

## Entpolitisiertes bürgerschaftliches Engagement?

### Thesen zum Auseinanderdriften von freiwilligem Engagement und politischer Beteiligung

*1. Die Schnittflächen von freiwilligem Engagement und politischer Beteiligung sind größer geworden.* Beide Handlungsfelder haben in den letzten Jahrzehnten einen massiven Strukturwandel erlebt. Die Veränderungen des politischen Beteiligungsrepertoires in den Demokratien des Westens sind vielfach beschrieben worden: „partizipatorische Revolution“, Ausweitung und „Normalisierung“ unkonventioneller politischer Beteiligung in Protesten, Bürgerinitiativen, Selbsthilfegruppen und neuen sozialen Bewegungen einerseits, Schrumpfen der repräsentativ geprägten Beteiligungsformen in Parteien und Verbänden, Rückgang der Wahlbeteiligung andererseits. Sollte die Ausweitung dialogorientierter und direktdemokratischer Bürgerbeteiligung vorankommen, wie sie gegenwärtig von einigen Landesregierungen – allen voran Baden-Württemberg – und einer wachsenden Zahl von Kommunen in Form von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung (Heidelberg, Filderstadt, Bonn etc.) in Aussicht gestellt wird, kann sich politische Partizipation zu einem eigenen, durchaus anspruchsvollen und zeitaufwendigen Engagementfeld entwickeln.

Über den parallelen Strukturwandel des Ehrenamts wissen wir inzwischen eine Menge. Staatsbürgerliche Pflichtmotive und religiöse Heilserwartungen sind in den Hintergrund getreten, funktionale Erwartungen vom „sozialen Kitt“, über die zivilgesellschaftliche Fundierung von Demokratie bis zu den non-formalen Lernchancen im Engagement haben an Bedeutung gewonnen. Die Modernisierung des freiwilligen Engagements kommt voran – sichtbarster Ausdruck sind Infrastruktureinrichtungen und neue Formen des Engagements wie z.B. Selbsthilfen oder Bürgerstiftungen.

Dabei sind die Schnittflächen von politischer Mitsprache und freiwilligem Engagement deutlich größer geworden. Diese Schnittflächen sind durch wachsende Mitsprache- und Gestaltungsansprüche in beiden Bereichen charakterisiert („Im Kleinen etwas gestalten können“, „Nichts für uns, ohne uns“, mehr Projektmittel für Engagierte). Es geht darum, etwas bewirken zu können. Selbstwirksamkeitserfahrungen sind zum demokratischen Leitmotiv der Engagierten geworden. Mitmachen, Geselligkeit und Dabeisein allein genügen einer wachsenden Zahl von Aktiven nicht. Ebenfalls in beiden Feldern nehmen projektorientierte Engagementformen zu. Sie lösen feste Bindungen an bestimmte Parteien oder kirchliche Milieus und daraus entstehende dauerhafte Verpflichtungen als zentrale Motivquellen ab.

Gemeinsame gesellschaftliche Ursachen dieser Entwicklung sind einerseits Bildungsexpansion, Verhandlungsfamilien und gestiegenes Kompetenzbewusstsein, andererseits verstärkte Mobilität und die Freisetzung aus traditionellen Milieus.

*2. Bürgerschaftliches Engagement: Vision und Kampfbegriff.* Nicht begriffliche Unklarheiten und Unschärfen, sondern die größer gewordenen empirischen Überschneidungen rechtfertigen das übergreifende Konzept des „Bürgerschaftlichen Engagements“ bzw. „civic engagement“. Auf den ersten Blick gibt es weiterhin klare Endpunkte (Wahlbeteiligung einerseits, Engagement bei der freiwilligen Feuerwehr andererseits), aber die Zonen des Übergangs zwischen politischer Partizipation und freiwilligem Engagement mit entsprechenden Mischformen sind deutlich angewachsen (lokale Initiativen zur Unterstützung von Flüchtlingen, Stadtteilmütter, „Schüler Helfen Leben“, Schülerhaushalte). Selbst Bollwerke des „unpolitischen“ Ehrenamts sind verstärkt politischen Ambitionen und Herausforderungen ausgesetzt. So versucht z.B. die Feuerwehrjugend sich in ländlichen Räumen für junge MigrantInnen zu öffnen und damit interkulturell neu aufzustellen, um Nachwuchs zu sichern. Gruppen des Roten Kreuzes, der DLRG- oder THW-Jugend proben den Abschied von der traditionellen Verbandshierarchie. Die Sportjugend und die Landjugend partizipieren an Programmen zur Stärkung demokratischer Zivilgesellschaften, um attraktiv zu bleiben und wirksam zu werden.

Trotzdem handelt es sich beim „Bürgerschaftlichen Engagement“ von Anbeginn um einen politischen Kampfbegriff, der eine erwünschte und angestrebte gesellschaftliche Entwicklungsrichtung markiert. Es geht um eine Stärkung des Bürgerstatus („citizenship“) in seinen zivilen, sozialen und vor allem politischen Dimensionen. Eine sich selbst vernetzende aktive Bürgerschaft und ihre zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüsse sollen selbstbewusst die Gestaltung des Gemeinwesens voranbringen und in Teilen übernehmen („Bürgergesellschaft“) und damit ein Gegengewicht zur Definitionsmacht von staatlichen Akteuren und Bürokratien sowie professionellen und privatwirtschaftlichen Leistungserbringern setzen. Ein „ermöglichender Staat“ und eine sozial verantwortliche Wirtschaft (CC und CSR) sollen diese selbstbewusste Zivilgesellschaft respektieren, für sie einen möglichst großen bürgerschaftlichen Gestaltungsraum freigeben, die notwendigen Ressourcen beisteuern, auf gleicher Augenhöhe kooperieren und sich im eigenen Tun für die zivilgesellschaftlichen Innovationen, Anstöße und Herausforderungen öffnen. Im Kern geht es also um einen „neuen Gesellschaftsvertrag“, der das Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft neu bestimmt (Embacher/Roth 2010)<sup>1</sup>.

*3. Die politisch-strategische Verknüpfung von Engagement und Partizipation ist bislang nicht gelungen.* Gemessen an den bürgerschaftlichen Erwartungen ist eine nüchterne Bilanz geboten. Auch wenn es entsprechende Ansätze früh gegeben hat - wie z.B. im Leitbild „Bürgerkommune“ der Reformnetzwerke „civitas“ bzw. „Kommunen der Zukunft“ - und solche Verknüpfungen in jüngster Zeit verstärkt zu beobachten sind (z.B. in der Konversionsplanung in Mannheim oder der kommunalen Integrationspolitik, die heute selbstverständlich auf Engagementförderung und Partizipation setzt), sind Engagementpolitik und Bürgerbeteiligung in der letzten Dekade weitgehend

---

<sup>1</sup> Im Vorwort des Kommissionsvorsitzenden Michael Bürsch mit der programmatischen Überschrift „Für eine starke Bürgerschaft“ findet sich die prägnante Formulierung: „Kurz: es geht um ein neues Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, in dem bürgerschaftliches Engagement eine zentrale Rolle spielt“ (Enquete-Kommission 2002: 9).

getrennte Wege gegangen. Dominierte vor zehn Jahren noch die Aufmerksamkeit für das freiwillige Engagement, so erfährt Partizipation seit einigen Jahren und verstärkt nach dem Konflikt um Stuttgart 21 großes Interesse. Ein Symptom dieser getrennten, aber parallelen Entwicklung ist heute das Nebeneinander des BBE einerseits und des Netzwerks Bürgerbeteiligung andererseits. Dass dieses Auseinandertreten auf Dauer die demokratische Substanz einer Gesellschaft nachhaltig beschädigen kann, hat Nina Eliasoph in „The Politics of Volunteering“ (2013) an jüngsten Entwicklungen in den USA gezeigt.

4. *Die Schatzgräberperspektive institutionalisierter Engagementpolitik.* Dass sich die Engagementpolitik von Bund und Ländern früh von dem - weitergehenden Ambitionen des politische Beteiligung, Mitwirkung und Koproduktion verbindenden - Ideal des „Bürgerschaftlichen Engagements“ verabschiedet hat<sup>2</sup>, dürfte ihre erstaunlich schnelle Institutionalisierung (Bundestags-Unterausschuss, entsprechende Ministerialstrukturen im BMFSFJ und in den Ländern etc.) durchaus befördert haben. Im Zentrum steht zunächst die Stabilisierung und Unterstützung vorhandener Engagementstrukturen in Vereinen und Verbänden (Gemeinnützigkeitsrecht, erhöhte Pauschalen für Übungsleiter, Versicherungen und Anerkennungskultur). Beflügelt wird die Entwicklung von Engagementpolitik aber wesentlich stärker von der Hoffnung, den „Schatz“ zu heben, der in der „Engagementlücke“ gesucht wird, die zwischen der bekundeten Bereitschaft und dem faktisch realisierten Engagement nach Angaben der Freiwilligensurveys klafft. Die Nutzung dieses Potentials bildet bis heute den politisch konsensfähigen Kern der Engagementpolitik. Von den Zumutungen verstärkter politischer Mitsprache der Bürgergesellschaft befreit, ist die Entwicklung von Engagementpolitik zu einem eigenen Politikfeld im letzten Jahrzehnt davon geprägt, möglichst kostengünstig und mit viel Symbolik (wer zählt die Preise, Wettbewerbe und kurzfristigen Projekte) die Engagementquoten und die Gesamtzahl der Engagierten zu steigern. Ihre gemeinsame Überzeugung ist, dass freiwilliges Engagement nicht länger als individuelle Wahl oder vopolitische zur Verfügung stehende „Naturressource“ zu betrachten ist, sondern die Bereitschaft und Fähigkeit zum Engagement politisch gefördert und gestaltet werden kann.

5. *Instrumentelle Perspektiven und Nutzungen.* Engagementpolitik ist zu einem Handlungsfeld geworden, das jenseits der generellen Erwünschtheit von „mehr Engagement“ politisch mit durchaus unterschiedlichen Schwerpunkten und Ambitionen verknüpft wird. Die eine, politisch überwiegend im konservativen Lager angesiedelte Richtung konzentriert sich auf die Förderung und Stärkung des „unpolitischen“ klassischen Ehrenamts durch monetäre Anreize und öffentliche Belobigung. Die andere, politisch eher im linken Lager anzutreffende Förderrichtung setzt stärker auf politisches Engagement im engeren Sinne, z.B. durch die Förderung von Migrantenorganisationen oder von selbstorganisierten Jugendinitiativen („come to contract“). Was den Einen die Trachtengruppen sind den Anderen die Stadtteilmütter.

In den letzten Jahren hat sich daneben ein weiterer Typus von Engagementpolitik herausgebildet, der in Richtung „manufactured civil society“ (Hodgson 2004) weist. Hier geht es um die gezielte staatliche Engagementförderung in Formen und Bereichen, die politisch erwünscht sind und zur Bearbeitung

---

<sup>2</sup> Bereits die Bundestagsdebatte über den weitgehend im Konsens erstellten Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ zeigte, dass es sich beim „Bürgerschaftlichen Engagement“ eher um einen Formelkompromiss und nicht um ein gemeinsames Ideal der im Bundestag vertretenen Parteien handelte.

von öffentlichen Aufgaben beitragen sollen. Am deutlichsten wird diese selektive Funktionalisierungsabsicht im sogenannten „Ersten Engagementbericht“ der Bundesregierung von 2012 mit dem Titel „Für eine Kultur der Mitverantwortung“ sichtbar. Ein staatlich definierter Pflicht- und Verantwortungsdiskurs flankiert die Ausweitung von Freiwilligendiensten und Förderprogrammen in den favorisierten gesellschaftlichen Bereichen. An erster Stelle stehen dabei heute demografische Herausforderungen - allen voran die Pflege. Bevorzugte Akteure sind engagementfördernde Stiftungen, Unternehmen und Verbände, die selbst Geld mitbringen bzw. auf „unpolitische“ Dienstleistungen spezialisiert sind. Interessant ist, wovon keine Rede mehr ist: von Freiwilligkeit, Solidarität und gesellschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten durch bürgerschaftliches Engagement.

Die Perspektiven der Engagierten selbst spielen keine Rolle, sie haben keine eigene Stimme, für ihre Mitsprache und Mitbestimmung gibt es keine institutionellen Angebote. Damit ist ein administrativer Kontrapunkt zu den Versuchen gesetzt worden, „Engagementpolitik im Dialog“ zu entwickeln, wie es das vom BBE organisierte „Nationale Forum für Engagement und Partizipation“ mit großer Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure in den Jahren davor – letztlich erfolglos - versucht hat.

*6. Randständige Engagementpolitik – Konturen erfolgreichen Scheiterns.* Wer würde die unbestreitbaren Erfolge in der staatlichen Förderung bürgerschaftlichen Engagements im Bund, den Ländern und den Kommunen gering schätzen, die mit der Etablierung eines eigenen Politikfelds verbunden ist. Gleichwohl sollte nicht übersehen werden, dass es sich bei der institutionalisierten Engagementpolitik überwiegend nicht um eine prägende Querschnittspolitik geht, die dem bürgerschaftlichen Engagement eine „zentrale Rolle“ (Michael Bürsch) zubilligt. Vielmehr handelt es sich um eine politisch weitgehend einflussarme und zahnlose Bindestrich-Politik, die im Bereich des „Gedöns“ angesiedelt ist, überwiegend zur selbstgefälligen Bespiegelung der „guten“ Gesellschaft und als Ausfallbürge in sozialen Problemzonen.

Für diese kritische Perspektive spricht nicht nur die beschriebene Zurückdrängung der politisch-partizipativen Dimensionen des bürgerschaftlichen Engagements.

– In den großen und prägenden Gesetzen des letzten Jahrzehnts spielt bürgerschaftliches Engagement keine Rolle, weder bei der Vorbereitung und Erarbeitung, in den Programmen selbst, noch bei der Beachtung der Folgen für das bürgerschaftliche Engagement. Dies gilt für die „Hartz“-Gesetzgebung, die zunächst ein generelles Verbot von ehrenamtlicher Tätigkeit vorsah, statt soziale Initiativen als Impulsgeber für Innovationen auf dem Arbeitsmarkt zu fördern. Auch die teilweise destruktiven Wirkungen der Bologna-Reformen auf das Engagement von jungen Menschen durch verkürzte und verdichtete Schul- und Studienzeiten fanden ebenso wenig Berücksichtigung, wie die Wirkungen des „Kooperationsverbots“ z.B. für die Förderung von Infrastruktureinrichtungen für das bürgerschaftliche Engagement oder die Folgen für die Kommunalfinanzen in der Föderalismus-Reform.

– Angesichts dieser Gegenkräfte kann es nicht verwundern, dass die Absicht, den „Schatz“ zu heben, in der Summe gründlich misslungen ist. Die in den Freiwilligensurveys 1999, 2004 und 2009 erhobenen Engagementquoten verweisen auf einen minimalen Anstieg im Aggregat (plus 2 %), wobei

in einigen Altersgruppen – vor allem bei den Jüngeren<sup>3</sup> - die Kluft zwischen der angestiegenen Bereitschaft und dem stagnierenden oder rückläufigen faktischem Engagement größer geworden ist. Diese summative Sicht darf allerdings nicht ignorieren, dass es in einigen Bundesländern (Niedersachsen weist einen Zuwachs von 10 % auf, Rheinland-Pfalz von 8 %) und Kommunen durchaus zu beträchtlichen Niveausteigerungen im Engagement gekommen ist. Ob diese Differenzen Ergebnis gezielter Engagementpolitik oder Ausdruck ungleicher Wohlfahrtsentwicklung sind, wäre erst noch zu klären. Schließlich gehören einige der Länder mit den niedrigsten Engagementquoten auch zu den wirtschaftlichen Schlusslichtern (Sachsen-Anhalt mit 26 %, Mecklenburg-Vorpommern mit 29 %).

– Sichtbarster Ausdruck für die geringe politische Wertschätzung und marginale Institutionalisierung von Engagementpolitik ist die Situation der verschiedenen fördernden Engagementsinstitutionen. Ihre Zahl ist zwar nach Angaben des Generali Engagementatlas 2015 auf aktuell rund 3.400 angewachsen, aber es handelt sich noch immer um einen Flickenteppich häufig prekär und unterfinanziert arbeitender Einrichtungen. Mehr als ein Drittel der Einrichtung berichtet von akuten finanziellen Engpässen, die durch Kürzungen der öffentlichen Hand oder durch das Ende von Projektfinanzierungen bedingt sind (Generali 2014: 32f.). Woran es den Engagementbereiten insgesamt und besonders in Gebieten der „Sozialen Stadt“ am meisten fehlt, sind die notwendigen Ressourcen, um eigene Vorhaben umsetzen zu können. Mehr als drei Viertel der Freiwilligenorganisationen (76,5 %) klagen über mangelnde finanzielle Unterstützung (Gesemann/Roth 2014)<sup>4</sup>.

– Wenn bürgerschaftlichem Engagement einmal besondere Wertschätzung zu Teil wird, geschieht dies zuweilen in durchaus ambivalenter Weise. Auf die kontroverse Debatte über den Boom der Tafel-Initiativen sei nur verwiesen. Sie könnten Vorboten oder Ausdruck einer in sich gespaltenen Zivilgesellschaft nach dem Ende sozialstaatlicher Sicherungen sein, wie sie Eliasoph (2011) am Beispiel von US-Empowermentprogrammen eindrücklich analysiert hat. Erinnert sei in diesem Kontext an eine drastische, Johann Heinrich Pestalozzi zugeschriebene Formulierung: „Wohltätigkeit ist die Ersäufung des Rechts im Mistloch der Gnade“ (Gebauer 2014: 78).

Ein anders gelagertes Beispiel liefert das freiwillige Engagement von und für Migrantinnen und Migranten sowie die Förderung von Migrantenorganisationen, die heute in keinem Integrationskonzept fehlen dürfen. Gleichzeitig kommt deren politische Inklusion kaum voran, weil noch immer zentrale politische Bürgerrechte Teilen der Migrationsbevölkerung vorenthalten werden. Freiwilliges Engagement droht so zum schlechten Ersatz für verweigerte Partizipation zu werden. Nicht von ungefähr fordern deshalb migrantische Gruppen „Partizipation statt Integration“. Ein beredtes Beispiel für diesen Trend gibt der „Nationale Aktionsplan Integration“ (NAP) des Bundes und der Länder von 2012. Darin werden zwar vielfältige Selbstverpflichtungen und Integrationsangebote aufgelistet, aber das Wahlrecht für Drittstaatenbürger wird nicht einmal erwähnt<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Zwischen 1999 und 2009 ist die Engagementquote bei den 14-19jährigen von 38 % auf 36 % gesunken, die Bereitschaft zum Engagement aber von 39 % auf 47 % angestiegen (Gensicke/Geiss 2010: 149).

<sup>4</sup> Dieser Verbesserungswunsch steht seit 1999 mit 63 % bzw. 62 % (2009) nahezu unverändert an der Spitze (Gensicke/Geiss 2010: 45). Dieser Befund demonstriert auch, wie gering die öffentliche Unterstützung für selbstgestaltete Engagementmöglichkeiten, für die nötigen Freiräume und Ressourcen bürgerschaftlichen Engagements noch immer ist.

<sup>5</sup> Zu den begrenzten Ansätzen der politischen Inklusion von Zugewanderten und ihren Nachkommen vgl. Gesemann et al. 2012 und Gesemann/Roth 2014a.

– Besonders unangemessen ist der Umgang mit den demokratischen Potentialen des bürgerschaftlichen Engagements, wenn sie politisch-programmatisch lediglich zur Reparatur von negativen Entwicklungen in der Zivilgesellschaft gewürdigt und gefördert werden, wie dies in den zivilgesellschaftlichen Programmen gegen Rechtsextremismus geschieht. Es geht hier nicht um eine differenzierte Würdigung der Bundes- und Landesprogramme in diesem Bereich. Unter der schwarz-gelben Bundesregierung gab es bereits massive Tendenzen, zivilgesellschaftliche Initiativen an das staatliche Gängelband zu legen. Länder wie Bayern haben in ihren Programmen gegen Rechtsextremismus ohnehin nie auf zivilgesellschaftliche Akteure, sondern auf Verfassungsschutz und andere staatliche Behörden gesetzt. Zu kritisieren ist die programmatische Beschränkung („gegen Rechtsextremismus“) und die selektive Nutzung der zivilgesellschaftlichen Demokratiepoteiale. So warb im März 2013 die damalige Bundesregierung für diese Programme mit dem Titel „Wir für Demokratie. Die Demokratieprogramme der Bundesregierung. Gemeinsam für Demokratie und Toleranz“.

– Ermöglicht und begleitet wird diese Entwicklung von einer starken Tendenz zur Selbstfunktionalisierung in der Zivilgesellschaft. Die „Entdeckung“ non-formalen (und informellen) Lernens im Engagement gehört ebenso dazu, wie die Aktivierung „interkultureller Kompetenz“ durch die Förderung von Migrantenorganisationen oder die Einbindung der Gesundheitsselfhilfe in konventionelle Therapieketten. Solche „förderfähigen“ Leistungen in den Mittelpunkt zu rücken, ist angesichts der Ressourcenschwäche vieler zivilgesellschaftlicher Akteure zwar verständlich, setzt sie aber einer doppelten Gefahr aus. Zum einen reduziert es bürgerschaftliches Engagement auf politisch Erwünschtes und drängt den möglichen Eigensinn von Engagement und die damit verbundenen politischen Gestaltungsansprüche in den Hintergrund. Zum anderen besteht die Gefahr, dass es zum Lückenbüßer für ausbleibende institutionelle Reformen wird – zum Beispiel zum Ersatz für die innere und äußere Öffnung von Schulen bzw. die fehlende interkulturelle Kompetenz in Behörden und Unternehmen.

– Zu dieser Entwicklung haben sicherlich unfreiwillig auch die ansonsten sehr verdienstvollen Freiwilligensurveys beigetragen. Es fehlte ihnen von Anfang an eine differenzierte Bestandsaufnahme und Analyse des politischen Engagements in Initiativen, Protesten und Beteiligungsformaten. Die im freiwilligen Engagement enthaltenen demokratischen Potentiale der Zivilgesellschaft sind ebenfalls nur begrenzt aufgeheilt worden („Im Kleinen etwas gestalten können“ als eines der zentralen Motive der Engagierten). Gerade über die alltäglich beobachtbaren Übergänge von Protest und Widerspruch zum Engagement und zur bürgerschaftlichen Koproduktion wissen wir wenig. Auch die Frage, ob verweigerter Partizipationsrechte und fehlende Gestaltungsmöglichkeiten entscheidende Engagementbarrieren darstellen oder den Ausstieg aus dem Engagement provozieren, verdient verstärkte Aufmerksamkeit. Von der Staffelübergabe an das Deutsche Zentrum für Altersfragen, das für den Freiwilligensurvey 2014 zuständig ist, dürfte eine gesteigerte Aufmerksamkeit für die politische Beteiligungsdimension des Engagements kaum zu erwarten sein.

*7. Politische Beteiligungsansprüche haben Konjunktur.* Angesichts der politischen Entleerung des bürgerschaftlichen Engagements kann nicht überraschen, dass in den letzten Jahren eine beachtliche politische Partizipationslücke sichtbar geworden ist. Dies gilt nicht nur für den Aufschwung von Bürgerinitiativen und Protesten vom Typus S 21. Zwischen 50-80 % der Befragten fordern seit einiger Zeit in diversen Umfragen mehr direkte politische Beteiligung und eine stärkere Berücksichtigung von Vorschlägen aus der Bürgerschaft. Eine aktuelle Befragung von Bürgerinnen und Bürgern, Ratsmitgliedern und Bürgermeistern in 27 Kommunen zeigt, dass aus der Sicht der Bürgerschaft

repräsentative Verfahren und Institutionen ihre Monopolstellung verloren haben. Gefordert werden von mehr als zwei Dritteln der Bürgerschaft mehr direkte Entscheidungsmöglichkeiten, aber nur 38 % der politischen Entscheider sind bereit, diesen Weg mitzugehen. Ähnliche Unterschiede zeigen sich bei der Bewertung des freien Mandats, das von 80 % der politischen Führungsgruppen, aber nur von 43 % der befragten Bürgerinnen und Bürger unterstützt wird. Trotz dieser Differenzen zeigt die Studie, dass sich alle Befragtengruppen darin weitgehend einig sind, dass mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl fördern, politische Entscheidungen qualitativ verbessern, Fehlplanungen verhindern, die Demokratiezufriedenheit steigern und die Akzeptanz von politischen Entscheidungen erhöhen kann (Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg 2014: 43ff.).

*8. Neue Verknüpfungen suchen.* Was aus diesem Beteiligungsaufbruch wird, lässt sich gegenwärtig nicht absehen. Deutlich ist ein Drang zur Institutionalisierung, der versucht, den Rückfall in die Beteiligungsepisoden früherer Jahre zu vermeiden. Bisher können erst ein Bundesland (Baden-Württemberg) und eine wachsende Anzahl von Kommunen (noch immer deutlich unter der Hundertergrenze) für sich beanspruchen, ernsthafte Schritte in Richtung neue Beteiligungskultur zu gehen, während der Bund sich weitgehend verweigert. Über die Mühen der Ebene und die Enttäuschungen bei der Umsetzung wissen wir – im Kontrast zur Engagementpolitik - noch wenig, denn reale und wirksame politische Beteiligung jenseits der Wahlurne sind noch immer eine Erfahrung von Wenigen.

Die hohe Wertschätzung von direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten ist Ausdruck einer verbreiteten Misstrauenskultur. Dialogorientierte Formate (und vermutlich auch die Verantwortungssappelle in Richtung freiwilliges Engagement) stehen unter Instrumentalisierungsverdacht oder werden als folgenlose Symbolpolitik eingestuft. Damit wird das Spektrum möglicher Beteiligungsformate unnötig eingeschränkt, geht es doch nicht zuletzt um das „Wissen der Vielen“, um soziale und politische Innovationen sowie deliberativ und kooperativ erarbeitete Problemlösungen – genuin demokratische Leistungen also, die von den üblichen direktdemokratischen Verfahren (Bürger- und Volksentscheide) kaum erbracht werden können<sup>6</sup>.

Dass die Suche nach Verknüpfungen von politischer Partizipation und freiwilligem Engagement keine Kopfgeburt von Intellektuellen sein muss, belegen zahlreiche Praxisbeispiele.

– In der Engagement- und Selbsthilfeszene ist das „politische Mandat“ durchaus lebendig. Das traditionsreiche Selbsthilfezentrum München hat in diesem Jahr die Jahrestagung der Deutschen Arbeitsgemeinschaft-Selbsthilfegruppen (DAG-SHG) unter die Überschrift gestellt „Drei Seiten der Medaille. Gesundheit, Soziales, politische Beteiligung: Dimensionen der Selbsthilfe“<sup>7</sup>.

– Seit 2013 gibt es in der Bundesrepublik erste Pilotkommunen, die sich auf einen Zertifizierungsprozess unter der Überschrift „kinderfreundliche Kommune“ eingelassen haben. Es geht dabei um die lokale Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Die Standards der „child friendly cities“ sind in Ländern wie Frankreich oder der Schweiz bereits in den 1990er Jahren entwickelt und erprobt worden. Gefordert sind nicht nur gesicherte Partizipationsformen und

---

<sup>6</sup> Eine Ausnahme könnten direktdemokratische Versionen von Bürgerhaushalten sein, wie sie z.B. in Recife praktiziert werden. Sie haben allerdings nur wenig mit dem gemein, was in Deutschland unter der Überschrift „Bürgerhaushalt“ läuft (vgl. Ködelpeter 2014; Roth 2014).

<sup>7</sup> Einige Beiträge sind im Münchner Selbsthilfejournal „Einblick“ (3/2014) dokumentiert.

Mitsprache in kommunalen Angelegenheiten, sondern auch ein Kinder- und Jugendetat, der selbstgewählte und selbstorganisierte Vorhaben ermöglicht ([www.kinderfreundliche-kommunen.de](http://www.kinderfreundliche-kommunen.de)).

– In eine ähnliche Richtung weisen Kinder- und Jugendbudgets, wie sie z.B. in Bremen praktiziert werden (Blanck 2014), Quartiersbudgets, wie sie teilweise mit guten Erfolgen in Gebieten der „sozialen Stadt“ eingesetzt werden, oder „Schülerhaushalte“, die der Schülerschaft mit einem gesicherten Etat die Gelegenheit eröffnen, ihre Schule schülergerecht zu gestalten ([www.schuelerhaushalt.de](http://www.schuelerhaushalt.de)). Auch wenn die dabei ausgelobten Summen in der Regel eher bescheiden ausfallen, handelt es sich um „vertrauensbildende“ Maßnahmen für Bevölkerungsgruppen, die üblicherweise eine große Distanz zum Politikbetrieb haben. Sie erhalten die Gelegenheit zu einem praktisch wirksamen Engagement, das demokratische Entscheidungsprozesse und Gestaltungsmöglichkeiten im eigenen Umfeld verbindet. Häufig tragen solche Budgets dazu bei, die Stadt- und Gemeinderäte, aber auch die Einrichtungen (Schulen) und Institutionen eines Quartiers mit den dadurch ermöglichten Initiativen zu befassen.

Diese kleine Auswahl mag genügen, um deutlich zu machen, dass es Synergieeffekte von freiwilligem Engagement und demokratischer Beteiligung gibt, die mehr Aufmerksamkeit verdienen und vermutlich in vielen Engagementbereichen eine Rolle spielen.

*9. Agenda für eine starke Bürgergesellschaft.* Die skizzierten Entwicklungen nach dem Impuls der Enquete-Kommission des Bundestags von 2002 erfordern eine erneuerte politische Agenda für die Engagementpolitik, wenn sie aus ihrem politischen Schattendasein heraustreten soll. Es hat nur als Alternativkonzept zu dem noch immer wirksamen Trend in Richtung „manufactured civil society“ eine Chance, der von der letzten Bundesregierung vorangetrieben wurde. Im Wesentlichen geht es um folgende Eckpunkte:

– Wahrung des Eigensinns und der Freiwilligkeit bürgerschaftlichen Engagements. Gegenüber staatlicher Politik und Unternehmen geht es darum, Respekt vor der Handlungslogik und der Kreativität der Zivilgesellschaft einzufordern, statt sich an deren Maßstäben auszurichten. Umgekehrt sollten wirtschaftliche und staatliche Akteure berücksichtigen, dass sie mit der Übertragung ihrer Maßstäbe destruktiv auf die Zivilgesellschaft einwirken. Dies erfordert z.B. eine kritische Überprüfung der zivilgesellschaftlichen Wirkungen von Freiwilligendiensten. Der im Rahmen der Programme gegen Rechtsextremismus schließlich erfolgreiche Widerstand gegen die Zumutungen der „Demokratieklausel“ in der letzten Legislaturperiode markierte eine wichtige Grenze für Anpassungsbereitschaft und Verfügbarkeit.

– Stärkung der demokratiepolitischen Dimensionen einer engagierten Bürgerschaft, u.a. durch die Anerkennung und Ausweitung der beschriebenen Schnittfläche von politischer Partizipation und freiwilligem Engagement. Dies kann in der Praxis auch dadurch geschehen, dass sich die zahlreichen Engagementeinrichtungen gleichzeitig als Orte profilieren, die politische Beteiligungsprozesse anstoßen, unterstützen und moderieren.

– Nicht zuletzt geht es um ein „Recht auf Engagement“ (Michael Bürsch). Aber wie ist dies heute eigentlich zu buchstabieren? Jeder und jede kann sich doch beteiligen und engagieren - oder es lassen? Aktuell sind vor allem vier Ungleichheitsdimensionen zu beachten.

Eine davon ist die soziale Inklusion<sup>8</sup>. Über den „Mittelschichtsbauch“, die soziale Exklusivität, die Ausgrenzung von Jüngeren, teilweise auch von Frauen und von Menschen mit Migrationshintergrund sowohl in der politischen Partizipation wie im freiwilligen Engagement können keine Zweifel bestehen. Selbst mit Blick auf die Wahlbeteiligung müssen wir heute in Deutschland von einer „gespaltenen Demokratie“ sprechen (Schäfer u.a. 2013; Gagné 2014). Wer eine starke Bürgergesellschaft wünscht, muss sich um glaubwürdige Antworten auf die eingebaute Ungleichheitstendenz bemühen. Je anspruchsvoller die Formen der Beteiligung und des Engagements sind, desto größer ist die soziale und bildungsbezogene Selektivität der Beteiligungschancen. Das „Recht auf Engagement“ erinnert an die zentrale Gleichheitsnorm in Demokratien.

Zum zweiten geht es um die Schaffung der materiellen gesellschaftlichen Voraussetzungen für eine engagierte Bürgerschaft: „jenseits von Klasse und Stand“, aber auch jenseits weiterer Diskriminierungstatbestände. Einige notwendige Voraussetzungen liegen auf der Hand. Es beginnt mit Kindereinrichtungen und Schulen, in denen Mitbestimmungen und Engagement den Alltag prägen. Engagement und Beteiligung müssen gelernt werden und sind nicht im genetischen Code verankert. Es braucht öffentliche Plätze, kommunale Räume, Ressourcen und Netzwerke für die gemeinschaftliche Selbstgestaltung. Gefragt ist die Entfaltung einer Beteiligungskultur, die durch verbindliche Beteiligungs- und Engagementstrukturen stabilisiert wird. Auf absehbare Zeit werden zusätzliche Anstrengungen nötig sein, um beteiligungs- und engagementferne Bevölkerungsgruppen aufsuchend und niedrig schwellig einzubeziehen.

Drittens bedeutet „Recht auf Engagement“ auch zu zentralen politischen Themen und Reformen bürgerschaftliche Mitwirkungs- und Mitgestaltungsansprüche einzufordern und sich nicht in eine funktionale Nische abdrängen zu lassen.

Schließlich wird viertens die aktive Zivilgesellschaft nur eine Chance haben, wenn sich die anderen gesellschaftlichen Funktionsbereiche darauf einstellen und das „Recht auf Engagement“ respektieren.

*10. Bürgerschaftliches Engagement als reale Utopie<sup>9</sup>.* Die skizzierte „starke Bürgergesellschaft“ hat einen utopischen Kern. Dominante Tendenzen in Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft weisen in eine andere Richtung. Nicht zuletzt geht es um ökonomische Landnahmen und die Stärkung der politischen Kontrollmacht<sup>10</sup>, die durch ein selbstbewusstes bürgerschaftliches Engagement mit gesellschaftlichen Gestaltungsfreiräumen herausgefordert werden. Gleichwohl gibt es für diese Utopie empirische Anhaltspunkte in Gestalt von anspruchsvollen Projekten, sozialen Experimenten, aufbegehrenden und zuweilen auch wütenden Bürgerinnen und Bürgern. Kritische Sozialwissenschaft kann nicht nur die Gegenteilstendenzen, Blockaden und Rückschritte bürgerschaftlichen Engagements kartographieren, analysieren und sie gesellschaftsanalytisch interpretieren. Sie sollte auch den Mut haben, im Sinne einer „public sociology“ (Burawoy 2005) die überschießenden „utopischen“ Gehalte

---

<sup>8</sup> Eindrucksvoll zur Dramatik der aktuellen Ungleichheitsdynamik auch in den OECD-Ländern s. Therborn (2013).

<sup>9</sup> Zum auf den ersten Blick paradoxen Konzept „realer Utopien“ s. Wright (2010).

<sup>10</sup> Auf diesen nur scheinbar widersprüchlichen Zusammenhang von ökonomischer Liberalisierung und politischer Disziplinierung hat mit einer Fülle von empirischen Belegen Alasdair Roberts (2010) aufmerksam gemacht.

in politischer Partizipation und freiwilligem Engagement zu stärken und auf ihren uneingelösten Versprechen zu bestehen.

## Literatur

Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.) 2014: Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung

Blanck, Heike 2014: „Ohne Akzeptanz geht schon mal gar nichts!“ Jugendbeteiligung in Bremer Stadtteilen mit Ressourcenverantwortung. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) (94) 6, S. 264-270

BMFSFJ (Hg.) 2012: Für eine Kultur der Mitverantwortung. Erster Engagementbericht. Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland – Schwerpunkt: Engagement von Unternehmen. Berlin: BMFSFJ

Burawoy, Michael 2005: For Public Sociology. In: American Sociological Review (70) 1, 4-28

Eliasoph, Nina 2011: Making Volunteers. Civic Life after Welfare's End. Princeton: Princeton University Press

Eliasoph, Nina 2013: The Politics of Volunteering. Cambridge/Malden: Polity

Embacher, Serge/Roth, Roland 2010: Ein neuer Gesellschaftsvertrag. Rahmung für Corporate Citizenship. Berlin: CCCD

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

Gagné, Jérémie 2014: Europawahl 2014 – warum die sozial gespaltene Wahlbeteiligung Europa schadet. Einwurf: Zukunft der Demokratie 1/2014. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Gebauer, Thomas 2014: Jenseits der Hilfe: Von der Wohltätigkeit zur Solidarität. In: Blätter für deutsche und internationale Politik (59) 4, 73-79

Generali Zukunftsfond/ISAB 2014: Generali Engagementatlas 2015. Köln: Generali Zukunftsfond

Gensicke, Thomas/Geiss, Sabine 2010: Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. München: TNS Infratest

Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta 2012: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Berlin/Bonn: BMVBS/BBSR/Integrationsbeauftragte

Gesemann, Frank/Roth, Roland 2014: Engagement im Quartier. Endbericht. Bonn: BBSR

Gesemann, Frank/Roth, Roland 2014a: Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. Berlin: FES Forum Berlin

Hodgson, Lesley 2004: Manufactured Civil Society: Counting the Cost. In: Critical Social Policy (24) 2, 139-164

Ködelpeter, Thomas 2014: Bürgerhaushalte neu denken! In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03 vom 05.11.2014

Roberts, Alasdair 2010: The Logic of Discipline. Global Capitalism and the Architecture of Government. Oxford: Oxford University Press

Roth, Roland 2014: Bürgerhaushalte International – Was können wir aus den weltweiten Erfahrungen mit Bürgerhaushalten lernen? In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03 vom 05.11.2014

Schäfer, Armin/Vehrkamp, Robert/Gagné, Jérémie Felix 2013: Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Therborn, Göran 2013: The Killing Fields of Inequality. Cambridge: Cambridge University Press

Wright, Erik Olin 2010: Envisioning Real Utopias. London/New York: Verso

**Autor:**

**Prof. Dr. Roland Roth**, Hochschule Magdeburg-Stendal und DESI (Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration), Berlin.

**Kontakt:** [roland.roth1@gmx.de](mailto:roland.roth1@gmx.de)

**Redaktion:**

*BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland*

*Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)*

- Geschäftsstelle -

Michaelkirchstr. 17-18

10179 Berlin-Mitte

+49 (0) 30 6 29 80-11 5

[newsletter\(at\)b-b-e.de](mailto:newsletter(at)b-b-e.de)

[www.b-b-e.de](http://www.b-b-e.de)