

Für eine Kultur der Mitverantwortung?

Engagementpolitische Anmerkungen zum Engagementbericht der Bundesregierung 2012

Am 22. August diesen Jahres wurde der „Erste Engagementbericht der Bundesregierung – Für eine Kultur der Mitverantwortung“ der Öffentlichkeit vorgestellt. Seitdem ist er im Netz einsehbar, in gedruckter Form liegt er freilich noch nicht vor, ein schwerwiegender Nachteil, denn die PDF-Version umfasst insgesamt rund 1.400 Seiten. Nur wohlhabende Institutionen können es sich leisten, sie auszudrucken – und wohlhabend sind zivilgesellschaftliche Organisationen ja in der Regel nicht. Nach dem Abschlussbericht der Enquete-Kommission des Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (2002) und dem im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung erarbeiteten „Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland“ (2009), stellt dieser Bericht den dritten Versuch dar, das bürgerschaftliche Engagement in Deutschland zu erfassen und zu beschreiben. Zu fragen ist, ob dieser Versuch gelungen ist, ja, ob er überhaupt gelingen konnte. Zu fragen ist aber weiter, welche Positionierung sich hinter dem Bericht verbirgt – kein leichtes Unterfangen, denn es war der Bundesregierung offenkundig nicht an einer transparenten Kommunikation ihrer Aussage gelegen. Und schließlich ist zu prüfen, inwieweit diese Positionierung dem Bild von einer modernen Gesellschaft entspricht, in der Engagement wesentlich Ausdruck von Freiheit ist.

Die ersten Reaktionen von engagierten Bürgerinnen und Bürgern und insbesondere aus der Wissenschaft sind überwiegend sehr kritisch. Insbesondere letztere sollen hier nicht wiederholt werden. Vielmehr soll der Engagementbericht hier ansatzweise politisch analysiert und einer ersten Bewertung unterzogen werden. Dabei werden einzelne Beispiele für diese Bewertung herangezogen.

Wessen Bericht?

Die Erstellung des Engagementberichts geht auf einen Auftrag des Bundestags aus dem Jahr 2009 zurück. In jeder Legislaturperiode sollte die Bundesregierung einen Bericht über das Bürgerschaftliche Engagement vorlegen, dabei einen Schwerpunkt

herausgreifen und Handlungsempfehlungen für den Gesetzgeber formulieren. Die Abfassung sollte einer unabhängigen Kommission von Sachverständigen übertragen werden, zu deren Text die Bundesregierung Stellung beziehen sollte. Mit diesem Arbeitsauftrag knüpfte man an ältere Aufträge, etwa einen Alten- und einen Familienbericht an. Dennoch: Im Grunde war ein solcher Auftrag in sinnvoller Weise nicht zu erfüllen. Wenn die Bundesregierung dem Parlament Bericht zu erstatten und Handlungsempfehlungen vorzulegen hat, kann sie dies nicht einer unabhängigen Kommission übertragen und zu deren Empfehlungen Stellung nehmen. Vielmehr muss sie selbst eine politische Position beziehen. Tut sie dies nicht, bleibt völlig unklar, welchen Rang die im Bericht getroffenen Aussagen letztlich haben. Geben sie die Meinung der Bericht erstattenden Bundesregierung oder die der Sachverständigen wider? (Letztere wäre in einem Bericht der Regierung an das Parlament im Grunde irrelevant, erstere dagegen außerordentlich interessant.) Daran knüpft die Frage an, an wen der Bericht eigentlich adressiert ist? Im Grunde doch wohl an das Parlament, doch ist diesem angesichts der Vielfalt seiner Aufgaben mit einem Text von 1.400 Seiten wohl kaum gedient. Es drängt sich also der Verdacht auf, der Bericht sei in Wirklichkeit für die Öffentlichkeit bestimmt, letztlich ein Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Diese Öffentlichkeit freilich wird durch den Verzicht auf einen auch nur einigermaßen niederschweligen Zugang an der Rezeption weitgehend gehindert. Was also ist die wirkliche Funktion dieses Berichts?

Was für ein Bericht?

Der im Wesentlichen aus zwei Teilen - einem allgemeinen und einem auf den Schwerpunkt des Engagements von Unternehmen eingehenden Teil – bestehende Bericht, soll eine Bestandsaufnahme darstellen und daraus Handlungsempfehlungen ableiten. Allerdings wird die Bestandsaufnahme von vornherein – durch den Titel – in eine bestimmte Richtung gelenkt. In der Wissenschaftssprache ausgedrückt: normativ aufgeladen. Kein Wunder also, dass Sozialwissenschaftler, die sich seit Jahren intensiv mit der Thematik auseinandersetzen, sogleich Zweifel angemeldet haben, welchen Aussagewert die Bestandsaufnahme tatsächlich besitzt. Die Zweifel richten sich nicht so sehr auf den allgemeinen Teil. Hier werden in der Tat die Ergebnisse der inzwischen zahlreich vorliegenden Studien und Untersuchungen verglichen und verarbeitet. Er steht „in der Tradition einer eher nüchternen sozialwissenschaftlichen Berichterstattung zu einem gesellschaftspolitisch relevanten Themenfeld und einem Bereich empirischer Forschung“ (Zimmer 2012, 2). Diese Zusammenfassung ist nicht ohne Wert; sie verweist auch auf Desiderate der Forschung und macht ganz allgemein darauf aufmerksam, wie sehr dieses Feld unterforscht ist.

Der Schwerpunktteil hingegen baut auf einer eigens hierfür durchgeführten Untersuchung auf, ist also grundlegend anders angelegt und insoweit auch nicht mit dem allgemeinen Teil vergleichbar. Die Fragestellung scheint Ergebnisse vorwegzunehmen, wirft also methodologische Fragen auf, die genauerer Nachprüfung bedürfen. Diese wird erst möglich sein, wenn der ganze Text in handhabbarer Weise gelesen und geprüft werden kann. Der Verdacht der Vorwegnahme gründet sich auf den Zusatztitel „Für eine Kultur der Mitverantwortung“ sowie auf die Publikation „Erster Engagementbericht 2012 – Für eine Kultur der Mitverantwortung: Zentrale Ergebnisse“, die der Vorstellung des Berichts durch den Vorsitzenden der Sachverständigenkommission, Prof. Dr. Michael Hüther, zugrunde lag und, die verwirrenderweise auf dem Umschlag, nicht jedoch auf der Titelseite den Zusatztitel „Engagementmonitor 2012“ trägt. Der stellvertretende Vorsitzende der Kommission, Prof. Sebastian Braun, legt Wert auf die Feststellung, dass er an der Erstellung dieses ausdrücklich als Zusammenfassung vorgestellten Textes nicht beteiligt war.

Diese Zusammenfassung legt eine bestimmte Konditionierung der Unternehmen zugrunde und hinterfragt sie nicht. Beispielsweise sagt sie über die hochkomplexe, in vielfacher Hinsicht relevante Frage der Gründe für ein Engagement von Unternehmen nur: „[...] für bürgerschaftliches Engagement zählt nach Auffassung der Sachverständigenkommission nicht das Motiv, sondern das faktische Ergebnis unternehmerischer Aktivitäten.“ (Zentrale Ergebnisse 2012, 25) Dies ist eine klassische Position, aber keine unumstrittene. In Verbindung mit dem ausdrücklichen Tenor „für eine Kultur der Mitverantwortung“ legt sie nahe, dass hier an das angeknüpft wird, was die Bundeskanzlerin an anderer Stelle als die „marktkonforme Demokratie“ bezeichnet hat, die es zu schaffen gelte. Beinhaltet also der Bericht eine nüchterne Sachstandserfassung oder ein politisches Programm?

Was sagt der Bericht aus?

Im allgemeinen Teil werden bisherige Forschungsergebnisse zusammengefasst und ausgewertet. Hierzu gehört, dass es in den letzten Jahren im bürgerschaftlichen Engagement wesentliche Verschiebungen gegeben hat. Zwar ist nach wie vor die Zivilgesellschaft die Arena, in der sich das Engagement in allererster Linie artikuliert und verwirklicht. Im Staat findet Engagement nur peripher, im Markt fast überhaupt nicht statt, sieht man von den neuen Hybridformen der Sozialunternehmen ab, in denen Gemeinwohlorientierung und rechtliche Gemeinnützigkeit nicht mehr kongruent sind. Doch verlagert sich das Engagement in der Zivilgesellschaft

zunehmend von den großen, älteren Organisationen zu den kleinen, jungen – anders ausgedrückt, von der organisierten zur nicht organisierten Zivilgesellschaft, welche mehr und mehr den Kern der Zivilgesellschaft darstellt und die organisierte Zivilgesellschaft an den Rand oder in die Hybridzonen zu Markt und Staat verdrängt. Die Beobachtung ist sicher richtig, doch fehlt angesichts der Tatsache, dass es sich hier eben nicht um eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme, sondern um einen politischen Bericht handelt, die Schlussfolgerung. Ist es, so muss die Bundesregierung fragen, nach wie vor gerechtfertigt, sich bei Kontakten mit der Zivilgesellschaft nach wie vor ausschließlich an die traditionellen Gesprächspartner, die Verbände und Dachverbände, zu halten (s. Stellungnahme, 13 ff.)? Oder müsste der Bericht nicht zu einem Strategiewechsel führen?

Der Bericht stellt dem allgemeinen Teil einen Schwerpunkt gegenüber: das Engagement von Unternehmen. Dieses Kapitel ist mit 440 Seiten um fast ein Viertel umfangreicher als der allgemeine Teil (353 Seiten). Formal wurde damit dem Auftrag des Parlaments, einen Schwerpunkt zu bilden, Rechnung getragen; und doch kann man fragen, ob dies so exzessiv hätte geschehen müssen. In jedem Fall rückt damit ein Thema, das im Kontext des bürgerschaftlichen Engagements eher randständig ist, in den Mittelpunkt. Engagement des Bürgers und der Bürgerin bezieht sich nun einmal in erster Linie auf die Menschen, juristisch gesagt die natürlichen Personen, die in allererster Linie die Gesellschaft konstituieren und in einer freien Gesellschaft stets die Herren und Herrinnen des Verfahrens sind oder sein sollten.

Durch die hier vorgenommene Schwerpunktbildung entsteht also – zumal es der erste Bericht ist – eine Unwucht. Die Schlüssigkeit der Aussagen ist beeinträchtigt und es erhebt sich die Frage, ob dies ein unglücklicher Zufall ist oder Methode hat? Nimmt man das Handeln der Bundesregierung insgesamt in den Blick und sieht man insbesondere auf andere kürzlich öffentlich vorgestellte Politikfelder, so entsteht der Verdacht, es könnte das letztere sein. Auch beim Demographiegipfel der Bundesregierung am 4. Oktober 2012, an dem die Bundeskanzlerin und fünf Bundesminister teilnahmen, war immer nur von Staat und Wirtschaft die Rede. Zivilgesellschaft kam nicht vor. Kann es also sein, dass die Bundesregierung bewusst und sehr subtil versucht, diese Arena, die sich weltweit als dritte gleichrangige neben Markt und Staat durchgesetzt hat, an den Rand zu drängen, nicht hochkommen zu lassen? Kann es sein, dass die Politik der Bundesregierung darauf abzielt, bürgerschaftliches Engagement direkt im Staat und in der Wirtschaft zu binden, um die Aushöhlung der einzigartigen Machtposition des Staates zu stoppen und im Verbund mit der Wirtschaft ein Machtsystem zu errichten, das sich,

vorsichtig ausgedrückt, von dem, das sich die Zivilgesellschaft erträumt, grundlegend unterscheidet?

Was sagt der Bericht nicht?

Zur letzten Frage scheint zu passen, dass der Bericht kaum auf die Fragen eingeht, die engagierte Bürger im Zusammenhang mit ihrem Engagement umtreibt. Dies sind nicht die von der Regierung (und den Verbänden) so gern in den Vordergrund gestellten steuerlichen Rahmenbedingungen. Vielmehr sind es die Fragen, von denen ansatzweise im Statement von Michael Hüther bei der Vorstellung der Ergebnisse am 20. August 2012 die Rede ist, beispielsweise:

- Ist der Bundesregierung bewusst und erkennt sie an, dass bürgerschaftliches Engagement in der Hingabe von Zeit, Ideen, Empathie, Reputation und materiellen Werten angeboten wird?
- Ist der Bundesregierung bewusst, dass bürgerschaftliches Engagement sich nicht in der Erbringung von Dienstleistungen zugunsten der Allgemeinheit erschöpft, sondern sehr viel weitergehende Aufgaben erfüllt: beispielsweise die Anwaltschaft für große und kleine Themen, eine Wächterfunktion gegenüber dem Handeln staatlicher Instanzen oder die Funktion, freiwillige Gemeinschaften zu bilden?
- Gesteht die Bundesregierung das schon von der Enquete-Kommission (2002) eingeforderte politische Mandat zu?
- Wie steht es mit der gesellschaftsentwickelnden Komponente des bürgerschaftlichen Engagements? Ist der Bundesregierung klar, dass in der Zivilgesellschaft durch das Engagement ein einzigartiger Mehrwert in Form von Inklusion, Partizipation, Integration, Einübung von Demokratie usw. erbracht wird?

„Aus Sicht der Kommission“, so Michael Hüther, ist der Bericht „als Teil einer Ermöglichungsstrategie für BE zu verstehen. Dabei ist im Sinne des Subsidiaritätsprinzips [...] stets danach zu fragen, welche Regeln, Institutionen und Formen staatlichen Handelns bürgerschaftliches Engagement behindern oder gar verhindern“ (Statement 2012, 3 u. 10). Es wird anhand des vollständigen Textes noch zu prüfen sein, ob der Bericht die genannten Fragen tatsächlich diskutiert und,

wenn ja, aus welcher Perspektive. In der Stellungnahme der Bundesregierung klingt es jedenfalls anders: „Mehr politische Partizipation bedeutet jedoch nicht zwangsläufig mehr Demokratie [...]. Aus Sicht der Bundesregierung bleiben politische Parteien unabdingbar bei der politischen Willensbildung des Volkes. [...] Parteien sind nach wie vor die zentrale Organisationsform, um politische Willensbildung zu strukturieren und in staatliche Institutionen zu vermitteln.“ (2012, 11)

Welche Position vertritt die Bundesregierung?

Aus dem umfangreichen Text herauszufiltern, was die Bundesregierung im Kern dem Parlament als politische Botschaft vortragen will, ist nicht nur wegen der noch stark eingeschränkten Lesbarkeit des Berichts schwierig. Ein euphemistisches Vokabular von Anerkennung, Verbesserung der Rahmenbedingungen, Ermöglichung und Aktivierung verstellt leicht den Blick dafür, was sie denn nun eigentlich vertritt. Um dies zu ermitteln, sei ein Blick auf drei Erscheinungen geworfen, die zeitgleich mit der Vorlage des Engagementberichts beobachtet werden können:

- Dem Bundestag liegt der Entwurf eines Gesetzes vor, das die Überschrift „Gemeinnützigkeitsentbürokratisierungsgesetz“ (GEG) trägt. Dieses Gesetz greift eine Reihe von – durchweg sinnvollen, zum Teil lange überfälligen – Änderungswünschen der zivilgesellschaftlichen Verbände auf. Freilich bewegen sich diese ausnahmslos im formalen Bereich; ein demokratieentwickelndes Element wohnt ihnen nicht inne. Dass dies auch nicht beabsichtigt ist, zeigen gleichzeitige Versuche des Bundesverwaltungsamtes, die Kontakte mit Partnern aus der Zivilgesellschaft zusätzlich zu bürokratisieren.
- Beim Demographiegipfel der Bundesregierung mit rund 500 Teilnehmern – die für Zivilgesellschaft und Engagement zuständige Familienministerin fehlte –, sagte die Bundeskanzlerin: „Wir wissen, dass wir vieles nicht bewerkstelligen können, wenn es nicht auch ehrenamtliches und freiwilliges Engagement gibt. Deshalb ist das Thema ‚Selbstorganisation, Nachbarschaftshilfe, Freiwillige in der Gesellschaft‘ auch ein Riesenthema. Wir lernen Schritt für Schritt, dass auch Ehrenamt, Selbstorganisation und Freiwilligkeit einer gewissen Grundstruktur bedürfen. Denn wenn der eine den anderen oder verschiedene Einsatzmöglichkeiten überhaupt kennenlernen soll, dann muss man Ansprechpartner und Stellen haben, zu denen man gehen kann, um sich zu informieren; dann muss man Möglichkeiten des Austauschs haben. Wir haben durch das Internet auch völlig neue Möglichkeiten der Vernetzung, des Kennenlernens und der Interessenbekundung.“ Dieses war, soweit

erkennbar, die einzige Anmerkung der Regierungsvertreter zum Wert des Engagements im Zusammenhang des demographischen Wandels. Akteure der Bewältigung dieses Wandels waren, zumindest auf dem Gipfel, ausschließlich Staat und Wirtschaft. Die Zivilgesellschaft mit den Engagierten wurde in die Nebenrolle des Zuarbeiters abgedrängt.

- Beim Kongress „Städtische Energien – Zukunftsaufgaben der Städte“, zu dem das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung viele hundert Teilnehmer am 11. und 12. Oktober 2012 eingeladen hatte, war am Ende ein Memorandum zu verabschieden, dessen Text bereits vorher zirkulierte. In gerade einmal sechs von insgesamt 50 Abschnitten ist von Engagement und/oder Zivilgesellschaft überhaupt die Rede, davon im abschließenden „Aufruf zum gemeinsamen Handeln“ einmal, an der neunten Stelle von zwölf Empfehlungen. Kein Wunder, dass engagierte Bürgermeister aus Detroit, Neapel und Curitiba in ihren Statements Wert darauf legten, die entscheidende Rolle der Bürgerinnen und Bürger eindringlich hervorzuheben.

Es gibt, betrachtet man den Engagementbericht in einem größeren Zusammenhang, keinen Zweifel: Die Bundesregierung vertritt in Bezug auf das bürgerschaftliche Engagement zwei Grundpositionen:

- Bürgerschaftliches Engagement ist als Koproduzent sozialer Dienstleistungen willkommen. Eine weitergehende Rolle wird ihr nicht zugestanden, schon gar nicht die des Wächters über staatliches Handeln. Der Staat schafft eigene Ansprechpartner für das Engagement, so ein Bundesamt für zivilgesellschaftliche Aufgaben oder ein Evaluierungsinstitut für Entwicklungszusammenarbeit. Änderungen der Rahmenbedingungen, Anerkennungsmechanismen und andere staatliche Maßnahmen sollen dazu dienen, diese eingeschränkte Rolle festzuschreiben. Stärkung der Infrastruktur bezieht sich folgerichtig ausschließlich auf die Verbände (Stellungnahme, 13 ff.). Wo nicht, etwa beim Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, steht die Rhetorik der Stellungnahme (14 f.) in krassem Gegensatz zur Praxis der Förderung.
- Die Bundesregierung nimmt die Bürger angesichts der Herausforderungen, die von Staat und Wirtschaft allein nicht zu meistern sind, in die Pflicht. Sie beschreibt bürgerschaftliches Engagement als „freiwillige Mitverantwortung im und

für den öffentlichen Raum. Es reflektiert und erkennt die Bürgerpflichten gegenüber dem Gemeinwesen an [sic].“ (Zusammenfassung, 10) Wer, so fragt sich der Demokrat, ist hier der Herr des Verfahrens? Etwa der Staat, der seine Bürger nach Belieben in die Pflicht nehmen kann?

Diese Position zugleich festzuschreiben und zu vernebeln, scheint, ungeachtet der tatsächlichen positiven Ergebnisse, die wichtigste Funktion des Ersten Engagementberichts geworden zu sein. Es wird deutlich: Die Bundesregierung sieht zwei Arenen kollektiven gesellschaftlichen Handelns, den Staat und den Markt. Dem bürgerschaftlichen Engagement verwehrt sie den Rang einer gleichberechtigten Arena, der Zivilgesellschaft. Sie macht, auch in diesem Bericht, den Versuch, das Engagement für die Erfüllung von Staatsaufgaben in Anspruch zu nehmen und verweigert sich der Erkenntnis, da die kollektiven Aufgaben in der Gesellschaft des 21. Jahrhunderts neu verteilt werden müssen. Sie versucht, dem Staat die Macht zu erhalten, die er in den letzten zwei Jahrhunderten gehabt haben mag und verschließt die Augen davor, dass die Gesellschaft eine andere geworden ist. Insofern ist der zunächst seltsam anmutende Untertitel des Berichts „Für eine Kultur der Mitverantwortung“ durchaus erhellend. In der Not der Probleme sollen die Bürgerinnen und Bürger plötzlich für alles mitverantwortlich sein – mitgestalten oder gar mitentscheiden sollen sie nicht.

Ist diese Position haltbar?

Dieser Position liegt ein patriarchalisches, ja geradezu archaisches Staatsverständnis zugrunde. Sie ist schlichtweg unhaltbar. Der dem Engagementbericht aufgezwungene Schwerpunkt des Engagements von Unternehmen kann nun einmal nicht darüber hinwegtäuschen, dass die deliberative, gestaltende Demokratie schon lange zu einem nicht geringen Teil auf nicht-staatliche und nicht-wirtschaftliche Initiativen und Unternehmungen übergegangen ist. Proteste und Bewegungen, aber auch Think Tanks unterschiedlichster Art und Bürgerinitiativen, seien sie nun von unmittelbaren Interessen oder der Sorge um globale Risiken geleitet, bilden eine dritte Arena neben Markt und Staat, in der bürgerschaftliches Engagement den Ton angibt und die sich bei aller Ausdifferenzierung vielfach als wirkmächtig erwiesen hat. An vielen Stellen haben Politik und Verwaltung, haben auch die Parteien klein beigeben müssen, haben letztlich das vollziehen müssen oder aus taktischen Gründen auch wollen, was woanders vorgedacht und gestaltet worden war. Diesen Machtverlust mag man als Vertreter eines starken Staates bedauern, mag sich an vergangene Zeiten erinnern,

wo tatsächlich der Staat der Motor der Reformen war. Doch diese Zeit ist vorbei. Der echte Demokrat wird es als Ausdruck der Freiheit begrüßen. In vielen anderen Ländern, in Europa und anderswo, ist man in dieser Erkenntnis deutlich weiter. Längst haben Zivilgesellschaft, Markt und Staat den Umgang auf gleicher Augenhöhe eingeübt. Nirgendwo war der Obrigkeitsstaat stärker ausgeprägt als in Deutschland. Nirgendwo scheint der Abschied davon schwerer zu fallen. Letztlich kann es keine Kultur der Mitverantwortung (der Bürger mit dem Staat) geben, sondern eine Kultur der Verantwortlichkeit der Staatsorgane gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern. Bis dahin scheint es noch ein weiter Weg zu sein.

Dr. Rupert Graf Strachwitz leitet das Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft an der Humboldt Universität zu Berlin.

Kontakt: rs@maecenata.eu

www.strachwitz.info