsprozess eingebunden. **Bisweilen erweckt diese Einbindung**

jedoch den Eindruck, sie sei eher eine „Beschäftigungstherapie" mit dem Ziel, die Verbände von weiterer Einmischung in umweltpolitische Themen abzuhalten, denn wirkliche Partizipation. In diesem Zusammenhang könnte das Thema Klimawandel und -schutz den Umweltverbänden neue politische Schlagkraft verleihen, da es sowohl ein hohes Mobilisierungspotential in Bezug auf die Bürger als auch eine hohe Relevanz für die Politik hat. Wenn engagierte Umweltschützer und Organisationen allerdings mit ihren Vorschlägen auf diesem Gebiet auch in den kommenden Jahren immer wieder auf Ablehnung seitens der Politik stoßen, kann es durchaus zu einer Radikalisierung kommen.

Um die Qualität der Arbeit und damit den Einfluss auf die Politik zu vergrößern, gibt es in vielen Umweltschutzverbänden die Tendenz, mehr professionelle hauptamtliche Mitarbeiter einzustellen. Allerdings stellt sich in diesem Zusammenhang stets die Frage der Finanzierung. Während sich der BUND ausschließlich aus Mitgliedsbeiträgen, Einzelspenden und in geringem Maße aus Einzelprojekten, die vom Staat getragen werden, finanziert und daher unabhängig handeln und entscheiden kann, ist das nicht allen Umweltschutzorganisationen möglich. So steht hinter der European Climate Foundation (EPF, http://www.europeanclimate.org) u. a. ein Hedgefonds, der auch in umweltgefährdende Unternehmen investieren kann. Da die finanziellen Mittel im Umweltschutzbereich knapp sind, können es sich nicht alle Organisationen leisten, auf diese intransparent erwirtschafteten Gelder zu verzichten. **Noch dramatischer wird die Situation, wenn Organisationen oder gar große Verbände von Politik oder Unternehmen durch hohe Zuwendungen oder Spenden „gekauft" werden. Daraus erwächst nicht nur die Gefahr, bei einem Wegfall der Förderung vor dem Aus zu stehen, sondern vor allem an Glaubwürdigkeit bei den Engagierten und der Bevölkerung zu verlieren.** Gerade diese Glaubwürdigkeit und das Vertrauen der Menschen in sie ist jedoch das größte Kapital der Umweltschutzorganisationen. Insofern muss deren Finanzierung nachvollziehbar und transparent gestaltet sein.

Eine solche transparente Finanzierung schließt die Kooperation mit Unternehmen in Form von CSR-Projekten nicht generell aus. Der BUND arbeitet bspw. mit dem Bauunternehmen Hochtief zusammen, das er mit seinem kollektiven Wissen bei der Entwicklung ökologischer Baukonzepte unterstützt. Nicht denkbar wäre es dagegen, Finanzmittel eines Energieunternehmens wie Vattenfall anzunehmen, das der BUND aufgrund der Erzeugung umweltschädlichen Kohle- und Atomstroms bekämpft.

Zukunftsfragen aus Sicht der Umweltverbände

Neben den Finanzierungsfrage **stehen die Umweltverbände vor der wachsenden Herausforderung, wie auch weiterhin Menschen dazu motiviert werden können, sich kontinuierlich für den Umweltschutz zu engagieren.** Noch kann der BUND ein Mitgliederwachstum verzeichnen, allerdings werden auch hier die Aktiven immer älter. **Ziel ist es daher, attraktive Mitmachangebote für junge Menschen zu schaffen, die sich häufig nur kurzfristig binden wollen, und gleichzeitig eine kontinuierliche Arbeit zu gewährleisten.** Dieses Bemühen wird auch dadurch erschwert, dass politische Aktionen häufig an der Verwaltungsebene scheitern. Dies führt auf lange Sicht zu Frustration bei den Engagierten. Eine sinnvolle Möglichkeit, um die Einflussmöglichkeiten und den Druck auf die Politik zu erhöhen, bestünde in einer

engeren Kooperation zwischen den Umwelt- und Sozialverbänden. Da es zwischen den von ihnen bearbeiteten Themenfeldern ohnehin zahlreiche Überschneidungen gibt, scheint dies zumindest ein vielversprechender und gewinnbringender Weg.

1.4 Aus der Diskussion

Partizipationsmöglichkeiten in der parlamentarischen Demokratie

- **In der Diagnose des „erfolgreichen Scheiterns" von Roland Roth fehlte der selbstkritische Blick auf das Engagementestablishment aus Verbänden, Organisationen, Forschungseinrichtungen und Politik. Es ist nicht gelungen, die demokratiepolitische Dimension von Engagement an die vor Ort Engagierten heranzutragen**. Lediglich fünf bis zehn Prozent der Engagierten betrachten ihr Engagement als politisch. Nur die wenigsten Ortsvereinsvorsitzenden der Feuerwehr oder Initiatoren von Bürgerinitiativen wissen, dass es einen Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement im Bundestag oder ein BBE gibt. Weder bei der Themenwoche der ARD zu Engagement, noch in der Woche des bürgerschaftlichen Engagements des BBE oder bei Beratungen von Vereinen spielt die demokratische Relevanz des Engagements vor Ort eine Rolle. Und bei der Vorzeigeveranstaltung „Nationales Forum" gab es trotz Internet und neuer Medien keine Beteiligungsmöglichkeiten für Engagierte außerhalb der organisierten Vereine.
- Um die Partizipationsmöglichkeiten des Nationalen Forums zu erweitern, könnte der Arbeitskreis einen Verfahrensvorschlag formulieren. In dieses Papier könnten die Vorschläge der 35. Sitzung zu einer stärkeren Onlinebeteiligung sowie die Bedenken von Prof. Roth, eine Expertokratie zu schaffen, einfließen.
- **Aus den erfolgreichen Partizipationsforderungen der Bürgerschaft sind Partizipationsblasen geworden, in die sich viele Engagierte begeistert gestürzt haben.** Das Nationale Forum ist hierfür ein guter Beweis: Während 300 Akteure aus der Bürgergesellschaft in den Räumlichkeiten des Bundestages begrenzt wirksame Vorschläge für eine Engagementstrategie erarbeiteten, beschloss das Parlament für die Bürger wesentlich bedeutsamere Änderungen wie die Abwrackprämie oder das Konjunkturpaket II. Insgesamt werden derzeit die Möglichkeiten der staatlichen Engagementförderung und die Chancen, darüber Demokratie weiterzubringen, entzaubert.
- Die Dynamik der Gesetzgebung verlagert sich zusehends auf die Seite der Regierung, da die meisten Gesetzesentwürfe mittlerweile von ihr kommen. Die außerparlamentarischen Kräfte könnten helfen, dieses Übergewicht der Exekutive zu kompensieren, indem sie in den Worten von Habermas „den Modus der Belagerung des politischen Zentrums" gelegentlich ausüben. D.h., sie sollten sich nicht bei jeder Frage einbringen, sondern nur bei grundlegenden, weitreichenden Entscheidungen. Darunter fallen bspw. die Wiedervereinigung, die einer neuen Verfassung mit Zustimmung der Bürger bedurft hätte, oder der Lissabon-Vertrag der EU.
- Die Frage nach Demokratie ist im Kern die, wie die Menschen in einer Gesellschaft gemeinsam ihre Lebensverhältnisse gestalten. Während der

Einfluss der Politik deutlich zurückgeht, wächst derjenige der Wirtschaft. So glauben 80 Prozent der Jugendlichen, dass Politik keinen nennenswerten Einfluss mehr auf die Lösung der großen Probleme hat. **Die (Post)Demokratie hierzulande scheint tatsächlich nach dem Motto zu funktionieren, „wir protestieren, die regieren" und nebenbei nimmt die Wirtschaft mit ihren mächtigen Interessenvertretern Einfluss durch die Hintertür. Wenn die Demokratie tatsächlich demokratisch und nicht postdemokratisch sein soll, müssen wir einen Zugewinn an Handlungsmöglichkeiten in den alltäglichen Lebensbereichen von den Schulen über das Gesundheitswesen bis hin zu weitreichenden Programmen wie der Abwrackprämie schaffen.** Die Forderung nach noch mehr Professionalisierung, bspw. in Form professioneller Patientenbeauftragten, steht dem genauso im Wege wie die Illusion, die komplexen Strukturen Deutschlands mit einer direkten Demokratie zu gestalten.

- In Artikel 21 des Grundgesetzes heißt es, „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit." Bedenkt man, dass die im Bundestag vertreten Parteien rund 1,4 Millionen Mitglieder haben, von denen ca. 15 Prozent aktiv sind, so wirkt weniger als 1 Prozent der Bürger an der politischen Willensbildung mit. Dieser ohnehin sehr geringe Anteil schrumpft weiter. **Es wäre vorstellbar, den Artikel 21 GG und damit ein Stück Demokratie wieder zu beleben, indem nicht nur die Parteien, sondern auch die Bürgergesellschaft – über Bürgerhaushalte, Bürgerpanels etc. – bei der politischen Willensbildung mitwirkt.**
- Trotz der Wichtigkeit von Partizipation darf nicht vergessen werden, dass die Abgeordneten die gewählten Vertreter des Volkes sind und nur sie über die Legitimation verfügen, Gesetze zu verabschieden. Die Einbeziehung von Bürgern und Interessenvertretern in diesen Prozess ist wichtig. Letztendlich muss jedoch das Primat der Politik gelten – das bedeutet auch, mal unpopuläre Entscheidungen gegen die Mehrheit der Bevölkerung zu treffen.
- Die von Prof. Roth angeprangerten negativen Auswirkungen der Wirtschaftssprache auf die Politik sind nur teilweise zutreffend. Denn in Zeiten des demographischen Wandels, ausdünnender Landschaften und eines überforderten Sozialstaats steckt in echter Partizipation ein großes Potential für mehr Effektivität und bessere Lösungen als solche, die durch Top-down-Entscheidungen getroffen werden. So könnte ein ökonomisch geprägter und dennoch treffender Slogan bspw. lauten „Protestpotential ist Gestaltungspotential".

Protest als Partizipationsform

- Die Protestbewegung in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg beginnt mit dem ersten Ostermarsch 1960, geht über die Studenten- und die Anti-Atomkraft-Bewegung in den späten 60ern bzw. ab 1975, bis zur neuen Friedensbewegung als Reaktion auf den Nato-Doppelbeschluss Anfang 1980 und die Bürgerrechtsbewegungen in der DDR Ende der 80er. Betrachtet man diese Entwicklung, so wird deutlich dass die **Protestbewegungen die politische Kultur des Landes nachdrücklich mitgestaltet haben und**

über die Bewegungen hinaus in die Gesellschaft hineinwirkten.

- Aus demokratiepolitischer Sicht ist das Fazit von Prof. Rucht positiv, da die Zahl der Proteste und die Akzeptanz von Protest als Partizipationsform außerhalb der Parlamente deutlich gestiegen ist. Allerdings lassen die Zahlen offen, welchen Anteil die „schwarze Seite der Zivilgesellschaft", bspw. die rechten Organisationen, an der steigenden Zahl der Proteste hat.
- **Die Zunahme der Proteste und der Zahl der Beteiligten ist durchaus ambivalent zu bewerten, da diese aufgrund des Gewöhnungsfaktors nicht automatisch höhere politische Effekte erzeugen.** Wenn ein Organisator heute 50.000 Menschen auf die Straße bringt, so ist das zunächst eine beachtliche Zahl. Gemessen an anderen Demonstrationen in der Vergangenheit oder in anderen Ländern relativiert sich die Bedeutung des Protests allerdings häufig. Insofern stehen die Verbände unter dem Druck, immer mehr aufzubieten, um eine politische Wirkung zu entfalten.
- Der erfolgreiche Protest bürgerschaftlicher Initiativen gegen den Bau von neuen Kohlekraftwerken beweist, dass Partizipation durch Protest nicht nur möglich, sondern auch wirkungsvoll ist – und dies auch gegen mächtige Wirtschaftsinteressen. Ein solches Erlernen von Protest allerdings zum Erziehungsziel und direkten Gegenstand des Unterrichts in Schulen zu machen, dürfte nicht funktionieren.

Professionalisierung bürgerschaftlichen Engagements

- Wie in anderen Bereichen so gibt es auch in der Selbsthilfe Entpolitisierungstendenzen. Gleichzeitig existieren jedoch Akteure, welche die Chancen gestärkter Beteiligungsrechte bspw. durch die seit 2004 gesetzlich verankerte Patientenbeteiligung konsequent nutzen. Wenn die Engagierten diese verbesserten Partizipationsmöglichkeiten tatsächlich nutzen und mit den professionellen Akteuren des Gesundheitswesens auf Augenhöhe diskutieren wollen, verlangt es von ihnen ein höheres Engagement, und damit mehr Zeit, eine bessere Ressourcenausstattung der Selbsthilfeeinrichtungen und umfangreichere Qualifikationsmöglichkeiten.
- **Bei einer zunehmenden Professionalisierung der Verbände, wie von Frau Mehl beschrieben, besteht die Gefahr eines Wettlaufs zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren.** In den USA haben die großen Umweltschutzverbände, wie die Sierra Club oder das Natural Resources Defense Council, diese Entwicklung in den 90er Jahren vollzogen. Mit der Professionalisierung wurden die Verbände allerdings auch träger. Angesichts dieser Entwicklung gründeten Engagierte kleinere, radikalere Verbände wie Earth first!, welche die großen zu einer stärkeren Dynamik trieben. Es ist durchaus möglich, dass es bei zunehmender Professionalisierung auch in Deutschland zu solch einer Entwicklung kommt.
- Es stellt sich die Frage, auf welche Weise man das vorhandene Partizipationspotential besser nutzen kann? Der Königsweg kann nicht darin bestehen, einfach mehr Geld zur Verfügung zu stellen, um einen höheren Professionalisierungsgrad zu erreichen. **Denn der Reiz des Bürgerengagements besteht auch darin, dass die zu bewältigenden Aufgaben weniger komplex sind als im Berufsleben.** Ein Paradebeispiel

für diese Komplexitätsreduktion ist die Piratenpartei.

- **Die Gesamtsumme der jährlich zur Verfügung stehenden Spenden von Privatleuten und Unternehmen beträgt rund 3 Milliarden Euro**. Um diese Summe gibt es zwischen den gemeinnützigen Organisationen einen lebhaften Wettbewerb, der auch dazu führt, dass professionelle Fundraiser engagiert werden.

Schwerpunktthema 2
Was bleibt, was kommt in der Engagementpolitik?
Anmerkungen zu Koalitionsvertrag und Regierungserklärung der Bundesregierung und der Landesregierung Schleswig-Holstein

2.1 Engagementpolitik laut Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung

Dr. Susanne Lang, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des CCCD – Centrum für Corporate Citizenship Deutschland

Die Diskussion über die Engagementpolitik in den letzten beiden Koalitionsverträgen zeigte zumindest eins: Die auf dem Papier festgehaltenen Vereinbarungen sind das eine, die tatsächliche Politik etwas anderes. Im Falle der zweiten rot-grünen Regierung unter Kanzler Schröder hatte der Arbeitskreis im Koalitionsvertrag viele positive Anknüpfungspunkte für bürgerschaftliches Engagement gefunden, die jedoch nach wenigen Monaten mit der Agenda 2010 zur Makulatur wurden. Die Vereinbarung der Großen Koalition hingegen war aus engagementpolitischer Perspektive äußerst dürftig, in der Regierung geschah mit der Initiative ZivilEngagement und der Entwicklung einer nationalen Engagementstrategie auf Betrieben von Familienministerin von der Leyen hin jedoch recht viel.

Die Regierungserklärung der Bundeskanzlerin

Die Regierungserklärung (http://www.bundesregierung.de/Content/DE/-Regierungserklaerung/2009/2009-11-10-merkel-neue-Regierung.html) der Bundeskanzlerin vom 10. November kann kurz behandelt werden. **Das Beste, was sich aus engagementpolitischer Sicht darüber sagen lässt, ist dass Ehrenamt nicht als Ausfallbürge für den sich zurückziehenden Staat bemüht wird, sondern dass es schlicht gar nicht vor kommt.** Zwar will die Regierung das Verhältnis der Bürger zu ihrem Staat verbessern und bietet „allen Gruppen der Gesellschaft eine faire und vertrauensvolle Zusammenarbeit" an. Bei der Aufzählung dieser Gruppen nennt die Kanzlerin allerdings nur die Wirtschaft, Gewerkschaften, Kirchen, Wissenschaft und Kultur, die Zivilgesellschaft als Ganzes – insbesondere die politische – fehlt völlig.

Die Koalitionsvereinbarung

In der 133 Seiten starken Koalitionsvereinbarung mit dem Titel „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt" (http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf) gibt es deutlich mehr Engagementbezüge. So taucht das Wort Ehrenamt fünfzehn Mal, Zivilgesellschaft acht Mal, bürgerschaftliches Engagement fünf Mal und Bürgergesellschaft ein Mal auf. Diese bunte Mischung an Begriffen

erweckt den Eindruck, dass die schwarz-gelbe Koalition zumindest keine einheitliche Sprache – vielleicht auch keine rechte Vorstellung – von dem hat, was sie mit Engagement meint.

In der 3¼-seitigen Präambel gibt es zunächst ein allgemeines Bekenntnis zur Bürgergesellschaft: *„Die Stärke der Kulturnation Deutschland ist ihre Vielfalt. Ehrenamtliches Engagement ist Ausdruck einer lebendigen Bürgerkultur. Ehrenamtlich tätige Bürgerinnen und Bürger sind die Grundlage einer freien Bürgergesellschaft. Wir werden die Potenziale für ehrenamtliches Engagement besser erschließen.* ***Wir wollen eine lebendige Zivilkultur in Deutschland.***"

Auf den darauf folgenden Seiten zieht sich das Querschnittsthema bürgerschaftliches Engagement durch verschiedene Politikfelder. Zudem gibt es unter der überholten und unpassenden Überschrift „Ehrenamt" einen rund 1,5-seitigen Absatz, der sich explizit dem Engagement widmet.

Bürgerschaftliches Engagement in den verschiedenen Politikfeldern

Geht man den Koalitionsvertrag von Beginn an durch, so stößt man in dem Kapitel zu **Wissenschaft und Forschung** (Kapitel II, 2.) das erste Mal auf das Thema bürgerschaftliches Engagement, wenn auch nicht explizit so doch implizit. Hier heißt es *„Forschung braucht den Dialog mit der Gesellschaft. Deshalb werden wir neue Dialogplattformen einrichten, auf denen mit den Bürgerinnen und Bürgern Zukunftstechnologien und Forschungsergebnisse zur Lösung der großen globalen und gesellschaftlichen Herausforderungen intensiver diskutiert werden. Insbesondere bei gesellschaftlich kontroversen Zukunftstechnologien wollen wir einen sachlichen Diskurs, der auf Toleranz aufbaut, eine realistische Abschätzung der Chancen und Risiken für den Einzelnen und die Gesellschaft ermöglicht und den erreichbaren Konsens auslotet."* **Neu und spannend ist nicht nur, dass die Diskussion um Zukunftstechnologien dialogisch geführt werden soll, sondern aus Sicht der Partizipationspolitik vor allem, mithilfe welcher Instrumente dieser Bürgerdialog stattfinden wird.** Werden hierdurch Partizipationsmöglichkeiten geschaffen? Wenn ja, welche? Wer darf mit diskutieren und in welchen Formaten wird dies geschehen?

Weniger überraschend, aber doch wichtig ist die Benennung des bürgerschaftlichen Engagements in dem Teil zur **Familienpolitik** (Ehe, Familie und Kinder, Kapitel III, 1.): *„Wir wollen geeignete Rahmenbedingungen schaffen und positive Anreize dafür setzen, damit mehr Menschen Verantwortung für andere übernehmen – auch außerhalb der eigenen Familie. Bürgerschaftliches Engagement bietet Antworten auf viele Fragen nach dem Zusammenhalt der Generationen wie der gesamten Gesellschaft". Besondere Zielgruppen sind die jungen Menschen, die „ein Recht auf Teilhabe an der Gesellschaft, Stärkung und Förderung haben", und die Alten, die die Regierung „weiter in ihrem hohen Engagement im Ehrenamt stützen will".* Die Generationen dazwischen werden zwar in anderen Kontexten ausdrücklich genannt, sie scheinen sich allerdings auf Familie und Beruf konzentrieren zu müssen und werden im Zusammenhang mit Engagement nicht erwähnt. Daran anschließend heißt es unter der Überschrift **Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie** (Kapitel III, 2.): *„Die Entwicklung und Stärkung von Toleranz und Demokratie ist ein zentrales Ziel der Kinder- und Jugendpolitik. Durch ein umfassendes Unterstützungsprogramm, das stets evaluiert wird, wollen wir Kinder und Jugendliche und alle anderen Akteure vor Ort in ihrem Engagement für Vielfalt, Toleranz und Demokratie,*

Menschenwürde und Gewaltfreiheit gegen Rechts- und Linksextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus motivieren und unterstützen. Eine besondere Verantwortung tragen hier Eltern, Kindertagesstätten, Schulen, die Einrichtungen der Jugendarbeit und die demokratischen politischen Nachwuchsverbände im Ring Politischer Jugend." Ähnlich wie im vorherigen Abschnitt ist auch hier interessant, wer nicht genannt wird. Neben dem Ring Politischer Jugend, der Vereinigung der Jugendorganisationen aller politischen Parteien, ist kein Platz für andere Jugendorganisationen wie bspw. Schüler Helfen Leben.

Unter dem Stichwort **Integration und Zuwanderung** (Kapitel III, 5.) gibt es einen weiteren interessanten Passus zu Engagement. Dort heißt es: **Integrationsverträge sollen *„die Verbindlichkeit der individuellen Integrationsförderung erhöhen*".** Mit diesen Integrationsverträgen *„werden die notwendigen Integrationsmaßnahmen für eine erfolgreiche Eingliederung in die deutsche Gesellschaft und den deutschen Arbeitsmarkt vereinbart und später kontinuierlich überprüft. Information und Beratung über staatliche und bürgerschaftliche Angebote stehen dabei im Vordergrund*". **Interessanter als die reine Nennung der bürgerschaftlichen Angebote ist die Idee der Integrationsverträge, die zwar individuell sind und insofern hinter der Idee eines großen Gesellschaftsvertrags zurückbleiben, aber dennoch einen Aushandlungsprozess markieren. Die Ausgestaltung dieser Integrationsverträge kann für die Bürgergesellschaft interessant werden.** Im gleichen Abschnitt heißt es darüber hinaus: *„Das Bürgerschaftliche Engagement von Migranten wird weiter gefördert und gestärkt. Hierzu wird der beabsichtigte qualitative und quantitative Ausbau der Jugendfreiwilligendienste beitragen. Wir wollen sowohl die vermehrte Teilhabe von Jugendlichen mit Migrationshintergrund an den Jugendfreiwilligendiensten erreichen als auch das Ziel der Einbindung des Freiwilligen Sozialen Jahres zur Forcierung der Belange der Integration verfolgen.*"
Interessanterweise ebenfalls unter der Überschrift Integration und Zuwanderung findet sich der einzige Abschnitt, der das Thema **Corporate Social Responsibility** zumindest streift: *„Wir stärken die ‚Charta der Vielfalt'. Sie ist ein grundlegendes Bekenntnis zu Fairness und Wertschätzung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Unternehmen. Die Potentiale und Talente von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund werden gefördert. Die ‚Charta der Vielfalt' ist nach kurzer Zeit ein sehr erfolgreiches Unternehmensnetzwerk geworden, zu dessen weiterer Entwicklung wir unseren Beitrag leisten werden".* Die „Charta der Vielfalt" war eine Unternehmensinitiative, an der mittlerweile rund 200 Unternehmen beteiligt sind, die sich zu Diversität verpflichten. **Allerdings taucht CSR weder in dem Kapitel zu Wirtschaft auf, noch gibt es gar einen eigenen Abschnitt zu dem Thema.** Und das obwohl vor kurzem unter dem Dach des Arbeitsministeriums eine CSR-Strategie der Bundesregierung entwickelt wurde.

Weitere Bezüge zu Engagement gibt es unter der Überschrift **Gesundheit und Pflege** (Kapitel III, 9.) bei der Menschenwürdigen Hospiz- und Palliativversorgung: *„Die bestehenden Regelungen zur Hospiz- und Palliativversorgung müssen ohne überzogene Anforderungen zügig umgesetzt, gelebt und wo notwendig verbessert werden. Die ehrenamtlich Tätigen, ihre Anerkennung und geeignete Rahmenbedingungen spielen hierbei eine wichtige Rolle.*" Im Zusammenhang mit der Erwähnung der ehrenamtlichen Tätigkeit kann hier die Formulierung „ohne überzogene Anforderungen" stutzig machen, da dies eine Reduzierung des Personals

und den Missbrauch von Engagement als Ausfallbürge bedeuten könnte. Anschließend heißt es im gleichen Absatz zu Patientensouveränität und Patientenrecht: *„Die Patientenrechte wollen wir in einem eigenen Patientenschutzgesetz bündeln, das wir in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten am Gesundheitswesen erarbeiten werden.*" Dass hier alle Beteiligten eingebunden werden, ist zunächst erfreulich. Auch hier darf man gespannt auf das Beteiligungsverfahren sein. Interessanterweise spielt das bürgerschaftliche Engagement im Kontext der Pflege zumindest explizit keine Rolle. Hier heißt es lediglich *„Pflegende Angehörige und Menschen in Pflegeberufen pflegen täglich mit großem beruflichem und persönlichem Engagement. Wir werden die Rahmenbedingungen für Pflegende und Leistungsanbieter konsequent überprüfen und entbürokratisieren, damit der eigentlichen Pflege am Menschen wieder mehr Zeit eingeräumt wird.*"

Die letzte Bemerkung zu Engagement als Querschnittsthema in den verschiedenen Politikbereichen ist in Bezug auf die **Extremismusbekämpfung** unter der Überschrift „Religion, Geschichte und Kultur; Sport" zu finden: *„Vom Bund geförderte Programme gegen Rechtsextremismus sollen fortgeführt werden. Jetzt unter dem Titel ‚Extremismusbekämpfungsprogramme' (…) „unter Berücksichtigung der Bekämpfung linksextremistischer und islamistischer Bestrebungen.*" An für sich ist nichts gegen diese Ausweitung einzuwenden. Es steht allerdings zu befürchten, dass diese Kürzungen bei den Programmen gegen Rechts zur Folge hat. Das wäre gerade angesichts der oben beschriebenen und empirischen nachgewiesenen zunehmenden gewaltsamen Proteste von Rechts kurzsichtig.

Das Unterkapitel „Ehrenamt"

Wie eingangs bereits erwähnt, gibt es einen **eineinhalbseitigen Passus zum Ehrenamt** (Kapitel III, 6.). Dieser beginnt mit einer allgemeinen Würdigung des Engagements und dessen Beitrag zum Zusammenhalt der Gesellschaft *„Millionen von Bürgern machen mit ihren ehrenamtlichen Tätigkeiten und ihrem bürgerschaftlichen Engagement Deutschland zu einem lebenswerten und friedfertigen Land". (…) Notwendig ist, dass Menschen nicht von gesellschaftlicher Teilhabe und der gesellschaftlichen Wertegrundlage abgehängt werden. Wir werden mit allen zivilgesellschaftlichen Gruppen gemeinsam daran arbeiten, dass gerade Kinder und Jugendliche die Wertegrundlagen unserer Gesellschaft mit auf ihren Lebensweg nehmen. (…) Insbesondere darf gesellschaftliche Teilhabe nicht von der finanziellen und wirtschaftlichen Haushaltslage des Einzelnen oder von Familien abhängen.*" **Hier springt ins Auge, dass es im Zusammenhang mit Ehrenamt und Teilhabe immer auch um Werte geht. Dieser Duktus ist deutlich anders als der in den vorherigen beiden Legislaturperioden.**

In dem Unterkapitel findet sich mit der in der letzten Legislaturperiode entwickelten Nationalen Engagementstrategie auch der engagementpolitische Kern des Koalitionsvertrages wieder: *„Wir wollen eine Nationale Engagementstrategie u. a. zusammen mit dem Nationalen Forum für Engagement und Partizipation umsetzen, ein Gesetz zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements verfolgen, das alle geeigneten Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Infrastruktur und Stabilisierung von Engagement und Partizipation berücksichtigt und zur Bündelung, Abstimmung und Weiterentwicklung von Förderprogrammen ein geeignetes bundeseinheitliches Förderinstrument aufstellen.*"

Darüber hinaus heißt es *„Die vielfältigen Investitionen im Engagement sind besser zu fördern, stärker zu vernetzen und vor allem denen zugänglich zu machen, die wir für bürgerschaftliches Engagement begeistern wollen.(…) Wir werden die Qualität der Jugendfreiwilligendienste FSJ und FÖJ als Bildungsdienste nachhaltig sichern stärken" (…) Ehrenamtlich Engagierte sollen von Bürokratie und Haftungsrisiken entlastet werden".* Was an dieser Stelle mit den vielfältigen Investitionen gemeint ist, bleibt schlicht unklar. Sehr deutlich wird allerdings, dass die Bundesregierung an eine Entwicklung anknüpft, die Frau von der Leyen in der letzten Legislaturperiode angestoßen hat. Sie legt besonderen Wert auf die Förderung des Engagements älterer Menschen: *„Die großen Potentiale und Kompetenzen der älteren Menschen sind eine wertvolle Ressource im demographischen Wandel. Mittelfristig wird die Entwicklung einer differenzierten, flächendeckenden Struktur der Förderung des Engagements im Alter, der Selbstorganisation und Nachbarschaftshilfe angestrebt."*

Fasst man die Eindrücke aus der Koalitionsvereinbarung zur Engagementpolitik zusammen, so wird klar, dass viel unklar ist. **Die schwarz-gelbe Bundesregierung scheint auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements und der Engagementförderung (noch) keine klare Linie zu haben. Aus dem Koalitionsvertrag spricht eher der Geist eines „Ach schön, Engagement gibt es ja auch noch", denn eine klare Vorstellung von Engagementpolitik.** Auch vor dem Hintergrund der letzen beiden Legislaturperioden, als die Regierung gegenüber der Koalitionsvereinbarung mal nach oben, mal nach unten abwich, bleibt abzuwarten und kritisch zu beobachten, was tatsächlich in den einzelnen Bereichen getan wird.

2.2 Regierungserklärung und -praxis der neuen Landesregierung

Dr. Peter Zängl, Leiter des Referats Bürgergesellschaft und Seniorenpolitik im Sozialministerium des Landes Schleswig-Holstein

In diesem Beitrag soll analysiert werden, was die Wahlprogramme der CDU und der FDP in Schleswig-Holstein sowie deren Koalitionsvertrag und die Regierungserklärung zu bürgerschaftlichem Engagement enthalten und wo es gegebenenfalls Widersprüche gibt.

Zu den Wahlprogrammen von CDU und FDP

Vergleicht man die Wahlprogramme der schleswig-holsteinischen CDU (http://www.cdu-sh.de/index.php/CDU-Landesverband-SchleswigHolstein/Seiten/-Politik/Beschluesse) und FDP (http://www.fdp-sh.de/files/2418/Wahlprogramm-_FDP-SH_2009-2014.pdf), so wird deutlich, dass **die Christdemokraten ein eher traditionelles Engagementverständnis vertreten.** Das spiegelt sich u. a. in dem Fokus auf Ehrenamt wider sowie in der Tatsache, dass die Begriffe bürgerschaftliches Engagement und Beteiligung nur selten vorkommen und Bürgergesellschaft gar nicht. **Bei der FDP hingegen fällt die Vielfalt der verwendeten Begriffe auf. Dies deutet allerdings weniger auf die hohe Bedeutung des Themas für die Partei hin, als viel mehr auf eine große Unklarheit – dies unterstreicht nicht zuletzt die mehrmalige Verwendung der falschen Bezeichnung „bürgerliches Engagement".**

Inhaltlich geht die CDU als Mitglied der letzten Regierungskoalition in ihrem Wahlprogramm zunächst auf ihre Leistungen und anschließend auf ihre Absichten ein. **Den aufgezählten Leistungen gemein ist, dass sie entweder nicht auf die Initiative der CDU zurückgehen oder keine tatsächlichen Leistungen darstellen.** So wurde die Anhebung der Übungsleiter- und Aufwandspauschale nicht auf Landes-, sondern auf Bundesebene beschlossen, die Anerkennung von Engagement in Zeugnissen geht auf eine Ministerin der Grünen zurück, die aufgeführten Ehrenamtsmessen wurden von der rot-grünen Landesregierung initiiert und für die als Leistung genannten Ehrenamtsbüros gibt es bislang kein Förderprogramm. Zukünftig will die CDU, die Vereine und Verbände stärken, die Ehrenamtsmessen und -büros ausbauen, nicht weiter erklärte Fortbildungs- und Mentorenprogramme einrichten und ein Anreizsystem Ehrenamt schaffen. Insgesamt zieht sich das Thema Engagement durch die verschiedenen Politikbereiche von Junge Menschen über Kultur und kommunale Selbstverwaltung bis hin zu innerer Sicherheit, **ohne dass es allerdings einen eigenen Punkt zu bürgerschaftlichem Engagement oder zumindest Ehrenamt gibt.**
Bei der FDP steht die Engagementförderung unter der Überschrift „Bürgerliches Engagement und Gemeinsinn stärken". Dort werden u. a. das Freiwillige Soziale Jahr, Seniorenräte, Engagement im Zusammenhang mit Verbraucherschutz, Kriminalitätsbekämpfung, Bürgerbeteiligung bei kommunalen Angelegenheiten und das private Engagement in Stiftungen genannt. Zu keinem der Aspekte findet sich allerdings eine nähere Erläuterung.

Zu Koalitionsvertrag und Regierungserklärung

Ähnlich wie in den Wahlprogrammen lässt auch der Koalitionsvertrag (www.cdu-sh.de/content/download/108462/1171388/…/-koalitionsvertrag.pdf) der selbsternannten „Koalition des Aufbruchs" keinen roten Faden bei der Engagementpolitik geschweige denn eine Engagementstrategie erkennen. Nachfolgende Auszüge mögen diesen Eindruck verdeutlichen:

- *„Wir werden die Eigenverantwortung ebenso stärken wie das bürgerschaftliche Engagement."*
- *„Der wesentliche Beitrag des bürgerschaftlichen Engagements [...] soll [...] durch die Kulturpolitik [...] unterstützt werden."*
- *„Wir werden gesetzliche Altersgrenzen für ehrenamtliche Tätigkeiten überprüfen und ggf. aufheben."* (Dieser Satz bezieht sich bspw. auf ehrenamtliche Richter und Schöffen.)
- *„CDU und FDP setzen sich für den Erhalt der ehrenamtlich tätigen Feuerwehren in der Fläche ein."*

In der **Regierungserklärung** mit dem Titel „Mut, Tatkraft und Aufbruch" (http://www.schleswig-holstein.de/Portal/DE/LandesregierungMinisterien/-Regierungserklaerung/regierungserklaerung__node.html) heißt es zur Sozialpolitik insgesamt: *„Wir wollen eine konsequent präventive Sozialpolitik, die Teilhabe und Selbstbestimmung ermöglicht. Sozialpolitik darf nicht länger nur Reparaturbetrieb sein!"*. Zu bürgerschaftlichem Engagement im Besondern finden sich folgende Passagen:

- *„Das zivilgesellschaftliche Engagement ist der Kitt, der die Gemeinschaft*

zusammenhält. [...] Daher werden wir das Ehrenamt weiter stärken."

- *„Damit sich das ehrenamtliche Engagement auf kommunaler Ebene wirkungsvoll entfalten kann, bedarf es zugleich leistungsfähiger Verwaltungen.*"
- *„Das bürgerschaftliche Engagement wie auch das von Stiftungen werden wir stärken.*"
- *„Wir werden die Zuwendungen deutlich reduzieren. Das trifft auch Vereine, Verbände und Organisationen, die wertvolle Arbeit machen.*"

Insbesondere der letzte Punkt verdient Aufmerksamkeit, da er in klarem Widerspruch zum Wahlprogramm der CDU steht, in dem es heißt: *„Das bürgerschaftliche Engagement ist für unsere Gemeinschaft und unser Land unverzichtbar. Vereine und Verbände schaffen Lebenssinn und Selbstbestätigung. [...] Die CDU steht seit langem dafür ein, das ehrenamtlichen Engagement und die gesellschaftliche Arbeit von Vereinen zu stärken.*"

Ähnlich wie auf Bundesebene mag Hoffnung machen, dass nicht alles, was im Koalitionsvertrag steht, auch tatsächlich umgesetzt wird und manches, was dort nicht steht, zu Politik wird. **So knüpft das Arbeitsprogramm „Landesinitiative Bürgergesellschaft", das dem Minister für Arbeit Soziales und Gesundheit Dr. Heiner Garg vorliegt, nahtlos an die Engagementpolitik der letzten Jahre an. Wenn auch nicht im Koalitionsvertrag, so ist das Thema bürgerschaftliches Engagement doch in dem Ministerium angekommen – und damit an dem Ort, wo letztendlich die Politik umgesetzt wird.**

2.3 Aus der Diskussion

Koalitionsverträge und Ausgestaltung der Engagementpolitik

- Koalitionsverträge werden nicht von einer Arbeitsgruppe verfasst, sondern setzen sich aus den Beiträgen verschiedenster politischer Akteure zusammen. So hat die Arbeitsebene aus dem Familienministerium den Kernteil zur Engagementpolitik mit der Engagementstrategie eingebracht. Auf diese Weise kann das Ministerium an seine bisherige Politik anknüpfen und verfügt durch die Festschreibung im Koalitionsvertrag über eine belastbare Grundlage für seine Politik. Die letzen Legislaturperioden zeigten allerdings auch, dass die Politik letztendlich wesentlich von dem/r verantwortlichen Minister/in und den zuständigen Ressorts abhängt. Dies kann, wie in der letzen Legislatur, positiv sein, erschwert aber gleichzeitig die für das bürgerschaftliche Engagement als Querschnittsthema wichtige und vom BMFSFJ angestrebte Koordinierung der unterschiedlichen Ministerien und Ressorts.
- **Regierungserklärungen und Koalitionsvereinbarungen dienen als eine Berufungsgrundlage für die praktische Politik und als Kritikgrundlage für eine ausbleibende oder widersprüchliche Politik. So könnte der Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement bei seiner Wiedereinsetzung die Aufgabe übernehmen, die Einhaltung der engagementpolitischen Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag zu überprüfen, indem er dies zum Gegenstand einer Sitzung macht und**

einzelne Abgeordnete Kleine Anfragen zur Engagementpolitik an die Regierung richten. Der Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat" könnte für diese Überprüfung eine Synopse erstellen.

- **Gerade weil die Engagementpolitik im Koalitionsvertrag nur sehr vage umrissen ist, könnte der Arbeitskreis auf einigen Gebieten, wie bei den Integrationsverträgen, den Kinderrechten oder der Engagementinfrastruktur, Konkretisierungsvorschläge machen. Diese könnten im Rahmen eines Wissenschaftsdialoges in die Politik, die Verwaltung und die Fachöffentlichkeit getragen werden.**
- Trotz aller Abweichungen von den Koalitionsverträgen können diese nicht völlig unbeachtet bleiben, da sie die Grundlage für elektronische Regierungsplanungssysteme bilden, die viertel- oder halbjährig von den Staatskanzleien an die Ministerien versendet werden. Diese Systeme dienen dazu, die Umsetzung der Koalitionsvereinbarungen zu überprüfen und die allgemeine politische Linie einer Regierung darzustellen.

Ressortzuständigkeit für Engagement – Bürgerdialoge

- Angesichts der Tatsache, dass Frau von der Leyen mittlerweile Ministerin für Arbeit und Soziales ist, der ehemals für bürgerschaftliches Engagement zuständige Staatssekretär Hoofe ebenfalls ins BMAS gewechselt ist, die Geschäftsstelle der Initiative ZivilEngagement nicht leitend besetzt ist und es keinen Beauftragten für ZivilEngagement gibt, stellt sich die Frage, ob das BMFSFJ die Federführung bei der Engagementpolitik behalten möchte. Vorstellbar wäre Engagementpolitik bspw. auch im Kanzleramt oder im Innenministerium.
  Gegen diese Vermutung spricht, dass die Bundeskanzlerin die Direktive ausgegeben hat, die Zuständigkeiten der Ministerien nicht zu verändern. Zudem dürfte die neue Familienministerin Köhler durchaus Interesse an dem vergleichsweise dankbaren Thema Engagement und den damit verbunden Haushaltsmitteln haben.
- Mitte der 70er Jahre gab es bereits den „Bürgerdialog Kernenergie". Ziel der damaligen Bundesregierung war es allerdings nicht primär, einen offenen Dialog zu ermöglichen, sondern den wachsenden Widerstand gegen Kernkraftwerke zu dämpfen und ihr Atomprogramm durchzusetzen. Die Bundesregierung erreichte mit dem Dialog jedoch eher das Gegenteil, da sich die beteiligten Bürger umfassend informiert hatten und Argumente gegen die Kernenergie brachten. An diese Erfahrungen könnte die Bundesregierung mit ihrem Bürgerdialog zu Zukunftstechnologien anknüpfen.