

Bürgerengagement - ein Bürgerrecht

Vor 15 Jahren wusste in Deutschland kaum jemand, was bürgerschaftliches Engagement ist. Wenn man etwas über die vielen Tätigkeiten sagen wollte, die Menschen außerhalb des Arbeitsprozesses und außerhalb staatlich eingeforderter Dienste vollbringen, sprach man von Ehrenamt oder Freiwilligenarbeit, manchmal auch vom Freiwilligendienst. Aber Ehre und Amt erschienen seit den 1980er Jahren vielen nicht mehr die stimmigen Bezugspunkte zu sein. Wer in der DDR in Umwelt-, Menschen- und Bürgerrechtsgruppen mitarbeitete, hatte nicht Ehre im Sinn - und Amt schon gar nicht. Ein Amt war geradezu das Gegenteil von dem, was man damals anstrebte; es war vielfach der Feind, so auch in Wackersdorf oder in Frankfurt an der Startbahn West.

Nicht zuletzt diese Erfahrungen waren es, die dazu führten, dass ab 1998 darüber nachgedacht wurde, den freiwilligen und unbezahlten, oft auch mit materiellen Opfern verbundenen Einsatz für die Allgemeinheit politisch aufzuarbeiten. Eine Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages war dafür der richtige Rahmen. 1999 eingesetzt, wurde sie eben nicht die Ehrenamtskommission genannt, sondern programmatisch 'Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements'. Ein neuer, etwas sperriger Begriff wurde damit in die Öffentlichkeit getragen. Vielleicht wäre Bürgerengagement etwas flüssiger zu sprechen gewesen. Vielleicht hätten dann einige auf dem Begriff 'Bürger- und Bürgerinnenengagement' - oder, noch schlimmer, BürgerInnenengagement' bestanden, was noch sperriger geklungen hätte. Wichtig war, dass die Begriffe Bürger und Engagement darin vorkamen. Denn darin kommen zwei im Sinne der Entwicklung unserer Demokratie unverzichtbare Aspekte zum Ausdruck.

Zum einen wurde deutlich: Es geht um den Bürger - und natürlich auch um die Bürgerin, und zwar nicht in der schichtspezifischen Abgrenzung des 19. Jahrhunderts, die den Bürger einerseits vom Arbeiter, andererseits vom Aristokraten und Monarchen absetzen wollte. Es ging also auch nicht um die bürgerliche Gesellschaft im alten Sinn. Um diese Unterscheidung jenseits jeden Zweifels zu halten, kam denn auch die Bezeichnung 'Bürgerliches Engagement' nicht in Frage. Nein, gemeint war und ist der Bürger als primäres Subjekt unserer politischen Ordnung, der Träger der Souveränität und Letztverantwortliche allen politischen Geschehens. Dieser Bürger hat eben gerade nicht durch einen fiktiven einmaligen Akt der Verfassungsgebung jedes individuell und kollektiv in die Gesellschaft hineinwirkende Handeln an den Staat abgegeben. Er hat sich nicht selbst zum Objekt degradiert; er und sie bleibt,

jedenfalls so lange behauptet oder beansprucht wird, in einem grundsätzlich demokratisch verfassten Gemeinwesen zu leben, auf Dauer der Herr und die Herrin des Verfahrens, und das nicht nur durch die Wahl zwischen zwei, drei oder fünf Parteien in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen. All diese fundamentalen Bedingungen unseres Gemeinwesens fließen in das Wort 'bürgerschaftlich' ein.

Engagement, die andere Komponente des Begriffs, ist die notwendige Folgerung daraus. Es umfasst gleichermaßen das Schenken von Empathie, Reputation, Ideen, Zeit und Geld. Wer sich aufgerufen fühlt, mehr für das Gemeinwesen zu tun, als Steuern zu zahlen und gelegentlich zur Wahl zu gehen, engagiert sich. Niemand muss das, aber jeder kann es: Es ist sein Recht! Wer sich im Rettungsdienst die Nächte um die Ohren schlägt, im Förderverein Mittel für das Museum einwirbt, in einer Bürgerinitiative gegen staatliches Handeln protestiert, eine Stiftung gründet oder sich als Schriffführer im Sportverein zur Verfügung stellt, nimmt in erster Linie dieses Recht wahr, gleich ob es im einzelnen staatliches Handeln unterstützt, eine Alternative dazu aufzeigt oder nichts mit diesem zu tun hat. Eine funktionsfähige Demokratie freilich lebt davon, dass dieses Recht auch tatsächlich ausgeübt wird.

Bürgerschaftliches Engagement ist, so muss immer wieder betont werden, ein umfassendes Bürgerrecht und gehört damit zum politischen Handeln des Bürgers. Diese Messlatte hat die Enquete-Kommission zu Recht angelegt. Der umfangreiche, 2002 vorgelegte Bericht mit zahlreichen Anlagen ist daher weit mehr als eine Auflistung von Maßnahmen, die ihr Auftraggeber und Adressat, der Deutsche Bundestag, in Gesetzesvorhaben operationalisieren sollte. Der Bericht stellt die Aufarbeitung der Forderung dar, die Willy Brandt mehr als 30 Jahre zuvor in die Worte "Mehr Demokratie wagen!" gekleidet hatte. Vom alten Ehrenamt kommend, war das ein qualitativer Sprung, freilich einer, der vielfach in der Realität längst vollzogen worden war und nur der nachholenden Form harrete.

Zu den praktischen Ergebnissen der Kommissionsarbeit gehörte die Gründung eines Netzwerks, in dem die primär von diesem Engagement beherrschte Arena, die Zivilgesellschaft, mit den Arenen verbunden werden sollte, die daran sehr viel weniger partizipieren, aber beständig davon zehren. "Der Staat", hatte Johann Ernst Böckenförde schon 1977 formuliert, "lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht schaffen kann." Es sollte möglich werden, einen Dialog darüber zu führen, wie diese neu beleuchtete Kategorie des bürgerschaftlichen Engagements für das ganze Gemeinwesen Früchte tragen könnte.

Dies war ein Experiment, und wie stets in Deutschland, wenn etwas Neues probiert werden soll, mangelte es nicht an Kritikern, die vor Veränderungen Angst hatten. Die hartnäckigsten kamen, nicht überraschenderweise, aus der Staatsarena. Dass Demokratieentwicklung nicht der primäre handlungsleitende Grundsatz der noch mit vielen Relikten des Obrigkeitsstaates behafteten Verwaltung ist, kann nicht erstaunen, dass Angst vor Machtverlust handlungsleitend sein kann, ebenso wenig. Dem politisch-administrativen System war daher gewiss ein staatsergänzendes, vom Staat dominiertes und letztlich marginales Ehrenamt lieber als ein politisch bestimmtes, selbstbewusstes Engagement. Der Markt andererseits begegnete der ganzen zivilgesellschaftlichen Arena von vornherein mit Misstrauen. Nicht nur werden dort Dienstleistungen angeboten, die auch der Markt durchaus anbieten kann, nur vielleicht zu anderen Preisen und nicht mit dem Ziel, aus passiver "Bevölkerung" aktive engagierte Bürger zu machen. Und: "Zivilgesellschaft? Das sind doch nur die Störer, die mich nicht in mein Hotel kommen lassen, wenn ich auf einer internationalen Konferenz bin", so der Vorstandsvorsitzende eines der größten deutschen Unternehmen 2005 auf einer Konferenz der Weltbank.

Am gravierendsten aber war die Kritik aus der Zivilgesellschaft, zumal sie sich vor allem darin äußerte, dass die meisten größeren Organisationen dem Netzwerk nicht beitraten. Dies hing zum Teil damit zusammen, dass sich die Zivilgesellschaft selbst noch nicht gefunden hatte. Man kannte sich innerhalb dieser Arena nicht, fand kaum zu gemeinsamem Handeln. Dies hatte sich schon in der Enquete-Kommission abgezeichnet. Die Anhörungen der großen Verbände gehörten zu den wenig spannenden, zum Teil zu den besonders unerfreulichen Erlebnissen der Mitglieder. Über plumpen Lobbyismus für mehr Steuervorteile und mehr Subventionen aus der Staatskasse fanden erstaunlich wenige hinaus. Als Aufbruch in eine neue Zeit empfanden die Verbandsvertreter die Kommissionsarbeit nicht. Nur die wenigen unabhängigen Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen machten in dieser Hinsicht Mut.

Die traditionellen Dach- und Spitzenverbände sahen darüber hinaus das Entstehen eines neuen Netzwerks eher als Bedrohung ihres Einflusses und als Angriff auf ihre Position. Sie hatten sich in der Staatsabhängigkeit gut eingerichtet, waren in dem zähen Kleinkrieg mit Gesetz- und Verordnungsgebern um minimale Änderungen irgendwelcher Bestimmungen erfahren, empfanden das Abhängigkeitsverhältnis im Übrigen als grundsätzlich richtig und sahen infolgedessen die neuen sozialen Bewegungen, Bürgerrechtsgruppen und Umweltinitiativen schon deswegen mit besonderer Skepsis. Zu tun haben wollten sie jedenfalls mit diesen nichts.

Dadurch entstand eine höchst merkwürdige Situation. Dem neuen Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement traten überwiegend neuere, kleinere zivilgesellschaftliche Organisationen bei. Dass es hierzu Ausnahmen gab, bei Verbänden ebenso wie bei Ländern und Unternehmen, sei lobend hervorgehoben, ändert aber nichts am grundsätzlichen Befund. Dies hatte unter anderem zur Folge, dass das Netzwerk nur über sehr geringe eigene Mittel verfügen konnte und seinerseits beim Staat, in diesem Fall beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, um Subventionen einkommen musste. Andererseits gab es hier zum ersten Mal eine Organisation, die zivilgesellschaftliche Akteure unabhängig von Rechtsform und konkreter Tätigkeit mit dem Ziel vereinte, bürgerschaftliches Engagement voranzubringen. Das führte dazu, dass das Netzwerk in mancher Hinsicht genau die Position einnahm, die die alten Verbände nicht hatten besetzen können oder wollen und die noch dazu vorwärtsblickendes, interessantes in die Diskussion einwerfen konnte. Das Netzwerk begann, ein vielfach als defizitär erkanntes Vakuum zu füllen und tat dies mit Sachkunde, Augenmaß und großem Engagement. Wenn von Engagement als Bürgerrecht und nicht nur als "Koproduktion sozialer Dienstleistungen" zu sprechen ist, ist das Netzwerk präsent und gefragt.

Vielleicht wäre es tatsächlich besser gewesen, die Zivilgesellschaft sich erst einmal als Arena zusammenfinden zu lassen. Bei aller Heterogenität in Geschichte, ideeller Verankerung, Größe, Funktion, Arbeitsweise und Vision musste es - so wie in anderen Ländern auch - gelingen, Dienstleister und Themenanwälte, Wächter und Mittler, Selbsthilfeorganisationen und Geselligkeitsvereinigungen mit trotz allem gemeinsamen Merkmalen davon zu überzeugen, dass sie sich in einer Arena tummeln und deshalb auch gemeinsames in die Gesellschaft einzubringen haben. Dies erfolgt heute in Ansätzen. Das Bündnis für Gemeinnützigkeit vereint heute die großen Dachverbände der sogenannten organisierten Zivilgesellschaft, unterstützt von Experten und Vertretern weiterer einschlägiger Organisationen, allerdings nur im Hinblick auf die Gemeinsamkeit der Anliegen zu gesetzlichen Rahmenbedingungen. Eine offensive Vertretung der gesamten Zivilgesellschaft muss dieses Bündnis noch entwickeln. Letztlich allerdings ist diese Überlegung müßig, denn die Idee des Netzwerks hat eine Eigendynamik entwickelt. Die handelnden Personen haben es vermocht, prinzipielle Bedenken und Schwierigkeiten zu überwinden und ein schlüssiges und weiterführendes Arbeitsprogramm zu entwickeln und umzusetzen. Wenn bürgerschaftliches Engagement heute keine Unbekannte, sondern im Gegenteil eine höchst reale Komponente des politischen Diskurses ist, so ist das gewiss in erster Linie das Verdienst der Engagierten selbst, daneben aber auch das des Netzwerks.

Drei nicht zu übersehende Hindernisse haben sich allerdings bis heute nicht ausräumen lassen. Zum einen steht die Zahl der dem Netzwerk angeschlossenen Organisationen nach wie vor in keinem Verhältnis zu der Gesamtheit der organisierten Zivilgesellschaft, von der Zahl der beteiligten Gebietskörperschaften und Unternehmen ganz zu schweigen. Dies ist bedauerlich, denn wenn auch die Legitimität zivilgesellschaftlichen Handelns auf anderen Kriterien fußt, so wird diese von Außenstehenden doch vielfach an der Zahl der Mitglieder gemessen. Zum Zweiten ist es bis heute nicht gelungen, dem Netzwerk eine befriedigende rechtliche Struktur zu geben. Die Anbindung an einen Rechtsträger war in den ersten Jahren zwar unter praktischen Gesichtspunkten notwendig, aber letztlich doch sehr defizitär; die heutige Struktur ist jedoch ebenfalls eine Notlösung, die die grundsätzliche Verfassung des Netzwerks intern nicht widerspiegelt. Zum Dritten und vor allem aber ist es zu bedauern, dass das Netzwerk zur Aufrechterhaltung seiner Tätigkeit auf Subventionen aus der Bundeskasse angewiesen bleibt. Dass dies so ist, ist nicht Schuld des Netzwerks selbst, sondern die seiner größeren Mitglieder, die nicht bereit sind, mit hinreichenden eigenen Beiträgen die Unabhängigkeit des Netzwerks sicherzustellen. Dass das zuständige Bundesfamilienministerium diese Not in schamloser Weise ausnützt, ist angesichts der minimalen Achtung und stark verkürzten Sichtweise, die die Bundesregierung dem bürgerschaftlichen Engagement entgegenbringt, nicht verwunderlich. Wo das politische Mandat von bürgerschaftlichem Engagement und Zivilgesellschaft grundsätzlich bestritten wird, kann kein respektvoller Umgang miteinander gedeihen. Im Grunde ist es schon ein Witz: Den Bürgern und Bürgerinnen ist ihr Engagement immer wichtiger. Der immer lauter werdende Ruf nach mehr Beteiligung ist ein deutlicher Beweis dafür. Aber ihr eigenes Geld – denn das sind die Steuern und Abgaben – , das gebraucht wird, um dieses Engagement zu entwickeln, wird ihnen immer mehr vorenthalten. In anderen Ländern ist das Bewusstsein für den Wert des Engagements in der politischen Klasse deutlich stärker ausgeprägt als in Deutschland. So hat sich in Italien das Netzwerk CSVnet als anerkannter Partner des Staates viel besser etablieren können. Es ist auch nicht vom Staat abhängig; die großen Bankenstiftungen tragen es finanziell im Rahmen von langfristigen Programmen.

Das Vakuum, in das das BBE hineingestoßen ist, beginnt sich inzwischen durch die Arbeit anderer allmählich zu füllen. Es mag also durchaus sein, dass sich das Netzwerk in den kommenden Jahren aus dem einen oder anderen, wohl auch liebgewonnenen Arbeitsbereich zurückziehen muss; es sollte dies ohne allzu viel Bedauern, sondern eher mit Stolz auf seine Pionierarbeit tun. Bürgerschaftliches Engagement als solches allerdings wird sich weder zurückziehen noch zurückdrängen lassen. Die vor zehn Jahren von einem (damals) amtierenden

Mitglied einer Landesregierung in öffentlicher Rede geäußerte Prognose, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement seien vorübergehende Phänomene, die man in Zeiten knapper Kassen erdulden müsse, zu gegebener Zeit werde man aber (staatlicherseits) die Zügel schon wieder in die Hand nehmen, hat sich, Gott Lob, als falsch herausgestellt. Wir brauchen bürgerschaftliches Engagement um der Hygiene unserer Demokratie willen mehr denn je; wir bekommen es, wenn es mehr ist als ein finanzieller Lückenbüßer. Und es wird mehr denn je in Netzwerken stattfinden. „In der Zukunft wird es keine exklusiven, sondern multiple Souveränitäten geben“, sagt der einflussreiche amerikanische Politikberater Parag Khanna (2011) und fügt hinzu: „Die Dot-gov-, Dotcom- und Dotorg-Welten nähern sich diesem Pragmatismus immer weiter an. Woran werden wir ablesen können, ob wir erfolgreich gewesen sind? An der Zahl der Menschenleben, die gerettet wurden, der Zahl der Menschen, denen es besser geht, den abgewendeten Krisen und den Netzwerken, die aufgebaut wurden. ... Eine Welt, die sich so rasch wandelt, muss in Echtzeit regiert werden und versuchen, zukünftige Entwicklungen möglichst genau vorherzusagen. Sie darf nicht aus rigiden Staaten bestehen, sondern muss sich aus Netzen resilienter, dynamisch-anpassungsfähiger Systeme zusammensetzen.“ In einer Welt, in der der homo empathicus ständig an Bedeutung gewinnt (Rifkin 2010), erscheint also eine andere Prognose realistisch: einem Netzwerk Bürgerschaftliches Engagement steht der Himmel offen.

Autor Rupert Graf Strachwitz ist seit 1997 Direktor des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft an der Humboldt Universität zu Berlin. Die rund 350 Publikationen des Politikwissenschaftlers befassen sich mit Stiftungswesen, Zivilgesellschaft, bürgerschaftlichem Engagement sowie Kulturpolitik.

Kontakt: rs@maecenata.eu