

Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Demokratie

Protokoll der 63. Sitzung

am 8. Juni 2018, 13.00 bis 17.00 Uhr

Schwerpunktthema

„Soziale Ungleichheit, Demokratie und Engagement“

Agenda:

I. Aus dem Bundestag:

Engagementpolitische Schwerpunkte in der neuen Legislatur

- a) Impulsbeitrag **Svenja Stadler, MdB**, Sprecherin der SPD-Fraktion für bürgerschaftliches Engagement
- b) Aus der Diskussion

II. Teilhabe, Engagement und Sozialraum

Impulse von

- a) **Prof. Dr. Heinz Stapf-Finé**, Professor für Sozialpolitik, Alice Salomon Hochschule Berlin
Studie: Sozialer Zusammenhalt in der Kommune
- b) **Prof. Dr. Roland Roth**, Hochschule Magdeburg-Stendal
- c) **Dr. Thomas Gensicke**, Gensicke Sozialforschung
Studie: Engagement im ländlichen Raum in Mecklenburg-Vorpommern
- d) Aus der Diskussion

III. Soziale Ungleichheit, lokale Demokratie und Engagement

- a) Impulsbeitrag von **Dr. Konrad Hummel**, Mannheim
- b) Kommentar von **Tobias Baur**, Sprecher der AG: „Soziale Gerechtigkeit und Engagement“ des BBE, Landesnetzwerk Bürgerengagement „aktiv in Berlin“
- c) Aus der Diskussion

Der Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Demokratie widmet seine Arbeit im Jahr 2018 der Leitfrage, welchen Beitrag Bürgergesellschaft und Engagement zu einer starken und vielfältigen Demokratie leisten (können). Die März-Sitzung widmete sich dem Verhältnis von Bürgergesellschaft und Engagement zu den Institutionen und Akteur_innen der repräsentativen Demokratie sowie dem politischen Charakter von Engagement. Die aktuelle 63. Sitzung am 8. Juni 2018 legte den Fokus auf den gesellschaftlichen Zusammenhang zwischen Demokratie und Engagement, insbesondere mit Blick auf die Auswirkungen wachsender sozialer Ungleichheit, die sowohl die Demokratie als auch die Engagementbereitschaft gefährden. Die Leitfragen lauten:

- Wie beeinflusst soziale Ungleichheit Engagementbereitschaft, Engagementpraxis und demokratische Teilhabe?
- Mit besonderem Augenmerk auf die sozialräumliche Perspektive: Wie lassen sich Engagement und Demokratie insbesondere in benachteiligten städtischen Quartieren und ländlichen Räumen unterstützen?

Das Ziel der Debatten ist die Formulierung von Handlungsempfehlungen für die Engagementpolitik in der neuen Legislatur.

I. Aus dem Bundestag:

Engagementpolitische Schwerpunkte in der neuen Legislatur

Unabhängig vom jeweiligen Schwerpunktthema sucht der Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Demokratie immer auch den Austausch mit politischen Entscheidungsträger_innen.

Am 6. Juni 2018, zwei Tage vor der Sitzung des Arbeitskreises Bürgergesellschaft und Demokratie, hat sich im Deutschen Bundestag der neue Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement konstituiert. Neuer Vorsitzender ist Alexander Hoffmann, MdB (CSU). Damit liegt der Vorsitz für den Unterausschuss zum ersten Mal in seiner nun mehr 15-jährigen Geschichte bei CDU/CSU.

Svenja Stadler, MdB, Sprecherin der SPD-Fraktion für bürgerschaftliches Engagement und Obfrau der SPD-Fraktion im Unterausschuss, berichtet aus der Arbeit des Unterausschusses und aus der SPD-Fraktion.

- a) Impulsbeitrag **Svenja Stadler, MdB**, Sprecherin der SPD-Fraktion für bürgerschaftliches Engagement
(Kontaktadresse: svenja.stadler@bundestag.de)

Die Arbeitsbedingungen in der Koalition waren bereits in der letzten Legislaturperiode nicht einfach. Die Herausforderungen sind in der neuen Regierungskoalition nicht geringer geworden. Dies zeigt sich auch im Bereich der Engagementpolitik. Zuständig sind im Wesentlichen zwei Ressorts: das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, wo es nach wie vor eine Unterabteilung Engagementpolitik gibt, und das Bundesministerium des Inneren, wo bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt ein Referat innerhalb der neuen „Heimat“-Abteilung werden sollen. Die konkreten Zuständigkeiten und Entscheidungen werden zwischen BMFSFJ und BMI mitunter kontrovers diskutiert.

Im neu konstituierten Unterausschuss des Bundestages sind jetzt sechs Fraktionen vertreten. Man darf gespannt sein, wie sich die AfD im Unterausschuss zu engagementpolitischen Fragen positionieren wird. In der ersten Sitzung haben sich die Abgeordneten der AfD noch nicht zu Wort gemeldet.

Für die engagementpolitische Agenda der kommenden Legislaturperiode sind folgende thematische Schwerpunkte geplant:

- I. Die **Engagementstiftung** war in der letzten Legislaturperiode am Widerstand des Koalitionspartners gescheitert. Jetzt ist sie laut Koalitionsvertrag ein explizites Regierungsvorhaben, und die ersten Umsetzungsschritte zur Kooperationsstiftung sind bereits getan. Leitend sind die Konzepte aus dem BMFSFJ aus der letzten Legislaturperiode, und auch die Zuständigkeit liegt im BMFSFJ. Es gibt bereits definierte Personalkapazitäten, die die Stiftung in der zweiten Jahreshälfte 2018 auf den Weg bringen sollen.
Die SPD-Fraktion ist mit einer Engagementpolitikerin im Haushaltsausschuss vertreten und wird sich dort für gute Ressourcenausstattung einsetzen.
- II. Die neue Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Dr. Franziska Giffey, hat bürgerschaftliches Engagement als ein Top-Thema neben Kinderarmut, sorgenden Berufe und Gewalt gegen Frauen definiert. Sie erkennt das bürgerschaftliche Engagement als Ressource für eine starke Demokratie und für die wirksame Bekämpfung von Rechtspopulismus und -extremismus. Und natürlich weiß die ehemalige Bürgermeisterin von Berlin-Neukölln um die Bedeutung des Engagements für Integration von Zugewanderten und auch um die Notwendigkeit des Bürokratieabbaus im Engagementbereich.
- III. Zur **Modernisierung des Gemeinnützigkeitsrechts** und der Abgabenordnung gibt es erste Gespräche mit den Kolleg_innen aus Finanzausschuss und –ministerium. Auch dieses Thema wird in der zweiten Jahreshälfte 2018 bearbeitet.
- IV. **Das Demokratiestärkungsgesetz** - ein weiteres Projekt, das in der vergangenen Legislaturperiode aufgehoben worden war – soll erneut auf den Weg gebracht werden, **braucht aber außerparlamentarische Unterstützung**. Dieses Gesetz ist wichtig u.a. für die Entfristung des Bundesprogramms „Demokratie leben!“, aber auch allgemein für die **flächendeckende Strukturförderung des bürgerschaftlichen Engagements durch den Bund**.

Der Unterausschuss als wesentliches parlamentarisches Gremium für Engagementpolitik tagt weiterhin in der Regel nicht öffentlich (so auch die nächste Sitzung, in der das BMFSFJ die Engagementstrategie vorstellen wird). Jedoch sind sich alle Fraktionen einig, dass es auch öffentliche Sitzungen geben soll. Wer Einladungen erhalten möchte, kann sich entweder an das Sekretariat des Unterausschusses oder gerne auch direkt an das Büro von Svenja Stadler wenden. Weitere Themen für die nächsten Sitzungen sollen Anfang Juli im Obleutegespräch zwischen den Fraktionen verabredet werden. Auf der Agenda stehen bereits Engagement in der Pflege, verkappter Niedriglohn im/durch Engagement, Freiwilligendienste und Gemeinnützigkeitsrecht, aber Svenja Stadler ist offen für Anregungen und Impulse und spricht auch diesbezüglich eine Einladung aus: Wer einen Vorschlag hat, was dringend auf die Agenda des Unterausschusses gesetzt werden muss, soll sich gerne in ihrem Büro melden (svenja.stadler@bundestag.de).

Darüber hinaus legt die SPD-Fraktion Wert darauf, mit der Zivilgesellschaft im Gespräch zu bleiben und deren Anliegen in die Debatten des Unterausschusses einzubringen. Sie führt deshalb die Veranstaltungsreihe „Engagement im Dialog“ fort, jeweils vor der Unterausschusssitzung, d.h. in jeder zweiten parlamentarischen Sitzungswoche. In diesen Gesprächsrunden wird jeweils das Thema der nächsten Unterausschusssitzung vordiskutiert. Die Gesprächsreihe ist insoweit ein Instrument, mit dem die Zivilgesellschaft eine Art indirektes Rederecht im Unterausschuss erhält, weil die SPD-Abgeordneten die Debatten von „Engagement im Dialog“ mit in die Sitzung des Unterausschusses nehmen und dort Fragen stellen können, die zivilgesellschaftliche Akteur_innen nicht direkt einbringen können. Wer dazu eingeladen werden möchte, kann sich wiederum an das Büro Svenja Stadler (svenja.stadler@bundestag.de) wenden.

Die parlamentarische Arbeit für bürgerschaftliches Engagement soll nach der Sommerpause ab September kraftvoll losgehen und braucht auch außerparlamentarische Impulse und Expertise aus der Zivilgesellschaft.

b) Aus der Diskussion

- Bei aller Freude über die Wiedereinsetzung des Unterausschusses Bürgerschaftliches Engagement ist eine wichtige Forderung der Zivilgesellschaft aus früheren Legislaturperioden noch immer nicht umgesetzt: die Einsetzung eines mit allen parlamentarischen Rechten ausgestatteten ordentlichen Ausschusses für bürgerschaftliches Engagement. Auch die Forderung einer Demokratie-Enquete ist von keiner der Regierungsfraktionen aufgegriffen worden. Das Bohren dieser dicken Bretter geht also weiter.
- Die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen des Unterausschusses widerspricht zivilgesellschaftlichen Grundforderungen von Transparenz und Partizipation. So einleuchtend es ist, dass das Parlament unter Ausschluss der Öffentlichkeit diskutieren können muss, wäre es doch wünschenswert, ein demokratiepolitisches Zeichen für Transparenz und Partizipation zu setzen, indem die Öffentlichkeit der Sitzungen als die Regel und die Nichtöffentlichkeit als (im Einzelfall begründungsbedürftige) Ausnahme festzulegen.
- Bei der Reform der Gemeinnützigkeitsrechts geht es nicht nur um eine Modernisierung der gesetzlichen Regelungen – etwa hinsichtlich der Gemeinnützigkeit von Engagementförderung, die derzeit immer nur in Bezug auf andere gemeinnützige Zwecke selbst als gemeinnützig anerkannt wird, oder bezüglich der Frage, wie politisch Engagement sein darf, sondern auch um eine Reform der Gesetzesauslegungspraxis durch die Verwaltungen. Ein Praxistest, durchgeführt vom BBE und der Allianz für Gemeinnützigkeit, bei dem drei Mustersatzungen bundesweit bei unterschiedlichen Finanzämtern vorgelegt wurden, zeigte eine höchst heterogene Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen. Dass ein und dieselbe Satzung von dem einen Finanzamt als gemeinnützig anerkannt wird und beim anderen durchfällt, kann weder engagementpolitisch noch rechtsstaatlich zufriedenstellen.
- Für die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements entscheidend ist eine ressortübergreifende Perspektive, die das Engagement mit jeweiligen Fachthemen verknüpft. Von besonderer Bedeutung ist das Thema Stadtentwicklung – in guter

Tradition des Programms „Soziale Stadt“. Insofern ist die Doppelzuständigkeit von Familien- und Innenministerium trotz potentieller Zuständigkeitskonflikte ein Schritt in die richtige Richtung. Andererseits beurteilen die Zuständigen die Chancen ressortübergreifender Zusammenarbeit noch immer skeptisch, auch wenn auf Arbeitsebene dem Vernehmen nach gut zusammengearbeitet wird. Umso wichtiger scheint es, eine Fachpolitiken integrierende Perspektive mindestens in der SPD-Fraktion einzunehmen und zu institutionalisieren. Unternehmen Engagement-politiker_innen gezielte Anstrengungen, andere Fachpolitiker_innen einzubinden?

- Ein Thema, dessen sich der Unterausschuss auch jetzt wieder annehmen sollte, liegt im Bereich Demografie und Demokratie: neue Engagementformen, wie sie sich im peripheren ländlichen Raum herausbilden. Für Sozialgenossenschaften, Dorfläden, wirtschaftliche Vereine usw. gibt es Herausforderungen praktischer und rechtlicher Art, für die Lösungen gefunden werden müssen.
- Mit den neuen Formen des Engagements stellt sich auch die Frage nach angemessenen Fördermöglichkeiten. Förderung für kleine, informelle Gruppen ohne eigene Rechtsform (Arbeitskreise, Bürgerinitiativen, Projekte etc.) etwa muss anders aussehen als Förderung für eingetragene Organisationen. Baden-Württemberg entwickelt neue Förderprogramme und -strukturen, die zugeschnitten sind auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten solcher neuer, informeller Engagementformen.
- Ein großes Thema ist die Rolle des Engagements in einer neuen Beschäftigungspolitik. Engagement eröffnet Lernräume, ermöglicht Kompetenzerwerb, Selbstwirksamkeitserfahrungen, auch unternehmerische Betätigungsformen (Stichwort: Sozialunternehmertum), die in der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik noch nicht wirklich ankommen. Gleichzeitig gibt es bei den Gewerkschaften hohe Sensibilität wegen der Verdrängung von Erwerbsarbeit durch Engagement. Auszuloten bleibt, wie Engagement in mehr als nur instrumenteller Form (wie Niedriglohn, Bereinigung von Arbeitslosenstatistik usw.) für eine moderne Beschäftigungspolitik fruchtbar gemacht werden kann.

II. Teilhabe, Engagement und Sozialraum

a) Impulsbeitrag von **Prof. Dr. Heinz Stapf-Finé**, Professor für Sozialpolitik, Alice Salomon Hochschule Berlin

Der Impulsbeitrag ist ein Werkstattbericht aus einem Forschungsprojekt zum Thema „Demokratiefeferne Einstellungen in einer Kommune“ am Beispiel von Berlin Marzahn-Hellersdorf (<https://www.ash-berlin.eu/forschung/forschungsprojekte-a-z/defa/>). Grundanliegen ist die Frage nach der Zukunftsfähigkeit der Demokratie im Sinne der Entwicklung einer demokratischen Kultur und Lebensweise durch aktive Beteiligung der Bürger_innen. Es geht also um die bürgergesellschaftliche Komponente von Demokratie. Auf der Grundlage einer Sozialstruktur- und Ressourcenanalyse wurde zunächst das Engagementpotential ermittelt. Ein Folgeprojekt untersucht die Entstehung und Entwicklung nicht-demokratischer - demokratiefeferner sowie explizit antidemokratischer - Einstellungen in diesem exemplarischen Sozialraum. Geplant ist ein anschließendes Umsetzungsprojekt zur

sozialräumlichen Demokratieentwicklung, das auch die demokratischen Institutionen wie Bezirksbürgermeisterin, die Bezirksverordnetenversammlung und andere einbeziehen soll. Von Interesse sind insbesondere die Einstellungen, Interessen und Bedürfnisse der Bürger_innen vor Ort. Diese Frage ist umso dringlicher, als – so ein erstes Forschungsergebnis – die sozialen und politischen Akteur_innen vor Ort selbst explizit formulieren, dass sie nicht wissen, was die „Zielgruppe ‚Bürger_innen‘“ will und braucht. Das liege zum einen daran, dass die Logik der Projektförderung dazu zwingt, sich an den Vorgaben der Zuwendungsgeber zu orientieren anstatt daran, was die Leute wirklich brauchen; zum anderen, dass in diesen Förderzusammenhängen viel zu viel Energie in die Verwaltung der Projektmittel und die Beantragung von Weiterförderung fließt.

Damit zu der Forschungsfrage, wie es im Sozialraum zu antidemokratischen Einstellungen kommt. Im ersten Schritt wurde mittels einer geschichteten Stichprobenauswahl ein qualitativer Fragebogen an 2000 Bürger_innen gerichtet, der Rücklauf betrug 350 ausgefüllte Fragebögen. Im zweiten Schritt werden mit 40 Bürger_innen aus dem Kreis der Befragten vertiefende qualitative Interviews durchgeführt werden.

Die erste Einteilung der Befragten folgt einem Instrumentarium, welches das Deutsche Jugendinstitut in einer Untersuchung der Einstellungen von Jugendlichen zur Demokratie entwickelt hat. Dort wurde gefragt: „Wie stehst Du zum Ideal der Demokratie?“ und „Wie findest Du die Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland?“. Je nach Antwortverhalten wurde unterschieden in

- Zufriedene Demokrat_innen (die sowohl Idee als auch Umsetzung gut finden),
- Kritisch-politische Demokrat_innen (die die Idee bejahen, mit der Umsetzung unzufrieden sind und sich engagieren),
- Kritisch-unpolitische Demokrat_innen (die unzufrieden, aber nicht engagiert sind) und
- Distanzierte (die auch das Ideal der Demokratie kritisieren). Sie erscheinen – so auch die Annahme der Studie – als die Gefährlichsten für die Entwicklung der Demokratie. Diese Annahme ist jedoch durchaus diskussionswürdig.

Einige ausgewählte Befragungsergebnisse:

- *Engagement:*
Knapp 10% der Befragten engagieren sich in einer Partei, einem Interessenverband oder einer religiösen Vereinigung, 14% unter den Zufriedenen und 13% unter den Kritisch-Politischen. 23% geben an, früher stärker engagiert gewesen zu sein. Ein Drittel der Bürger_innen engagiert sich sozial, vorrangig für Kinder und Jugendliche sowie für Bildung, an zweiter Stelle stehen Kranke, alte Menschen und Pflegebedürftige. Zur Frage „Bringt Engagement etwas?“ gibt es außer bei den Zufriedenen nur sehr niedrige Zustimmungswerten.
- *Einstellungen zu Demokratie und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit:*
Der Aussage „Juden haben zuviel Einfluss“ stimmen insgesamt 4,1% der Befragten zu. Bei den Kritisch-Unpolitischen liegt die Zustimmungswerte mit 6,7% deutlich höher. Die Frage, ob Juden selbst Mitschuld an ihrer Verfolgung tragen, beantworten rund 1% mit „ja“, allerdings 4,9% der Distanzierten. Israelkritisch äußern sich 10,6 % der Befragten, gut 16% der Kritisch-Unpolitischen und 11% der Distanzierten. 23,1% der Befragten finden „es gibt zu viele Muslime in Deutschland“. Gut 21% bejahen, dass Flüchtlinge unsere gewohnte Lebensweise in Deutschland bedrohen. 22%

meinen, dass Flüchtlinge zu hohe Sozialleistungen erhalten, darunter 38% der Kritisch-Unpolitischen, aber „nur“ 28% der Distanzierten.

Andererseits gibt es kaum Ablehnung transsexueller Lebensweisen und ein fast einhelliges Bekenntnis zur Gleichberechtigung der Geschlechter. Die Ehe für alle wird von 10% der Befragten abgelehnt.

Fazit: Verschiedene Aspekte gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit werden ganz unterschiedlich wahrgenommen. Fremdenfeindlichkeit in unterschiedlichen Facetten ist eine weit verbreitete Einstellung, wohingegen die Vielfalt der Lebensweisen unter denjenigen, die „dazugehören“, weithin akzeptiert scheint.

- *Autoritäre Einstellungen:*
23,4% befürworten, „hart gegen Außenseiter und Nichtsteuer vorzugehen“, darunter 38% der Kritisch-Unpolitischen. 42,6% fordern „Härte gegen Unruhestifter“. 28,8% befürworten, dass die Gesellschaft Regeln „ohne Mitleid“ durchsetzen sollte. 34% der Befragten rufen nach einer starken Führungspersönlichkeit, darunter jeweils rund 40% der Kritisch-Unpolitischen und der Distanzierten.

Schlaglichtartig ein Blick auf lebensgeschichtliche Kontexte und (mögliche) Ursachen:

- *Arbeitslosigkeit:*
Unter den Distanzierten sind 42% in ihrem Leben schon mehrfach arbeitslos gewesen. Hingegen waren unter den Zufriedenen 48% noch nie arbeitslos.
- *Bildung:*
7,3% der Befragten verfügen über einen Hauptschulabschluss. Unter den Kritisch-Politischen ist der Hauptschulabschluss nur bei 3,9% der höchste Bildungsabschluss. 36% der Kritisch-Unpolitischen haben Abitur gegenüber 45% im Bevölkerungsdurchschnitt.
- *Einkommen:*
Geringe Einkommen sind eher unter den Kritisch-Unpolitischen als bei den Zufriedenen zu finden.
- *Wendeerfahrung:*
32% aller Befragten hatten 1990/1991 ihre wirtschaftlich schlechtesten Jahre und erfuhren in dieser Zeit beruflichen Abstieg. Insgesamt zeigen alle Befragten hohe Sensibilität bei der sozialen Frage.
- *Agenda 2010 und die Folgen:*
19% der Befragten geben an, dass die Reformen der Agenda 2010 für ihr Leben negative Auswirkungen hatten, jeweils 24% sowohl der Distanzierten als auch der Kritisch-Politischen. Viele Befragte haben negative Erfahrungen mit Behörden gemacht.
- *Parteienpräferenz:*
Die Kritisch-Politischen konzentrieren sich bei der Linken. Die Kritisch-Unpolitischen hingegen sammeln sich bei der AfD. Die Zufriedenen neigen mehrheitlich zur CDU und zu den Grünen. Die Distanzierten finden sich bei der SPD.

Ein vorläufiges Fazit: Eine Herausforderung für die demokratische Entwicklung sind nicht nur diejenigen Bürger_innen, die explizit demokratiefeindliche bzw. antidemokratische Positionen vertreten. Verstärktes Augenmerk verdienen diejenigen, die die Ideale der Demokratie im Prinzip (noch) teilen, aber die aktuellen Entwicklungen kritisch beurteilen und sich nicht (mehr) einmischen.

Didier Eribon schrieb in der „Rückkehr nach Reims“: „So widersprüchlich es klingen mag, bin ich mir doch sicher, dass man die Zustimmung zum Front National zumindest teilweise als eine Art politische Notwehr der unteren Schichten interpretieren muss. Die wichtigste Folge des Verschwindens der Arbeiterklasse und der Arbeiter aus dem politischen Diskurs war die Aufkündigung der Allianz zwischen den Arbeitern und anderen gesellschaftlichen Gruppen innerhalb des linken Lagers, die den Weg freimachte zu einem neuen, größtenteils rechts verankerten politischen Block.“ Laut Eribon ist die Rolle der Parteien in diesem Prozess fundamental, weil es die organisierten Diskurse sind, welche die Wahrnehmung der Menschen bestimmen und ihre Orientierung beeinflussen. Auch in den USA zeigt sich die Anfälligkeit der Ausgegrenzten für populistische Narrative. Masha Geesen (Bürgerrechtlerin): „Du hast immer gewissenhaft gewählt. Doch das Leben wird immer schwerer für Dich. Es ist ein Fakt, dass das System für Dich nicht funktioniert. Also schmeißt Du eine Granate auf diese ganze angebliche repräsentative Demokratie“. Über Italien wiederum schreibt der Ökonom Jacques Littauer in Charlie Hebdo „Zwischen 2008 und 2017 wurden in Italien 143.000 Arbeitsplätze abgebaut. Seit der Einführung des Euro gab es eine Kaufkraftverbesserung von Null. Der Euro wurde geschaffen für Länder, die für den Export arbeiten und Lohnzurückhaltung praktizieren. Für die anderen, wie Italien, ist das eine Last. Das Problem ist, dass die Wähler_innen das immer stärker merken“. Ein positiver Ausblick fällt schwer. Um mit dem Soziologen Hartmut Rosa zu schließen: „Der Glaube an eine bessere Zukunft schwindet derzeit wie die Gletscher der Alpen dahin. Selbst der Kampf um bestimmte moralische Werte richtet sich offenbar primär in negativer Weise gegen Sozialabbau, Kürzungen und den Entzug von Privilegien“. Umso mehr sollte die Aufgabe sozialräumlicher Demokratieentwicklung mit einer positiven Zukunftsvision verbunden werden.

b) Impulsbeitrag von **Prof. Dr. Roland Roth**, Hochschule Magdeburg-Stendal

Der Beitrag stellt einen Zwischenbericht aus einer Lokalvergleichstudie dar, die durchgeführt wird im Kontext des „Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt“, einem größeren Arbeits- und Forschungszusammenhang der Bertelsmann-Stiftung. Die Studie (https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/LW_Studie_2018_Zusammenhalt_vor_Ort.pdf) besteht aus Fallstudien an vier Orten in der Bundesrepublik: Dessau-Röblau, Dortmund, Lippstadt und Rostock. Dieses Sample wurde ausgewählt nach den Kriterien Ost/West und kleine/große Kommune. In diesen Orten wurden repräsentative Befragungen durchgeführt mit einer Fallzahl von 3.000 Befragten, ergänzt durch Expertengespräche, Gesprächsrunden mit Betroffenen, Besuchen in Einrichtungen u.a.m.

Die heutige Präsentation handelt vor allem von den repräsentativen Befragungen und vermittelt ein gemischtes Bild. Bei einem insgesamt kritischen Befund zeigen sich doch einige Potentiale für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die hoffen lassen.

Untersucht wurden drei Schwerpunktbereiche, die gemeinsam den Begriff gesellschaftlicher Zusammenhalt definieren:

- Verbundenheit
- soziale Beziehungen
- Gemeinwohlorientierung.

Im Einzelnen wurden neun Dimensionen abgefragt: soziale Netze, Vertrauen in öffentliche Institutionen, Akzeptanz von Diversität, Identifikation mit dem Ort, der Region, dem Land und Europa, Gerechtigkeitsempfinden, Solidarität und Hilfsbereitschaft (unter diese beiden Parameter findet sich der überwiegende Teil des bürgerschaftlichen Engagements), Anerkennung gesellschaftlicher Regeln und gesellschaftliche Teilhabe (zu dieser Dimension gehört das politische Engagement.)

Die Untersuchung ergibt einige durchaus überraschende Befunde:

- Die vier Orte liegen bei den meisten Werten relativ nahe beieinander. Der größte Unterschied, der zugleich ein Ost-West-Unterschied ist, liegt im Thema der sozialen Netze. Entgegen der landläufigen Meinung, dass die sozialen Netze im Osten dichter sind, zeigen gerade die beiden Ost-Kommunen bei der Einbindung in soziale Netze deutlich schlechtere Werte als der Westen. Eine zweite größere Differenz zeigt sich im Bereich des Gerechtigkeitsempfindens. Auch da gibt es ein Ost-West-Gefälle, in dem Dessau-Röblau am schlechtesten abschneidet. In allen anderen Bereichen aber liegen die Dimensionen nahe beieinander.
- Das Vertrauen in öffentliche Institutionen ist insgesamt gering, am niedrigsten bei Parteien und Politiker_innen einschließlich der Akteur_innen vor Ort. Die höchsten Vertrauenswerte genießen Polizei und Gerichte. Bei diesen Befunden gibt es keinen nennenswerten Unterschied zwischen den ost- und den westdeutschen Kommunen.
- Bei der Akzeptanz von Diversität, ermittelt durch die Frage „Wird das Leben in Deutschland im Allgemeinen durch zunehmende Vielfalt bedroht oder bereichert?“, liegt Rostock vorn mit der Befürwortung von Diversität, noch vor den westdeutschen Kommunen und weit vor Dessau-Röblau. Dort wird Vielfalt von 20% der Befragten eher als Bedrohung erlebt. Bedrohlich finden Vielfalt auch 15% der Dortmunder_innen und 20% der Lippstädter_innen. Die Gruppe der Neutralen ist insgesamt deutlich kleiner als die positive Gruppe, die Vielfalt als Bereicherung erleben, und etwas größer als die Gruppe, die sich von Diversität bedroht fühlt. Sie ist kleiner geworden, der Befunden weist damit darauf hin, dass das Thema Vielfalt polarisiert.
- Der Aussage „Es leben zu viele Ausländer in Deutschland“ stimmt in allen Befragten Kommunen die Mehrheit *nicht* zu. Andererseits gibt es in allen Kommunen eine nicht unerhebliche Gruppe von bis zu 36% (in Dessau-Röblau), die dieser Meinung sind.
- Das Engagement für Geflüchtete ist in allen befragten Kommunen hoch und reicht bis zu Werten von 60% für Geld- und Sachspenden. Bis zu 35% der Befragten engagieren sich für Lebensmittel- und Kleidersammlungen. Intensivere Engagementformen für Geflüchtete sind zwar nicht ganz so verbreitet. Aber auch Patenschaftsprogramme und Lotsendienste liegen bei über 10% Engagement.
- Interessanter noch ist für unseren heutigen Diskussionszusammenhang die Analyse der Kommunen nach einzelnen Stadtbezirken. So gibt es etwa bei der Frage „Wird Ihre Stadt durch die Flüchtlinge zu einem besseren oder schlechteren Ort zum leben?“ eine enorme Spreizung. Während es in einigen Stadtteilen eine Zustimmung von bis zu 68% gibt, liegt in anderen Quartieren die Ablehnung bei 40%. Ähnliche Spreizung gibt es auch bei der Bereitschaft, Geflüchtete als Mitbewohner_innen im

eigenen Stadtteil zu begrüßen. Dabei gibt es die größte Abwehr nicht in den benachteiligten Stadtteilen, sondern in den gut situierten Randgebieten, vorrangig in Einfamilienhaussiedlungen. (Dort zeigt sich übrigens auch bei Wahlerfolgen von Rechtspopulisten eine Art „Mittelstandsradikalismus“). **Insgesamt sind die Unterschiede in den Städten weitaus größer als die Unterschiede zwischen den Städten. Die Ungleichheitsdynamik zeigt sich nicht zwischen den Städten, auch nicht zwischen Ost und West, sondern innerhalb jeder einzelnen Stadt. Das eigentliche Problem des gesellschaftlichen Zusammenhalts zeigt sich erst in sozialräumlich differenzierter Betrachtung.**

Dieser Befund deckt sich mit anderen Forschungsergebnissen wie z.B. der eben erschienenen WZB-Studie von Marcel Helbig und Stefanie Jähnen <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2018/p18-001.pdf>. Maßgeblicher Indikator für die zunehmende sozialräumliche Segregation ist die Verteilung der Bezieher_innen von Arbeitslosengeld II im Sozialraum, die sich in bestimmten Quartieren konzentrieren. Interessant an dieser Studie ist übrigens auch, dass diese Entwicklung sich nicht in gleicher Weise als ethnischer Segregationsprozess abbildet. Die ethnische Segregation ist im gleichen Zeitraum eher geringer geworden. Ungleich größer als die insgesamt abnehmende ethnische Segregation ist auch die generationelle Entmischung von Alt und Jung. In einigen Stadtteilen leben überwiegend junge Menschen und Familien mit Kindern, während ältere Menschen sich in anderen Stadtteilen konzentrieren.

- Erwähnenswert ist schließlich, dass die untersuchten Städte von ihren Bürger_innen bei aller Kritik doch insgesamt relativ gute Noten für ihre Integrationsarbeit bekommen. Die Gruppe derer, die finden, für die Geflüchteten werde zu viel getan, beläuft sich auf gut 5%.

Die wesentliche Konsequenz dieser Befunde für Engagementpolitik lautet zum einen, dass man verstärkt in die schwierigen Quartiere gehen und dort neue Ansätze finden sollte. Eine Untersuchung von Organisationen und Quartieren, die im Rahmen des Programms „soziale Stadt“ gefördert werden, zeigte, dass auch dieses Programm vorrangig die Bessergestellten erreicht, weil es für die aufsuchende, mobilisierende Arbeit mit engagementfernen Gruppen nicht genügend Zeit, Energie und Ressourcen gibt. Die benachteiligten Quartiere brauchen deutlich mehr Aufmerksamkeit und Ressourcen. **Zum anderen darf die Förderung der Akzeptanz von Vielfalt sich nicht allein auf die „abgehängten“ Quartiere konzentrieren. Hier gibt es Handlungsbedarf gerade auch bei bessergestellten Stadtteilen und Gruppen.**

c) Impulsbeitrag von **Dr. Thomas Gensicke**, Gensicke Sozialforschung München

Die Präsentation beruht auf noch unveröffentlichten Untersuchungen über das Engagement in Mecklenburg-Vorpommern, eines Bundeslandes, in dem die große Masse der Einwohner im ländlichen Raum lebt. Sie erfolgten im Rahmen der Erstellung zweier Gutachten im Auftrag des Sozialministeriums Mecklenburg-Vorpommerns durch Gensicke Sozialforschung. Evaluiert wurden die **EhrenamtMessen** (EAM) und **Mitmachzentralen** (MMZ) und dabei natürlich auch die Entwicklung des ehrenamtlichen Engagements. Grundlage waren Expertenbefragungen sowie die teilnehmende Beobachtung. Befragt wurden, breit gestreut

über die Fläche des Landes, zum einen Organisatoren, Besucher und Aussteller der EAM, zum anderen **öffentliche Einrichtungen**, z.B. Mehrgenerationenhäuser und andere, in denen Ehrenamtliche tätig sind, dazu **Verbände** wie das DRK oder die Volkssolidarität. Weiterhin wurden Beschäftigte der Mitmachzentralen befragt sowie solche bei den Landkreisen, der Stadt Rostock sowie der Landeshauptstadt und der Ämter, also auf der administrativen Ebene unterhalb der Landkreise, letzteres zumeist in besonders entlegenen bzw. dünn besiedelten Regionen.

Die stark steigende und hohe Engagementquote, die der Freiwilligensurvey 2014 für Mecklenburg-Vorpommern ausgewiesen hat, wurden durch die Expertenbefragungen auf allen Ebenen nicht bestätigt. Es gäbe zwar in den letzten Jahren insgesamt moderat positive Entwicklungen, z.B. durch Engagement für Flüchtlinge oder andere Arten des Engagements, aber in großer Zahl wurden neue Ehrenamtliche von den Befragten nicht wahrgenommen. Insgesamt entwickle sich das bürgerschaftliche Engagement zwar positiv, bleibt aber eher mäßig ausgeprägt. Es gäbe viel Bedarf zur Förderung.

Zur Entwicklung des Engagements finden sich widersprüchliche Äußerungen: Einerseits heißt es, die Menschen wollten gerne Verantwortung übernehmen und hätten jetzt, im Unterschied zur ersten und stressigen Nach-Wendezeit, wieder freie Kapazitäten für ein Engagement. Auch die Stimmung habe sich verbessert: Leute hätten wieder mehr Lust, sich für das Gemeinwesen zu engagieren. Auf der anderen Seite stehen gegenteilige Einschätzungen insbesondere aus dem Bereich des sozialen Engagements und aus benachteiligten Quartieren: „Keiner will was machen“, „an Hartz IV-Empfänger kommt man überhaupt nicht ran“, usw.

Ein wichtiges Hindernis der Förderung ist die klamme Finanzsituation vieler Kommunen; sie müssen viele soziale und andere Ausgaben schultern, für die sie Bund und Länder zu wenig ausstatten, für freiwillige Aufgaben gibt es nur wenige Mittel. Ohne Engagement würde es viel weniger Angebote für die Bevölkerung in den Bereichen geben, z.B. in Sport oder Kultur, aber auch im sozialen Bereich. Ohne die Freiwillige Feuerwehr, die in Mecklenburg-Vorpommern eine wichtige Rolle spielt, wäre die Sicherheit nicht gewährleistet. Insbesondere im ländlichen Raum wird jedoch der demografische, aber auch der kulturelle Wandel die Probleme verschärfen. Probleme einer alternden und sich individualisierenden Gesellschaft lassen sich ohne Förderung des freiwilligen Engagements nicht bewältigen.

In den alten Ländern blüht das Engagement im ländlichen Raum. Allerdings leben dort auch nur etwa ein Fünftel der Menschen im „echten“, also entlegenen ländlichen Raum jenseits der Ballungsräume und ihrer breiten Randzonen, während in Ostdeutschland sogar fast die Hälfte der Menschen in entlegenen ländlichen Räumen wohnt. Typische Merkmale ländlicher Sozialräume wie hohe Bekanntheit der Menschen untereinander und große soziale Nähe führen nicht zwangsläufig zu viel organisiertem Engagement. Hier gibt es für Mecklenburg-Vorpommern und auch in den anderen neuen Ländern durchwachsene Befunde.

Eine großes Thema sind die **Fahrtkosten** - deren Erstattung wäre eine wichtige Hilfe für die Engagierten – wie auch die Erleichterung bei der schwierigen Mobilität im weiten ländlichen Raum. Auch der Wandel im Engagement macht sich bemerkbar: Engagierte, die zunehmend projektförmig und spontan aktiv sind, sind als verfüg- und planbares „Personal“ für Träger weniger einsetzbar, ein zuverlässiger Betrieb etwa von Vereinen oder Einrichtungen wird schwierig. Selbst mit einer gleichen Zahl an Köpfen können so unter Umständen weniger

Leistungen erbracht werden. Diese lasten immer mehr auf Ehrenamtlichen, die oft den Betrieb mehrerer Vereine oder Organisationen tragen. Sie sehen in ihrem Umfeld immer mehr Leute, die nur aushelfen oder sich auch nur „bespaßen“ lassen wollen.

Ein wichtiger Befund ist aber auch, dass Ehrenamt vor Ort nicht immer willkommen zu sein scheint. So berichten Ehrenamtliche und ihre Unterstützer, dass Bürgermeister, Stadträte usw. über Sonntagsreden und die Mitnahme kostengünstiger Leistungen Ehrenamtlicher hinaus in der Praxis zuweilen als nicht wirklich interessiert an freiwilligem Engagement erscheinen, vor allem auch, wenn es Eigensinn entwickelt. Das macht Arbeit, kostet Geld oder wird als störende Einmischung in die üblichen von Politik und Verwaltung wahrgenommen. Das ist natürlich keine Besonderheit von Mecklenburg-Vorpommern und nicht des ländlichen Raums.

Ein wichtiges Thema der Engagementförderung bleibt auch die öffentliche Werbung und die Motivierung zum Engagement: Aufklärung, aktuelle Informationen, Kommunikation von Engagementbeispielen und -möglichkeiten. Auch das (auszubauende) Internet muss als wichtiges Medium für die Engagementförderung mehr genutzt werden. Gerade für die Gewinnung junger Engagierter ist es unverzichtbar. Auch klassische Medien, darunter auch massenwirksame Werbezeitungen, bieten Möglichkeiten zur Werbung für das Ehrenamt. Engagementfördernde Stellen wie die MMZ müssen so mit Personal, Räumen und Technik ausgestattet sein, dass sie in die Fläche wirken und die Verantwortlichen vor Ort ansprechen können und über den Wert des Engagements für die Qualität des kommunalen Lebens aufklären. Sehr wichtig bleiben bei der Förderung über mediale Angebote hinaus die persönliche Ansprache und Beratung möglicher Engagierter. Die EhrenamtMessen sind vor allem eine gute Anerkennung des Engagements und öffentlich-anschauliche Werbung dafür.

d) Aus der Diskussion: Welche Handlungsempfehlungen folgen aus diesen Befunden für Engagementförderung und –politik?

- Eine Organisationsbefragung zum bürgerschaftliches Engagement ergab, dass dort 2/3 der Befragten von Schwierigkeiten bei der Gewinnung von neuen Freiwilligen berichteten, gleichzeitig aber auch 2/3 der Organisationen angaben, dass sie kein Konzept und auch keine Zuständigen für Freiwilligenmanagement haben. Vertiefende Interviews machten deutlich, dass **diejenigen Organisationen, die eine Strategie zur Gewinnung von Freiwilligen und/oder modernes Freiwilligenmanagement haben, keine Nachwuchsprobleme haben.** Wichtig sind insbesondere Konzepte zur Einbindung von temporär Engagierten. Rekrutierungs- bzw. Mobilisierungsprobleme der Organisationen sind also wohl mindestens teilweise „hausgemacht“ durch eine veraltete Engagementkultur in den Trägerorganisationen.
- Die Polarisierung der Einstellungen zu Geflüchteten und Zuwanderung verweist auf ein Auseinanderfallen der Gesellschaft in (relativ) zufriedene Engagierte einerseits und mehr oder minder fundamentalkritische, engagementabstinente Bürger_innen andererseits, die sozialen Abstieg erfahren oder mindestens befürchten. Dies stellt die Politik im allgemeinen und insbesondere die SPD vor ein **Dilemma**. Der in der SPD zu beobachtende *Backlash* von einer „Refugees welcome“-Haltung zu einer zurückhaltenden Position ist sicher ein Reflex auf die zunehmende Polarisierung. Mehr als fraglich ist jedoch, ob der Versuch, die kritischen Haltungen aufzugreifen, geeignet

ist, die „Wutbürger_innen“ für die SPD wiederzugewinnen, oder ob er nicht eher dazu führt, dass die Aktiven vergrault werden.

- Auch am Beispiel Berlin Marzahn-Hellersdorf zeigt sich eine tiefgehende soziale Spaltung der Gesellschaft, die durch den Bezirk geht. Es gibt Quartiere, die weit oben angesiedelt sind in der Einkommensverteilung – durchweg Vorstadtsiedlungen mit Ein- und Zweifamilienhäusern – und ganz andere, stark belastete Stadtteile mit bis zu 60% Hartz IV-Bezug. Auch hier zeigt sich aber, **dass sich demokratieferne und antidemokratische Einstellungen nicht eindeutig bestimmten sozialen Gruppen zuordnen lassen; es gibt sie sowohl unter den „Abgehängten“ als auch unter den (noch) Bessergestellten, die den sozialen Abstieg befürchten. So gibt es in den verschiedenartigen Quartieren unterschiedliche Aufgaben bei der Demokratieentwicklung. Für alle aber gilt, dass die soziale Frage neu gestellt werden muss.**
- Die IT-Ausstattung im Engagementbereich entspricht weder den Anforderungen des Datenschutzes (neue Datenschutzrichtlinie!) noch den Standards moderner Kommunikation. Die schlechte IT-Ausstattung der Einrichtungen erschwert auch das Freiwilligenmanagement und die Arbeit der Freiwilligen. Die Modernisierung der Kommunikationsinfrastruktur erfordert auch eine Überarbeitung der Förderbedingungen, -inhalte und -volumina.
- Die vorgestellten Studien lassen u.a. vermuten, **dass soziale Segregation ein viel wichtigeres Thema ist als die ethnische Segregation.** Sind demnach soziale Parameter nicht ungleich wichtiger als die Einstellungen der Bürger_innen zu Flüchtlingszuwanderung und -integration? Anders gewendet: Welche Rolle spielen Flucht und Integration denn für den Zusammenhalt der Gesellschaft?
- Eine Studie des Progressiven Zentrums mit dem programmatischen Titel „Rückkehr zu den politisch Verlassenen“ (<http://www.progressives-zentrum.org/die-verlassenen/>) untersucht rechtspopulistische Hochburgen in Deutschland und Frankreich. Auch sie bestätigt den Befund, dass in schwierigen Gegenden mit hoher Arbeitslosigkeit Flüchtlinge oder Muslime nicht als das zentrale Problem wahrgenommen werden. Die eigentlichen Lebensprobleme der Menschen sind andere. Zuwanderung und Islam werden aber von den Rechtspopulisten und anderen aufgegriffen und als das zentrale Thema gesetzt.
- Wenn Engagement und Beteiligung den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken sollen, kann das nur im gesellschaftspolitischen Schulterschluss mit sozialstaatlich organisierter Solidarität gelingen. Engagement gedeiht dort besonders gut, wo die sozialstaatlichen Sicherungssysteme funktionieren. **Die Studienergebnisse weisen darauf hin, dass die Kraft der sozialen Spaltung, freigesetzt durch wachsende soziale Ungleichheit und den Abbau sozialstaatlicher Absicherung, ungleich stärker ist als die tatsächliche und vielleicht auch potentielle sozialen Bindekraft des Engagements.** Zugespitzt formuliert: Würde eine Abschaffung von Hartz IV den sozialen Zusammenhalt vielleicht stärker kräftigen als alle Maßnahmen der Engagementförderung?
- Darüber hinaus wird die gesellschaftliche Spaltung auf der Ebene der Einstellungen verstärkt durch politische Kräfte im rechten Spektrum, die selbst in der Form von

zivilgesellschaftlichem Engagement auftreten. Pegida, AfD-Aufmärsche und anderes sollten uns lehren, dass nicht jedes Engagement „gutes Engagement“ im Sinne von Demokratie und gesellschaftlichem Zusammenhalt ist. Engagementförderung und –politik muss systematisch und strategisch differenzieren zwischen unterschiedlichen Inhalten und Motiven des Engagements.

- Die zitierten Organisationsbefragungen zeigen, dass die bürgerschaftlich Engagierten im demokratischen „Normalbetrieb“ immer noch als Störenfriede wahrgenommen werden. Eine Befragung der Amtsträger_innen würde vermutlich spiegelbildlich dasselbe Ergebnis haben. Ein wirksames Gegenmittel ist nach wie vor, miteinander zu sprechen und zu handeln, einander kennenzulernen und die lange gepflegten gegenseitigen Vorbehalte schrittweise abzubauen.
Eine Erfahrung aus dem Bündnis „Niedersachsen packt an“, das Land, Kirchen, Kommunen, gemeinnützige Organisationen, Engagierte u.a. in regionalen Netzwerken für Flüchtlingsintegration zusammenführt, ist, dass sich die Akteur_innen insbesondere im ländlichen Raum über die eigenen Dorfgrenzen hinaus kaum kennen. Sie zusammenzubringen, setzte kreativen Ideenaustausch und gemeinsames Handeln frei; übrigens mit sehr geringem finanziellem Förderbedarf.
- Eine Bestandsaufnahme im Land Berlin zeigte exemplarisch, dass es in allen Ressorts eine ganze Reihe von demokratie- und beteiligungsfördernden Maßnahmen gibt, das Hauptdefizit aber darin liegt, dass die Ressorts nicht zusammenarbeiten, sondern jedes seine eigenen Programme pflegt. Das führt zu Überschneidungen in den Quartieren, die der Sache nicht immer zuträglich sind. Abhilfe könnte und sollte eine **planvollere Koordinierung und Abstimmung zwischen den Ressorts schaffen, verbunden mit einer kritischen Selbstüberprüfung anderer eigener institutioneller Praktiken in Regierung und Abgeordnetenhaus, etwa im Rahmen einer Demokratie-Enquete.**
Dass sich dieser exemplarische Befund unschwer auf andere Regierungs- und Verwaltungsebenen in Bund, Ländern und Kommunen übertragen lässt, muss kaum eigens betont werden.

Es bleibt festzuhalten, dass die entscheidenden Fragen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die demokratische Kultur im Sozialraum soziale Themen und die soziale Segregation im Stadtraum sind. Der Zuzug von Geflüchteten und die Vielfalt von Lebensstilen polarisieren zwar die öffentliche Debatte, sind beim genaueren Hinsehen aber nicht das einzige beherrschende Thema in der gesellschaftlichen Realität vor Ort und in den Einstellungen der Menschen. Es besteht die Gefahr, dass durch die rechtspopulistische Instrumentalisierung der Flüchtlingsfrage von der eigentlichen sozialen Frage abgelenkt wird, indem benachteiligte Gruppen gegeneinander ausgespielt werden. Seriöse politische Akteure wären vor diesem Hintergrund schlecht beraten, sich vom rechtspopulistischen Angendasetting beeindrucken zu lassen und darüber soziale Probleme zu vernachlässigen.

Insgesamt haben die Offenheit und das breite Engagement für Geflüchtete die Zustimmung zu politischen Parteien und demokratischen Institutionen nicht erhöht. Es handelt sich um

zwei Welten, die nicht voneinander profitieren können. Wir nähern uns damit amerikanischen Verhältnissen in dem Sinne an, dass Engagement eine antipolitische bzw. antistaatliche Komponente haben kann. Man engagiert sich genau deshalb, weil man der Politik nichts zutraut. Engagement steigert nicht zwangsläufig die Akzeptanz von oder das Vertrauen in die politischen Institutionen und Prozesse. So geht auch die beliebte Gleichung „mehr Engagement = mehr Demokratie“ nicht automatisch auf. Sie kann nur im Rahmen einer gesellschaftsvertraglichen Allianz zwischen Sozialstaat und Bürgergesellschaft funktionieren.

III. Soziale Ungleichheit, lokale Demokratie und Engagement

a) Impulsbeitrag von **Dr. Konrad Hummel**, Mannheim
(siehe auch den „Mannheimer Appell“ als Anlage zu dieser Dokumentation)

Territoriale, strukturelle Ungleichheit ist in Deutschland noch ein blinder Fleck. Bekannt ist das Thema eher aus Dritte Welt-Diskussionen als aus innenpolitischen Debatten, die individuelle Ungleichheit zum Gegenstand haben. Beobachtet man jedoch die europäische Stadtentwicklung, wird deutlich, dass just die territorial-strukturelle Ungleichheit in den Städten zum Gegenstand politischer Debatten und politischen Handelns werden muss. Zudem erfordert dieses Thema eine europäische Diskussion. Stadtteilprobleme sind kein innerdeutsches Problem, alle europäischen Städte haben vergleichbare Probleme. In Frankreich verlangt derzeit ein Bündnis von 80 Städten im Pakt von Dijon von Präsident Macron eine Strategie für die Banlieus. So gehört das Problem struktureller Ungleichheit in der Stadtentwicklung z.B. auch in die Städtepartnerschaften.

Die wohlfeile Beschwörung von mehr Beteiligung ist deshalb keine Strategie gegen den erstarkenden Rechtspopulismus, weil die Beteiligung, die wir heute praktizieren, sozial ungleiche Beteiligung ist. Die Mittelstandsbürger sind aller Erfahrung nach immer wortgewaltiger, immer lautstärker und immer methodisch klüger als die Benachteiligten, und so stärkt jedes noch so raffinierte Beteiligungsverfahren stets hauptsächlich ihre Position und Interessen.

Es geht auch nicht um mehr Geld. Die Verteilung von mehr Geld unter den Benachteiligten wird keine Lösung der gesellschaftlichen Probleme bringen.

Erstaunlich ist ferner, dass Sicherheit vorrangig im konservativen und rechten Spektrum thematisiert wird. Mehr Sicherheit sollte eigentlich ein linkes Thema sein. Arbeiter_innen, Klein- und Normalbürger_innen brauchen öffentliche Sicherheitsgarantien, weil sie sich im Unterschied zu den Reichen ein Weniger an Sicherheit nicht leisten können. Es ist nicht einzusehen, warum dieses Thema den rechten politischen Kräften überlassen wird. Dabei geht es im Kern weder um Handtaschendiebstähle noch um sichere Grenzen, sondern darum, dass man in diesem Land ohne privaten Bodyguard sicher leben kann, dass Frauen sich ohne Angst vor Übergriffen im öffentlichen Raum bewegen können, usw.

Ungleichheit hat sich gewandelt. Anliegen wie die Erwerbstätigkeit von Frauen, die Ehe für alle und andere Facetten von Vielfalt sind inzwischen auch in konservativen Kreisen hoffähig geworden. Es ist gut und richtig, dass Vielfalt weithin akzeptiert ist. Sie ist aber im Alltag für die Bürger_innen und auch für die Kommunalverwaltungen viel anstrengender als wir glauben, beschäftigt die Kommunalverwaltungen viel stärker als etwa der Umgang mit Hartz

IV-Empfänger_innen und bindet so in der kommunalen Verwaltungs- und Regierungspraxis Aufmerksamkeit und Energien. Wo ist der kommunale Armutsbeauftragte, der sich mit Energie und Ausstrahlungskraft dieses brisanten Themas annimmt? Bei Mittelstandsbürger_innen wiederum wird Vielfalt zelebriert, indem deren Kinder Praktika in Singapur machen, sie im Theater multikulturelle Stücke sehen oder den Karneval der Kulturen besuchen. Im übrigen aber leben sie ihre, dadurch bereicherte, gewohnte Lebensweise. Für sie funktioniert der Staat. In „abgehängten“ Stadtvierteln hingegen funktioniert manchmal nicht einmal mehr die Notrufnummer 110, weil die überforderte Polizei ein Tonband laufen lässt. Hier ist die Verlässlichkeit staatlicher Institutionen infolge von Sparmaßnahmen auf ein Niveau gesunken, dass die Wiederherstellung ihrer vollen Funktionsfähigkeit ein Problem geworden ist.

Eine weitere dramatische Facette von territorial-struktureller Ungleichheit zeigt sich im Bildungsbereich. Deutschland hat zwar im PISA-Vergleich insgesamt aufgeholt, schafft es aber als reichstes Land Europas nicht, mit der Ungleichheit von Bildungschancen angemessen umzugehen. Anstatt Schulen in sozialen Brennpunkten systematisch zu stärken, weichen die Mittelstandskinder aus Schulen in anderen Quartieren. Auch dabei geht es nicht, jedenfalls nicht vorrangig um Geld, sondern um methodische Schwächen Bildungspolitik und -einrichtungen. Dazu ein Beispiel aus der Neckarstadt West in Mannheim, kein „abgehängter“ Stadtteil, sondern ein durchaus lebenswertes vielkulturelles Quartier: 19% der Kinder bekommen dort eine Empfehlung für weiterführende Schulen, in den umliegenden, bürgerlichen Stadtteilen sind es 81% - ein Unterschied, der in dieser Größenordnung eher in Vergleichen zwischen Erster und Dritter Welt bekannt ist. Diese Zahl ist in der Kommunalpolitik bekannt aus dem sorgfältigen, wissenschaftlich akribischen Bildungsmonitoring. Politische Konsequenzen werden daraus in der Kommune nicht gezogen. Das Land reagiert pauschal mit Planstellen für Lehrer_innen, die jedoch die Ungleichheit nicht beheben, sondern eher verstärken. Ganztagschulen und -kindergärten werden eher in den bildungsbürgerlichen Quartieren eingerichtet als in der Neckarstadt West.

Dieses Dilemma lässt sich vermutlich in allen deutschen Großstädten aufzeigen, dass just die sozialpolitischen Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation der Bürger_innen die Ungleichheit nur verstärken. Die benachteiligten Stadtteile holen nicht auf.

Die Segregation in den Städten verfestigt sich, sie ist buchstäblich immobil. Für einzelne, leistungsfähige Menschen, auch unter den Zugewanderten, mag das soziale Aufstiegsmodell funktionieren, das es ihnen ermöglicht, von Generation zu Generation in bessere Quartiere weiterzuziehen. Für die Mehrzahl der Bewohner_innen benachteiligter Stadtteile aber funktioniert es nicht (mehr). So kommen mitten im Schuljahr große Mengen von Südosteuropäern in Schulklassen, in denen es bereits 84% Migrantenkinder gibt. Menschen sind nicht arbeitslos, sondern (über-)beschäftigt in meist mehreren prekären Arbeitsverhältnissen, so dass niemand Zeit für die Kinder hat. Im Ergebnis entsteht ein Quartier, das nicht der alten Unterscheidung von armen und reichen Stadtteilen, (sozial homogenen) Arbeitervierteln usw. entspricht, sondern einen Sozialraum bildet, in dem sich kulturelle Gruppen gegenüberstehen, die nach völlig verschiedenen Normen leben, und in dem keine Gruppe mehr eine Mehrheit bildet. In den alten sozialen Brennpunkten gibt es klare Mehrheiten und Minderheiten. In den neuen Vielfaltsgebieten hingegen gibt es keine Mehrheiten mehr. (Hier kann Deutschland aus der französischen Diskussion lernen).

Gesellschaftlicher Zusammenhalt und demokratische Kultur, die in den Arbeitervierteln noch funktioniert(e), funktioniert in den neuen Vielfaltsgebieten nicht.

Gleichwohl lohnt es sich, gerade in diese neuen Vielfaltsgebiete in den Städten zu investieren. Sie sind eine Chance für eine zukunftsfähige soziale Demokratie. Eine europäisch denkende Stadtentwicklung, die die Vielkulturalität als Herausforderung annimmt und Chancengerechtigkeit als zentrales Ziel verfolgt, muss, wenn sie Ungleichheit beseitigen will, Ungleichheit im Verwaltungshandeln praktizieren. Ungleichheit im Verwaltungshandeln ist in Deutschland besonders schwer, aber notwendig, weil diese – entwicklungsfähigen – Gebiete andere Unterstützung brauchen als andere. Ungleiche Investitionen in diese Quartiere sind deshalb so wichtig, weil man ihre dramatische Entwicklungsperspektive an europäischen Großstädten ablesen kann und weil sie der AfD ständig neue Argumente liefern, dass der Staat versagt. Wer sich hingegen gegen Gentrifizierung wehrt und dafür kämpft, dass die vielkulturellen Stadtteile genau so bleiben sollen, kämpft zugleich dafür, dass sie so ungerecht bleiben, wie sie sind. Es geht nicht darum, diese Stadtteile abzuschaffen, sondern darum, ihnen und ihren Bewohner_innen Chancengerechtigkeit widerfahren zu lassen.

b) Kommentar von **Tobias Baur**, Sprecher der AG „Engagement und soziale Gerechtigkeit“ des BBE, Landesnetzwerk Bürgerengagement „aktiv in Berlin“

Die Arbeitsgruppe „Engagement und soziale Gerechtigkeit“ bearbeitet zwei Leitfragen:

1. Inwiefern wird bürgerschaftliches Engagement durch soziale Ungleichheit erschwert?
2. Inwiefern kann bürgerschaftliches Engagement einen Beitrag zum Abbau von sozialer Ungleichheit leisten?

Diese Leitfragen bilden den Hintergrund für den folgenden Kommentar.

Konrad Hummel hat die Ungleichheitsdynamik im Mikrokosmos Stadt in der Tradition der „neuen Urbanität“, betrachtet¹: Er beschreibt einen Prozess der „Aushöhlung“ der Städte und damit einhergehend auch eine zunehmende Passivität der Bürger_innen. Die Beteiligungsprozesse der Stadtentwicklung sind oft Wettbewerbe unter ungleichen Bedingungen, die von den Kundigen und Lauten im Sinne von Besitzstandswahrung eingesetzt und auch gewonnen werden (Responsivität). Der kritische Mittelstandsbürger wird laut und „wer laut ist, setzt sich durch...“. Kommunalpolitik scheut Konflikte und folgt eher denen, die am meisten Druck machen. Partizipative Instrumente und auch Engagement können in diesem Sinne in vielen Bereichen nicht helfen, diese Ungleichheitsdynamik aufzubrechen, sondern tragen eher dazu bei, ungerechte Zustände zu stabilisieren.

Städte galten einst als Keimzellen der Demokratie, wo aus der Bürgerschaft heraus, im partizipativen Miteinander, demokratische Lebensformen kultiviert und entwickelt werden. Diese Idee ist vielfach überholt. Städte reduzieren sich zu Dienstleistungszentren; die „Stadt 4.0“ erfasst und verwaltet nur mehr die Bewegungen ihrer Bürger_innen. Auch die Protagonisten des Engagements tragen teilweise mit ihrer Ausrichtung auf Förderfähigkeit und Programmgehorsamkeit auf ihre Weise zum Rückgang der Urbanität bei, wenn sie die

¹ aktueller Beitrag von Konrad Hummel: „Demokratische Stadtentwicklung: Vielfaltsstädte und die Herausforderung vorn Rechtspopulismus und Vertrauensverlusten.“ in Forschungsjournal Soziale Bewegungen Nr. 1–2 2018, S. 245-263

Betroffenen klientelisieren, anstatt sie zu ermutigen, für ihre eigenen Angelegenheiten aufzustehen.

In den abgehängten Stadtteilen ist wohl nicht viel zu machen, hier herrscht „verwaltete Armut“ (Konrad Hummel) und die Bewohner haben wenig Hoffnung. In den von Konrad Hummel beschriebenen „Vielfaltsquartieren“ hingegen liegt Potential. Deren Bewohner haben die Hoffnung nicht aufgegeben, teils besteht eine Kultur des „trotzigen Stolzes“. Manchmal werden leerstehende Räume oder Flächen okkupiert. Oft herrscht dabei kreatives Chaos, teilweise auch gegen die Erwartungen der Planer. Allerdings gibt es keine Blaupause, wie dieses Potential gehoben werden kann; dies kann nur in konkreten Aushandlungsprozessen vor Ort mit und von den Betroffenen selbst entwickelt werden.

Diese Quartiere zeigen sich als eine „Blackbox“, die für Externe nicht einsehbar ist. Studien wie „Entbehrliche der Bürgergesellschaft?“ (Johanna Klatt) veranschaulichen, wie wenig wir über die Engagierten vor Ort wissen, die sich selbst gar nicht so bezeichnen würden. Wenig ist bekannt über die „Viertelgestalter“, wie sie in dieser Studie genannt werden, oder zu bestehenden informellen Initiativen oder ephemeren Gruppen. Wie sie erreicht und gehört werden können, um den lauten Beteiligungsbürger_innen etwas entgegenzusetzen, ist eine offene Frage.

Um Menschen, die „unterhalb des Radars“ bleiben, zu erreichen und zu hören, braucht es die bereits erwähnten aufsuchenden Formen der Engagementförderung, sollte auch das Mikro-Engagement stärker in den Blick genommen werden, müssen auf jeden Fall der Sozialraum, das Quartier, die kleinteiligen gesellschaftlichen Lebenszusammenhänge genauer analysiert und stärker beachtet werden.

Eine wirksame Kommunalpolitik für das Bürgerengagement sollte „Gelegenheitsstrukturen“ (Konrad Hummel) schaffen und fördern, in denen sozialräumliche Netzwerke entstehen und wachsen können. Dies funktioniert nicht durch Vorgabe von oben, sondern mit Beteiligung der Betroffenen als Experten im eigenen Umfeld. Hierbei geht es auch darum, die Beteiligung so einfach als möglich zu gestalten: Die abstrakten, hoch formalisierten Verfahren ebenso wie eine verständliche Sprache. Die Stadt als Labor zu sehen, das auch neue Formen des Zusammenlebens ermöglicht. Und uns an alte gesellschaftsbildende Funktionen von Stadt zu erinnern: „Stadtluft macht frei“.

c) Aus der Diskussion

- Es gibt ein demokratisches Repräsentationsproblem. Schwache Interessen werden nicht vertreten, auch nicht durch die neuen Formen von Partizipation. Soziale Arbeit hingegen kann in die Quartiere gehen, zu denen, die nicht vertreten sind. Dort kann sie Einiges tun: Neben dem vielzitierten „Aufsuchen“ zum Beispiel auch Vernetzung und politische Stärkung, Empowerment durch Selbstwirksamkeitserfahrungen, Community Organizing u.a.m. Soziale Arbeit hat Methoden, die andere nicht haben. Trotzdem bleibt der Dreh- und Angelpunkt die materielle Lage. Wir wissen, was Arbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigung mit Menschen macht. Es gibt kein Erkenntnisproblem. Es fehlt an der Entwicklung geeigneter Strategien und Politikformen, die die mikropolitische Mitgestaltung der eigenen Lebensbedingungen systematisch und strategisch verknüpfen

mit der „großen“ (Sozial-)Politik. Zum anderen muss die professionelle Sozialarbeit stärker mit Engagement verknüpft werden.

- Beteiligungsverfahren, die auf Zufallsauswahl beruhen, sind vielfältiger und weniger leicht zu „kapern“ als andere Beteiligungsformen und schaffen es, vielfältigere Sichtweisen und Stimmen zu mobilisieren. Wenn man sie aber auf Vielfaltsquartiere sinnvoll anwenden bzw. ausweiten will, muss man sicherstellen, dass die Ausgewählten auch erscheinen und teilnehmen *können*, etwa durch sprachliche Unterstützung, durch Kinderbetreuung, durch Ausgleich für den Verdienstaufschlag (auch dann, wenn es sich um nicht nachweisbaren Verdienstaufschlag handelt).
- Ein großer Schritt nach vorne bestünde darin, mehrere Programme unterschiedlicher Ressorts territorial zu bündeln und systematisch zu verknüpfen, einschließlich einer programmübergreifenden verpflichtenden Zielvereinbarung. Gleiches gilt für die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen. Bislang existieren auch die guten Programme einfach nebeneinander her und versanden nur allzu oft in kurzfristiger Projektitis. Ressortegoismen und administrative Vorgaben schmälern die Wirkungschance auch der guten Programme.
- Aus Frankreich kommt der Vorschlag, eine eigene Gerichtsbarkeit einzurichten, über die eingeklagt werden kann, dass die Maßnahmen für die Banlieus bei den Bürger_innen ankommen.
- Dass es etwa im Bildungsbereich nach Jahrzehnten größerer und kleinerer Bildungsreformen nicht gelingt, Chancengerechtigkeit zu schaffen, mag auch daran liegen, dass es gar kein wirkliches Interesse daran gibt, die Ungleichheit zu beseitigen, bzw. umgekehrt: dass es das Interesse gibt, die Ungleichheit zu zementieren. Frühe kritische Studien wie „Die Illusion der Chancengleichheit“ von Bourdieu und Passeron zeigen, dass Bildungspolitik Klassenpolitik ist in dem Sinne, dass bestimmte Schichten ihre Privilegien verteidigen. Wir sollten in diesem Klassenzusammenhang noch einmal neu über Verbände, Organisationen und öffentliche Bildungspolitik, aber auch über Parteien und ihre Programme nachzudenken.