

Entwicklung von Engagementstrategien angesichts unterschiedlicher Logiken von Verwaltung, Politik, Organisationen und Freiwilligen

Vortrag im Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen anlässlich der Abschluss- und Perspektivtagung des Projekts „Zukunftsfaktor Bürgerengagement“

An vielen Orten entstehen derzeit lokale oder auch überregionale Engagementstrategien. Das bürgerschaftliche Engagement wird mehr und mehr in seinem Wert für die Gestaltung des demokratischen Gemeinwesens erkannt und anerkannt. Allerdings leidet manche Engagementstrategie unter einer fehlenden Reflexion über das Verhältnis von Staat und Bürgergesellschaft. Will man tatsächlich zur sprichwörtlich gewordenen Kooperation „auf Augenhöhe“ zwischen Akteuren der öffentlichen Hand und denen der aktiven Bürgergesellschaft gelangen, müssen kategoriale Differenzen oder auch die unterschiedlichen Logiken von staatlichem und bürgerschaftlichem Handeln berücksichtigt werden. Erst in Kenntnis des Trennenden könnte ein mögliches Komplementärverhältnis vernünftig ausgestaltet werden. Im Folgenden werden kurz einige Differenzen in der Binnenlogik benannt (1). Dem folgt die Beschreibung zweier aktueller Tendenzen im Verhältnis zwischen Staat und Bürgergesellschaft (2), bevor im Schlussabschnitt einige Hinweise für eine gelingende Praxis skizziert werden (3).

1. Logik der Verwaltung vs. Eigensinn der Bürgergesellschaft

Der staatliche Sektor (Politik und Verwaltung) unterliegt von Haus aus einer anderen Reproduktionslogik als die Bürgergesellschaft in ihrem bisweilen anarchischen Eigensinn. Das „System“ der Politik ist organisatorisch hochgradig verdichtet und funktional ausdifferenziert. Das für die systemische Reproduktion, also die bloße Aufrechterhaltung des „Betriebs“ von Politik und Verwaltung, entscheidende Medium ist Macht. Demokratische Politik funktioniert nach der Logik von Regierung und Opposition, von Mehrheit und Minderheit; Verwaltung funktioniert nach hierarchischen Steuerungsprinzipien, nach den Regeln von Weisungsbefugnis und Weisungsgebundenheit. Zudem ist Politik unter demokratischen Vorzeichen an das Rechtsstaatsprinzip gebunden, was ihrem Handeln eine gewisse Kontinuität und Berechenbarkeit verleiht.

Ganz anders die Bürgergesellschaft: Sie ist in der Mitte der gesellschaftlichen Lebenswelt verankert. In ihr zählt nicht so sehr Macht haben oder nicht haben, vielmehr ist sie auf argumentative Verständigung als Ressource angewiesen. Bürgerschaftlich Engagierte haben zur Durchsetzung ihrer Anliegen oder auch zur Gestaltung ihrer Handlungsstrategien nur das öffentliche Wort. Sie müssen, in der Terminologie von Jürgen Habermas, auf die verständigungsorientierte Kraft des besseren Arguments setzen. Das macht eine Schwäche, zugleich aber auch eine wesentliche Stärke des bürgerschaftlichen Handelns aus. Schwäche deswegen, weil das gesprochene Wort jederzeit von den offiziellen Akteuren der repräsentativen Demokratie ignoriert werden kann; Stärke deswegen, weil Ideen, die sich argumentativ durchgesetzt haben, in ganz anderer Weise wirkungsmächtig werden als abstrakte Mehrheitsbeschlüsse in Parlamenten es je vermöchten. Außerdem ist die Bürgergesellschaft in ihrer unüberschaubaren Vielfalt nur lose horizontal vernetzt und kann daher nicht – wie Verwaltungshandeln – zuverlässig vorherbestimmt werden. Ihre Aktionsformen tragen häufiger Züge von Spontaneität als von Kontinuität, was nicht heißt, dass es nicht auch hier über lange Jahre konstante Engagementformen gibt und geben kann.

Das folgende Schaubild stellt die essentiellen Unterschiede zwischen staatlicher Handlungslogik und bürgerschaftlichem Eigensinn noch einmal in Opposition zueinander.

Staat / Verwaltung	Bürgergesellschaft
System	Lebenswelt
demokratisch legitimierte <i>Macht</i>	argumentative <i>Verständigung</i>
vertikales Ordnungsprinzip / Hierarchie	horizontale Vernetzung / „Anarchie“
Rechtsstaatsprinzip	Aktionslogik
Kontinuität	Spontaneität

2. Bürgerengagement – Komplement oder Kompensation?

Die vorangegangene Gegenüberstellung lässt bereits erahnen, dass die Kooperation zwischen Staat und Bürgergesellschaft voller potenzieller Fallstricke ist, in die welche Akteure auch immer wieder fleißig tapen. Der kollektive Lernprozess hält an, könnte man in optimistischer Interpretation sagen. Die Verantwortung für gelingendes Zusammenwirken liegt indes eindeutig bei der öffentlichen Hand und ihren Akteuren. Wenn sie nicht eine ausgeprägte Offenheit für die bürgerschaftlichen Akteure an den Tag legen (Kooperationsbereitschaft, flexible Auslegung von Verwaltungsvorschriften, materielle und personelle Unterstützung), kann am Ende nicht viel Gutes herauskommen. Insgesamt lassen sich zwei Großtendenzen beschreiben, eine negative und eine positive:

- **Negative Tendenz:** Bürgerschaftliches Engagement wird als Kompensation für das „Versagen“ der öffentlichen Hand missbraucht. Dieses Szenario mit dem „Ausfallbürgen“ namens Engagement lässt sich leider häufig beobachten, sei es in Pflege und Gesundheit, sei es in der Grünpflege oder auch im Bundesfreiwilligendienst. Das Engagement wird in diesen und anderen Bereichen als Dienstleister für den Staat instrumentalisiert. Dies legen die rechtlichen Rahmenbedingungen im Übrigen nahe, denn bis heute lautet eine zentrale Begründung des Gemeinnützigkeitsrechts, dass der Staat gemeinnützige Organisationen fördern bzw. steuerlich begünstigen soll, sofern sie ihm Aufgaben abnehmen. Diese Logik wird häufig begleitet von einem ausgeprägten staatlichen Kontrollbedürfnis, was man an der direkten staatlichen Regulierung des Bundesfreiwilligendienstes durch das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAfzA) oder auch an dem rigorosen Umgang des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit dem Nationalen Forum für Engagement und Partizipation (NFEP) sehr gut ablesen kann. Zu diesen Phänomenen gesellt sich noch ein in den meisten Fällen intransparenter Fördermodus. Für den interessierten Beobachter ist es schlicht nicht möglich zu erkennen, warum und nach welchen Kriterien die Politik bürgerschaftliches Engagement fördert. Ein schon häufig diskutierter, aber immer wieder verworfener nationaler Engagementförderplan würde hier Abhilfe schaffen.

- **Positive Tendenz:** Bürgerschaftliches Engagement erfüllt eine staatlich relevante Ergänzungsfunktion. Im besten Fall kann das bürgerschaftliche Engagement Impulsgeber für neue Ideen und innovative Lösungen für gesellschaftliche Probleme sein. Das ist etwa der Fall bei den in den letzten Jahren stark zunehmenden Patenschaftsmodellen. In solchen Projekten geht es darum, Jugendliche und junge Erwachsene aus sozial benachteiligten Verhältnissen bei der oft schwierigen Übergangsphase von der Schule über die Ausbildung in den Beruf zu begleiten. Diese Aufgabe kann weder das staatliche Bildungssystem noch die Wirtschaft übernehmen. Es wäre schlechterdings nicht möglich und auch nicht wünschenswert, hinter jeden potenziell zukunftsgefährdeten jungen Menschen einen Sozialarbeiter zu platzieren, auf dass der Weg ins Leben staatlich begleitet werde. In der Figur der Ausbildungspaten (und nicht nur hier) leistet die Bürgergesellschaft einen komplementären Beitrag zu staatlichem Handeln, der im Übrigen auch konstitutiv für eine lebendige soziale Demokratie ist.

Während die negative Tendenz getrieben ist von einem liberalistischen Bild von Bürgergesellschaft, in dem diese unter dem zu kurzen Deckmäntelchen der Eigenverantwortung als Dienstleisterin für den Staat betrachtet wird, sieht das positive Szenario eine ganz andere Rolle vor. Hier leisten die Bürgergesellschaft und das bürgerschaftliche Engagement einen wesentlichen (aber eben nicht kompensativen) Beitrag zur Weiterentwicklung des demokratischen Gemeinwesens. Die Begründung für dieses Tun ist nicht Eigenverantwortung, sondern Solidarität. Menschen können aus freien Stücken solidarisch handeln, und das tun sie auch in großer Zahl. Das ist die Ressource für eine solidarische Bürgergesellschaft, die indes auf einen aktiven und klare Rahmenbedingungen und Förderstrategien setzenden Staat angewiesen ist. Das folgende Bild zeigt noch einmal stichwortartig die Gegenüberstellung von kompensatorischer und komplementärer Idee von Bürgergesellschaft.

Kompensation für „Staatsversagen“	Komplementärfunktion
Sozialstaatskritik	Sozialstaat als Voraussetzung
Dienstleistung	Gemeinwesenentwicklung
Eigenverantwortung	Solidarität
Liberales Bürgergesellschaft	Solidarische Bürgergesellschaft
Mehr Bürgergesellschaft, weniger Staat	Aktiver Staat und aktive Bürgergesellschaft

3. Wie können Kommune und Bürgerengagement in der Praxis kooperieren?

Die Antwort auf diese Frage ist nicht leicht und muss von Fall zu Fall sicher unterschiedlich ausfallen. Zunächst bedarf es seitens der Verwaltung (und auch der Politik) klarer Zuständigkeiten bei der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Das Ressortprinzip der Verwaltung mit seinen vielfältig ineinander verschachtelten Strukturen scheint hier nicht die beste Lösung zu sein. Sinnvoller ist die Bündelung engagementpolitischer Kompetenzen in einer Hand, wie das einige Bundesländer mittlerweile in Form von so genannten Stabsstellen in der Staatskanzlei des Ministerpräsidenten getan haben. Dazu passt die Entwicklung von tragfähigen und in der Realität wirksamen Leitbildern für die Kooperation zwischen staatlichen und bürgerschaftlichen Akteuren. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur Zukunft der Bürgergesellschaft hat dazu bereits vor gut zehn Jahren einen formvollendeten Vorschlag gemacht, der sich ohne Weiteres auf die Situation vor Ort in den Kommunen herunterbrechen lässt. Das Leitbild Bürgergesellschaft beschreibt demnach „ein Gemeinwesen, in dem die Bürgerinnen und Bürger auf der Basis gesicherter Grundrechte und im Rahmen einer politisch verfassten Demokratie durch das Engagement in selbstorganisierten Vereinigungen und durch die Nutzung von Beteiligungsmöglichkeiten die Geschicke des Gemeinwesens wesentlich prägen können. Bürgergesellschaft ist damit zugleich Zustandsbeschreibung und Programm“ (Enquete-Kommission 2002).

Damit dieses Programm sich gut entfalten kann, bedarf es freilich systematischer Förderstrategien, die bislang so gut wie nirgends zu erkennen sind. Bis heute

herrscht die viel und zu Recht beklagte „Projektitis“ vor: Bürgerschaftliche Projekte werden für drei Jahre gefördert, um danach als Projektruinen die Landschaft zu verzieren. Eigentlich dürfte es keine Projektförderung geben, bei der nicht von Anfang an – und nicht erst kurz vor Ablauf der Förderzeit – Anschlussfinanzierungen überlegt werden. Gäbe es eine flächendeckende und tragfähige lokale Infrastruktur für Engagement (Freiwilligenagenturen, kommunale Anlauf- und Förderstellen, kostenlose öffentliche Räume, Nachbarschaftsheime usw.), wären hier innovative Fördermodelle unter Einbeziehung der Wirtschaft und der föderalen Ebenen des Staates (Bund, Länder, Kommunen) denkbar. Dies ist zurzeit aber nicht nur Zukunftsmusik, sondern darüber hinaus auch rechtlich nicht zulässig. Das mit Zweidrittelmehrheit unter der Großen Koalition ins Grundgesetz hineingeschriebene Kooperationsverbot für Bund und Kommunen hindert den Bund daran, seiner gesamtstaatlichen Verantwortung durch eine angemessene Förderung der Bürgergesellschaft hinreichend nachzukommen. Außerdem gibt es zahlreiche zuwendungsrechtliche Fallstricke für eine Kooperation beispielsweise zwischen staatlich geförderten Engagierten und Wirtschaftsunternehmen (Stichwort: Fehlbedarfsförderung vs. Festbetragsfinanzierung).

Politisch gibt es also noch einiges zu gestalten bei der Förderung einer aktiven Bürgergesellschaft. Leider ist bislang nicht einmal Konsens, dass der Staat das bürgerschaftliche Engagement als Partner „auf Augenhöhe“ für das eigene Handeln betrachten und dann auch fördern sollte. Wie könnte es vor diesem Hintergrund klar sein, wie diese Förderung konkret gestaltet werden sollte? Schafft viele kreative Modelle, könnte hier die Losung an die Adresse der Kommunen lauten. Bei entsprechendem Willen lässt sich der Graben zwischen staatlichen und bürgerschaftlichen Akteuren zumindest partiell überwinden.

Serge Embacher, Politikwissenschaftler und Publizist

Kontakt: info@serge-embacher.de

Quelle

Enquete-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements des Deutschen Bundestages. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen 2002, 59 (online: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/089/1408900.pdf> / 10.1.2013).