

Struktur- und Funktionswandel intermediärer Großorganisationen als demokratie- und sozialpolitische Herausforderung – zu Kernanliegen des ersten Engagementberichts „Für eine Kultur der Mitverantwortung“

Auftrag und Beauftragte

Zehn Jahre nach dem einschlägigen Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages wurde im August 2012 der erste Engagementbericht unter dem Titel „Für eine Kultur der Mitverantwortung“ vom Bundeskabinett verabschiedet. Der Bericht wurde von einer neunköpfigen Sachverständigenkommission erstellt, die Bundesfamilienministerin Dr. Kristina Schröder im Jahr 2010 berufen hatte. Zum Bericht hat die Bundesregierung eine Stellungnahme erarbeitet und beide Teile als ersten Engagementbericht dem Bundestag vorgelegt. Die Kommission war damit beauftragt, eine Bestandsaufnahme zu Lage und Situation des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland vorzunehmen und sodann in einem Schwerpunktteil das bürgerschaftliche Engagement von Unternehmen zu untersuchen. Die Ergebnisse der Analysen sollten u.a. Perspektiven für engagementpolitisches Handeln der Bundesregierung eröffnen.

Format und Formatierungen

Der Bericht weist schon bei oberflächlicher Betrachtung zwei Merkmale auf: Einerseits wurde er von der Kommission in sehr überschaubarer Zeit erstellt. Rund 12 Monate gemeinsamen Arbeitens erstreckten sich von einer konstituierenden Sitzung am 04.11.2010 bis zu einer abschließenden achten Sitzung am 11.11.2011. Andererseits ist der Bericht lang: Je nachdem, welche Teile als Kernbestandteil des Berichts genommen werden, bewegt sich die Seitenzahl zwischen 1.000 und knapp 1.400, da zehn Expertisen von Kolleginnen und Kollegen als Anhang in den Bericht integriert sind.

Diese beiden Merkmale der Berichtserstellung lassen bereits erahnen, dass der Bericht anders als wissenschaftliche Forschungsarbeiten angelegt ist – und möglicherweise auch angelegt sein muss, um dem sehr breiten Berichtsauftrag gerecht werden zu können: Es wird weniger entlang theoriegeleiteter und daraus hergeleiteter, fokussierter Fragestellungen empirisches Datenmaterial analytisch durchdrungen, um zu Antworten zu gelangen, die konsequent auf die Fragestellungen bezogen sind und im Lichte der theoretischen Überlegungen konsistent interpretiert werden. Vielmehr hat die Kommission entlang von breit

formulierten Themen operiert und in der Kürze der verfügbaren Zeit umfängliches empirisches Datenmaterial zusammengetragen, dessen Deskription zur Bestandsaufnahme des bürgerschaftlichen Engagements von individuellen und kollektiven Akteuren beitragen soll. Insofern erstaunt es nicht, dass Umfang deskriptiver Darstellungen und angesprochener Themen wie auch Eklektizismus ernst zu nehmende Monita an dem Kommissionsbericht bilden, die bereits kurz nach dessen Veröffentlichung artikuliert wurden.

Gleichwohl können die thematische Vielfalt des Berichts und deren Unterlegung mit empirischen Befunden hilfreich sein, zügig aktuellere Befunde aus einschlägiger und „grauer“ Literatur zu recherchieren. In dieser Hinsicht dürfte der Bericht tatsächlich bestandsaufnehmende Funktion haben, die wiederum als eine Fortschreibung des Berichts der Enquete-Kommission gelesen werden kann. Dies gilt vor allem für den rund 350 Seiten umfassenden „allgemeinen Teil“ des Berichts (Kapitel III, S. 83-438). In diesem Berichtsteil haben wir einerseits die Ebene der individuellen Akteure und der kollektiven Akteure – als organisierte Gelegenheitsstruktur individuellen Engagements – differenzierter empirisch beschrieben und, darauf aufbauend, andererseits ausgewählte fachpolitische Debattenstränge zu Fragen des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland rekonstruiert, die von der Kommission als besonders bedeutsam eingeschätzt wurden.

Die Vielfalt der vorgelegten Befunde und Vieltönigkeit der rekonstruierten Debatten machen es allerdings nicht leicht, für das Themenfeld generelle Trends zu identifizieren. Vielmehr hat Rauschenbachs (1999, S. 72) frühere Kritik nichts an Aktualität eingebüßt, dass Befundlage und Diskussionen zu bürgerschaftlichem Engagement in Deutschland insgesamt „Ausdruck einer zu stark ineinander verwobenen und unsortierten Gemengelage von Politik, empirischer Forschung und mehr oder minder theoretisch gehaltvoller Zeitdiagnose (sind). Dies erschwert eine getrennte Behandlung der unterschiedlichen Ebenen, also der mit dieser Thematik verknüpften politischen Optionen, der empirisch fundierten Erkenntnisse und den eher zeitdiagnostischen Beobachtungen“ – eine Herausforderung, die die Arbeit der Kommission bis in die Berichtslegung hinein maßgeblich begleitet hat.

Struktur- und Funktionswandel intermediärer Großorganisationen

Gleichwohl hat die Kommission weitgehenden Konsens darüber erzielen können, dass die zukünftige Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland im engen Zusammenhang mit dem dynamischen Struktur- und Funktionswandel des mannigfaltigen Nonprofit-Sektors stehen wird. Ausgewählte Argumentationszusammenhänge lassen sich in drei Thesen bündeln, die im

Folgenden umrissen werden, um abschließend damit verbundene Kommissionsempfehlungen zu benennen.

Intermediäre Großorganisationen im Wandel

Die vielfältigen Nonprofit-Organisationen in Deutschland spielen nicht nur als struktureller Rahmen für das individuelle Engagement eine maßgebliche Rolle, da sie nach wie vor für einen hohen Anteil der Engagierten die Gelegenheitsstrukturen für bürgerschaftliches Engagement maßgeblich präformieren. Sie entwickeln und erstellen auch konkrete und lebensweltnahe Leistungen für Bürgerinnen und Bürger z.B. in den Feldern Soziales, Sport, Kultur, Bildung, Ökologie oder Politik. Vor allem aber gelten sie – so eine fast schon klassische und zugleich berichtsleitende Argumentationsfigur – als zentrales Element stabiler Demokratien, da sie als Institutionen der Vergemeinschaftung und Vergesellschaftung einen Nexus zwischen Mitgliedschafts- und Staatsbürgerrolle herstellen und insofern den „kompetenten Bürger“ hervorbringen würden (vgl. u.a. Münkler, 1997). „Assoziative Demokratie“ lautet eine entsprechende Vision, in der der Vielzahl von Nonprofit-Organisationen die Schnittstellen- bzw. Vermittlungsfunktion zwischen den als gegensätzlich gedachten Bereichen von Individuum und Staat, von privat und staatlich oder von Staat und Gesellschaft zugeordnet wird (vgl. u.a. Schuppert, 1997).

Dieser Nonprofit-Sektor mit seinen multifunktionalen Organisationen ist in Deutschland nicht nur heterogen, sondern – trotz seiner dynamischen Entwicklung seit den 1960er Jahren – auch sachlich fragmentiert. Dabei erscheint er einerseits als eine ausgesprochen geordnete soziale Welt, die sich bislang in hohem Maße nach staatlichen Zuständigkeitsbereichen und entsprechender Förderung „spartenförmig“ organisierte (vgl. Braun & Backhaus-Maul, 2010). Andererseits scheinen sich speziell auch unter dem Eindruck international zirkulierender „neoliberaler“ Steuerungsregime gerade auch traditionelle verbandliche Großorganisationen mit dem Vereinswesen als organisatorischem Unterfutter zunehmend zu wandeln: von zivilgesellschaftlich fest verankerten, bedarfswirtschaftlich ausgerichteten „Solidargemeinschaften“ mit langfristigen Mitgliedschaften und einem belastbaren „Ehrenamt“ zu betriebswirtschaftlich geführten Dienstleistungsorganisationen auf (Quasi-)Märkten mit zielgruppenorientierten Angeboten für Kunden und Konsumenten. Folgt man dieser Annahme, dann hätten sich diese intermediären Organisationen in den letzten Jahrzehnten von „Wertgemeinschaften“ zu Dienstleistungsorganisationen umstrukturiert – ein Trend, der schon vor langem etwa für die Jugend- und Wohlfahrtsverbände beschrieben wurde (vgl. Rauschenbach, Sachße & Olk, 1996).

Architektonische Verschiebungen im zivilgesellschaftlichen Fundament

Parallel dazu scheinen vielen intermediären Großorganisationen zunehmend ihre Mitglieder und damit auch ihre freiwillig und ehrenamtlich Engagierten abhanden zu kommen. Zumindest legen die verfügbaren Daten z.B. für Parteien, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, Teile der Kirchen und mit Einschränkungen auch Sportverbände diese These nahe. In dieser Argumentationsrichtung scheint das zivilgesellschaftliche Fundament zahlreicher intermediärer Organisationen sukzessive zu erodieren, wie es Wolfgang Streeck (1999) schon vor rund 25 Jahren in seinen einschlägigen Analysen umrissen hat. Auch wenn solche Zukunftsszenarien vielfach einen Sachverhalt überbetonen und gegenläufige Entwicklungen ausblenden, so dürften die Thesen vom „Aussterben der Stammkunden“, die er seinerzeit als Zukunftsszenario für intermediäre Großorganisationen und ihr lebensnahes Unterfutter in Gestalt der Vereine vor Ort entwarf, vielfach Realität geworden sein.

Aufgrund gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse lösen sich, so lässt sich die grundsätzliche und vielfach diskutierte Argumentationsfigur bündeln, einerseits traditionale und wertrationale zugunsten zweckrationaler sozialer Beziehungen zunehmend auf. Andererseits setzten sich gegenüber den ehemals dauerhaften, festen Mitgliedschaften und der hohen interaktiven Konnektivität in vielfältigen Vergemeinschaftungsformen zunehmend zeitbegrenzte, revisionsoffene Mitgliedschaften und distanzierte, instrumentelle Mitgliedschaftsbeziehungen immer weitreichender durch. „In‘ ist ein zeitlicher absehbarer und genau kalkulierbarer ‘Return on Social Investment‘. Innovation entsteht nicht mehr durch soziales Miteinander, in Diskurs und Auseinandersetzung. Neuerungen werden gesetzt durch soziales Unternehmertum, individuell, genial und medienwirksam. Der Business Talk hat längst Einzug gehalten in die Welt der Vereine, die eigentlich keine mehr sind“, formuliert Annette Zimmer (2012, S. 286) in ihrer Expertise für die Sachverständigenkommission. Man kann hinzufügen, dass dieser „Business Talk“ auch genau jene Leitbilder (re-)produziert, die hinter dem Diskurs über einen „Strukturwandel des Ehrenamts“ stehen, der den Weltversionen und Lebensstilen (sich selbst thematisierender) Mittelschichten besonders entgegenkommt.

Veränderte Beteiligungs- und Engagementformate

Die strukturellen Probleme traditioneller intermediärer Großorganisationen beim Rückgriff auf vororganisatorische Mobilisierungsmechanismen in den sozial-moralischen Milieus sind nicht nur mit erheblichen Herausforderungen verbunden, Mitglieder und bürgerschaftlich Engagierte zu gewinnen und zu binden. Sie scheinen

gleichermaßen den Humus für vielfältige neue und wenig formalisierte Beteiligungs- und Engagementformate zu bilden. Diese Formate sind – so lässt sich mit Streek (1999, S.229) argumentieren – nicht nur einen Reflex auf die geschwächte „Moral- und Ideologiefähigkeit des vorhandenen Institutionensystems“; sie setzen an die Stelle affektiv aufgeladener Mitgliedschaften und der damit verbundenen „generalisierten und unspezifischen Loyalitätsverpflichtung“ gegenüber organisierten Gemeinschaftsstrukturen vor allem auch „institutionell ungebundene Moralsubstitute“ in eher spontaneren, temporär inszenierten und wenig formalisierten Gruppierungen und Netzwerken. In dieser Perspektive scheint auch das für die Bundesrepublik Deutschland charakteristische Modell der (neo-) korporatistischen Interessenvermittlung an seinem unteren Ende der bürgerschaftlichen Graswurzeln im lebensweltlich gebundenen Vereinswesen zunehmend auszutrocknen.

Speziell soziale Bewegungen im politischen Raum, die ihre wachsende Mobilisierungskraft aus neuen Kommunikationsmedien und virtuellen Netzwerken moderner Medienvielfalt zu ziehen scheinen, kann man als Reaktion darauf verstehen, dass quer durch die gesellschaftlichen Großgruppen die Loyalität gegenüber verbandlich organisierten intermediären Großorganisationen abgenommen hat, während das Selbstorganisationspotenzial von Bürgerinnen und Bürgern an Effektivität und Effizienz sowie an gesellschaftspolitischem Einfluss gewinnt und weiterhin gewinnen dürfte. „Stuttgart 21“ ist bestenfalls das medial inszenierte Großereignis, das diese Entwicklung exemplifiziert; denn auch in den vermeintlich „unpolitischen“ Handlungsfeldern lassen sich ähnliche Entwicklungen beobachten.

Beispielsweise expandierte die Sport- und Bewegungskultur jenseits des – einst zutiefst milieugebundenen – verbands- und vereinsorganisierten Sports in den letzten Jahrzehnten so dynamisch, dass längst eine Vielfalt von Sportformen in loserem, spontaneren, flexibleren und kurzlebigeren Produzenten-Konsumenten-Zusammenschlüssen ausgeübt werden (vgl. Braun, 2013). Insofern scheinen sich auch immer mehr Verbände und – vertikal eingebundene – Vereine zunehmend dazu gezwungen zu sehen, „Leistungen an Nichtmitglieder im Einzelhandel abzugeben und um der Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit willen auf das Zustandekommen formalisierter unspezifischer Dauerbindungen (‘Mitgliedschaft’) als Voraussetzung der Nutzung von Vereinsleistungen zu verzichten“ (Streck, 1999, S. 232).

Thematisches Kernanliegen und Empfehlungen

Der hier nur angedeutete grundlegende Struktur- und Funktionswandel intermediärer Großorganisationen beschreibt eine demokratie- und sozialpolitisch so bedeutsame

Entwicklung, dass die Kommission diesen Wandel als thematisches Kernanliegen des allgemeinen Berichtsteils und insofern als strukturelle Herausforderung für eine Engagementpolitik in Deutschland herausgestellt hat. Denn ohne rückwärtsgewandte normative Weltversionen revitalisieren zu wollen, so erscheint die These zumindest nicht unbegründet, dass die kurzfristigen, spontaneren und flexibleren Formen zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation die grundlegenden Vergemeinschaftungs- und Vergesellschaftungsfunktionen des traditionellen Vereinswesens unter dem Dach der Verbände nicht so ohne weiteres übernehmen können. In diesem Kontext fehlt es „jenseits der kurzfristigen Proteste an einer gemeinsamen Idee der Allmende, die zum Engagement für allgemeine Anliegen und Zwecke motiviert und den aktuellen Business Talk ablöst. Notwendig ist ein ‘Getting the Public back in’, und zwar als Idee sozialen Zusammenhalts und sozialer Balance“ (Zimmer, 2012, S. 287).

Vor diesem Hintergrund plädiert die Sachverständigenkommission für die Eröffnung eines breiten öffentlichen Diskurses über die Bedeutung, Bedingungen und Herausforderungen der Bürgergesellschaft in Deutschland. Dieser Diskurs soll nach ihrer Auffassung vorurteilsfrei geführt werden und offen sein für etablierte und neue Formen bürgerschaftlichen Engagements. In diesem Kontext empfiehlt die Kommission beispielsweise nicht nur, in Orientierung an die Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“, die der Landtag Rheinland-Pfalz eingesetzt hat, die Einsetzung einer korrespondierenden Enquete-Kommission auf Bundesebene zu prüfen. Sie betont auch die Relevanz einer Politik der Ermöglichung („enabling“) zivilgesellschaftlicher Infrastruktur und bürgerschaftlichen Engagements durch einen Staat, der fruchtbare Voraussetzungen dafür schafft. Im Sinne subsidiaritätspolitischer Leitgedanken wird dabei die institutionelle und dauerhafte Förderung der zivilgesellschaftlichen und Engagement ermöglichenden Infrastruktur ebenso hervorgehoben wie staatliche Unterstützung durch eine tätigkeits- und projektbezogene Förderung, um auf diese Weise u.a. erfolgreiche engagementförderliche (Modell-)Projekte erproben und dann auch verstetigen zu können.

Exemplarisch dafür steht speziell mit Blick auf Nonprofit-Organisationen einerseits die Empfehlung, systematisch die Herausforderungen des „ehrenamtlichen Engagements“ im mannigfaltigen Vereinswesen in Deutschland zu erforschen, um u.a. Modellprojekte zu Strategien und Verfahren der Gewinnung und Bindung von Ehrenamtlichkeit zu initiieren, wie sie derzeit etwa im Sportverbands- und vereinswesen gewinnbringend entwickelt werden. Andererseits empfiehlt die Kommission, die Diskussionen über bürgerschaftliches Engagement und Möglichkeiten staatlicher Engagementförderung enger mit den Debatten über individuelle Teilhabechancen zu verbinden; denn eine zentrale Herausforderung von Staat und Politik sieht die Kommission darin, das bisherige wohlfahrtsstaatliche

Arrangement so weiterzuentwickeln, dass der individuelle Anspruch auf bürgerschaftliche Teilhabe an den Lebensmöglichkeiten der Gesellschaft garantiert werden kann. Innovative Modellprogramme speziell auch in Kooperation mit Verbänden und Vereinen als mögliches Korrektiv zu wachsenden sozialen Ungleichheiten in der Gesellschaft erscheinen in diesem Kontext zweckmäßig und sinnvoll.

Diese und die zahlreichen weiteren Empfehlungen bedürfen der begleitenden Berichtskommentierung all jener Kolleginnen und Kollegen, die – jenseits der Kritik an Umfang, Breite und Eklektizismus des Berichts – ihre Expertise zum deutenden Verstehen und gehaltvollen Erklären der vorliegenden Datenbeschreibungen zur Verfügung stellen und in weiterführenden Beiträgen konkretisieren möchten.

Prof. Dr. Sebastian Braun ist Universitätsprofessor an der Humboldt-Universität zu Berlin und leitet dort u.a. das Forschungszentrum für Bürgerschaftliches Engagement.

Kontakt: braun@staff.hu-berlin.de

Literaturverzeichnis

Braun, Sebastian & Backhaus-Maul, Holger (2010). Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen in Deutschland. Eine sozialwissenschaftliche Sekundäranalyse. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

Braun, S. (Hrsg.) (2013). Der Deutsche Olympische Sportbund in der Zivilgesellschaft. Eine sozialwissenschaftliche Analyse zur sportbezogenen Engagementpolitik. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (2002). Bericht Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen: Leske + Budrich.

Münkler, H. (1997). Der kompetente Bürger. In A. Klein & R. Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen (S. 153-172). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Rauschenbach, T. (1999). „Ehrenamt“ – eine Bekannte mit (zu) vielen Unbekannten. In E. Kistler, H.-H. Noll & E. Priller (Hrsg.), Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Meßkonzepte (S. 67-76). Berlin: Sigma.

Rauschenbach, T., Sachße, C. & Olk, T. (Hrsg.) (1996). Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch (2. Aufl.). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Sachverständigenkommission „Erster Engagementbericht“ (2012). Für eine Kultur der Mitverantwortung. Erster Engagementbericht. Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission – Bericht der Sachverständigenkommission. Zugriff am 23.08.2012 unter <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/freiwilliges-engagement,did=187960.html>.

Schuppert, G. F. (1997). Assoziative Demokratie. Zum Platz des organisierten Menschen in der Demokratietheorie. In A. Klein & R. Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen (S. 115-152). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Streeck, W. (1999). Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union. Frankfurt am Main: Campus.

Zimmer (2012). Lokales Vereinswesen und bürgerschaftliches Engagement: Bestandsaufnahme, Herausforderungen, Perspektiven. In Sachverständigenkommission „Erster Engagementbericht“ (2012). Für eine Kultur der Mitverantwortung. Erster Engagementbericht. Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission – Bericht der Sachverständigenkommission (S. 277-287). Zugriff am 23.08.2012 unter <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/freiwilliges-engagement,did=187960.htm>