



Deutscher Bundestag

Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“

Sitzung am 15. März 2023

Bürgerschaftliches Engagement:
Schritte zur Überwindung einer verfassungsrechtlichen Leerstelle

Schriftliche Stellungnahme

Tübingen, den 11. März 2023

I.

Wer aus verfassungsrechtlicher Perspektive über bürgerschaftliches Engagement in Deutschland nachdenkt, muss einräumen, dass das Konzept und seine verschiedenen Erscheinungsformen nicht angemessen in der Architektur des vom Grundgesetz errichteten Verfassungsstaats verankert sind. Das Konzept bewegt sich in einem Leerraum, der weder grundrechtlich noch staatsorganisationsrechtlich erschlossen und funktional einordnet ist. Die Schwierigkeiten, das Konzept theoretisch und positivrechtlich angemessen zu fundieren, mögen zu dem Umstand beitragen, dass es so schwierig geworden ist, den Bürgerinnen und Bürgern die Funktion und den Wert ihres gesellschaftlichen Engagements aufzuzeigen. Es ist vielfach festgestellt worden, dass sich eine Kultur bürgerschaftlichen Engagements nicht in einem luftleeren Raum entwickeln kann. Dies gilt ebenfalls für die vielfach geforderte „Anerkennungskultur“, in der sich die Wertschätzung derartiger Engagements ausdrückt. Es reicht nicht, in Sonntagsreden davon zu sprechen, wie wichtig es ist, dass sich die Bürgerinnen und Bürger zur Förderung des Gemeinwohls aus eigenem Antrieb, freiwillig und ohne materielles Gewinnstreben aktiv betätigen. Eine derartige Bereitschaft wird sich nur entwickeln, wenn Staat und Gesellschaft Orientierungsmuster bereithalten und pflegen, die derartigen Aktivitäten einen (positiven) Sinn vermitteln. Die Selbstverständlichkeit, mit der junge Menschen in derartige Verständnisse vom (Mehr-)Wert bürgerschaftlichen Engagements hineingewachsen sind, ist in einer hochgradig individualisierten Gesellschaft verloren gegangen, die die Aufgabe der Konstituierung des Selbsts in die Hände der als Einzelunternehmer begriffenen Individuen gelegt hat. Bürgerschaftliches Engagement ist dann natürlich weiterhin eine Option, aber eben nur noch eine von vielen und sicherlich nicht die naheliegendste, wenn man in Rechnung stellt, dass es gerade nicht um selbstinteressiertes Handeln geht.

II.

Wie erklärt es sich, dass sich das bürgerschaftliche Engagement aus verfassungsrechtlicher Sicht in einem Niemandsland bewegt? Im geltenden Verfassungsrecht ist der Status dieses Engagements diffus. Es bedarf keiner ausdrücklichen Feststellung, dass Bürgerinnen und Bürger, die sich engagieren, grundrechtlich geschützte individuelle Freiheit wahrnehmen, regelmäßig in assoziativer Verbindung mit anderen. Grundrechtliche Freiheit unterscheidet allerdings nicht danach, ob man im eigenen Interesse oder im (tatsächlichen oder vermeintlichen) Interesse der Allgemeinheit tätig wird. Aus grundrechtlicher Sicht wird daher auch nicht zwischen gemeinwohlorientiertem bürgerschaftlichem Engagement und selbstinteressierter Interessenrepräsentation unterschieden. Grundrechte schützen Freiräume, der Gebrauch dieser Freiräume ist aber nicht mit Gemeinwohlsichtspunkten verknüpft. Die Grundrechte schützen die individuelle Wahl der Lebensform, ohne inhaltlich zu werten – die zivilgesellschaftlich aktive Bürgerin steht diesbezüglich nicht besser da als der Egoist, der sich um die Angelegenheiten der „res publica“ nicht kümmert. Aus grundrechtlicher Sicht lässt sich daher auch keine normative Erwartung und kein konstitutionelles Ideal formulieren, dass sich eine Person bürgerschaftlich engagiert.

Bürgerschaftliches Engagement lässt sich aber auch staatsorganisationsrechtlich nicht einfach einordnen. Das dominierende Staats- und Verfassungsdenken in Deutschland hat für bürgerschaftliches Engagement keinen (positiv) konnotierten Platz. Ein deutliches Indiz ist der Umstand, dass dieser Form der „Gemeinwohlarbeit“ in den Hand- und Lehrbüchern zum Staats- und Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland keine erkennbare Bedeutung zugeschrieben wird. Auch ein Blick in verfassungstheoretisch ausgerichtete Schriften ergibt einen Nullbefund. Zwischen der Ebene der organisierten Staatlichkeit (Legislative, Regierung, Verwaltung, Judikative) und Institutionen, in denen Individuen ihre Interessen realisieren (vor allem dem Markt), sowie den natürlichen Ge-

meinschaften (Familien) sieht die Architektur des staatlichen Gemeinwesens in der Deutung, wie sie gegenüber im Staats- und Verfassungsrecht gepflegt wird, keinen strukturierten Raum vor.

Damit korrespondiert die Vorstellung, dass die Verwirklichung des Gemeinwohls in der grundsätzlichen Verantwortlichkeit der Institutionen der organisierten Staatlichkeit liegt. Staatsrechtswissenschaft und Verfassungsgerichtsbarkeit lassen die Tendenz erkennen, in allen Fällen, in denen Defizite zu beobachten sind, die organisierte Staatlichkeit in die Pflicht zu nehmen – sei es über die Konstruktion von Handlungspflichten aus Verfassungsprinzipien (z.B. Sozialstaatsprinzip) oder über die Anwendung grundrechtlicher Schutzpflichten. Es wird damit nicht nur das grundgesetzliche Recht des Staats angesehen, in Fällen einzuspringen und zu handeln, in denen sich im gesellschaftlichen Bereich Gemeinwohldefizite ergeben. Nein, es gibt danach auch eine staatliche Handlungsverantwortlichkeit, die schnell, vielleicht zu schnell den „Ruf nach dem Staat“ provoziert.

Das Verfassungsrecht kann vor diesem Hintergrund auch keine Kriterien zur Verfügung stellen, nach denen entschieden werden könnte, ob etwas sinnvollerweise in die Hände der sich engagierenden Bürgerschaft gelegt werden sollte (und zwar auch dann, wenn dort vielleicht nicht so reibungslos geliefert wird wie durch eine gut funktionierende staatliche Verwaltung). Keine der hier abstrakt in Betracht kommenden konstitutionellen Leitideen ist im deutschen Staats- und Verfassungsdenken wirklich verwurzelt – das gilt sowohl für die Idee, dass das staatliche Gemeinwesen „von unten“ aufgebaut ist, als auch für das Subsidiaritätsprinzip. Die Bundesrepublik Deutschland ist zum „unitarischen Bundesstaat“ nicht zuletzt deshalb geworden, weil das Vertrauen in die Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit der Ebene des Bundes alle anderen Erwägungen überschattet. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Man muss die Herausbildung dieser Erwartungen an den Staat zunächst und vor allem als Erfolg ansehen – allerdings ein Erfolg, der nicht ohne Preis erzielt werden konnte. Es ist nicht nur schwer, bürgerschaftliches Engagement einzufordern, wenn potentiell immer der Staat einspringen wird. Sondern vielmehr entsteht die Gefahr eines Teufelskreises, in dem die nachlassende Bereitschaft

der Bevölkerung, sich von unten freiwillig für die Förderung des Gemeinwohls einzusetzen, umstandslos und selbstverständlich durch staatliche Verwaltungstätigkeit ausgeglichen wird. Das wiederum kann eine Psychologie des Disengagements fördern.

Ein ähnliches Bild ergibt sich auch, wenn man bürgerschaftliches Engagement aus der Perspektive des Demokratieprinzips analysiert. Das Grundgesetz stellt in Bestimmungen wie Art. 20 GG oder Art. 38 GG den Institutionen der organisierten Staatlichkeit die sich aus Bürgerinnen und Bürgern zusammensetzende politische Gemeinschaft gegenüber. Demokratie verwirklicht sich in dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten „Legitimationskettenmodell“ vor allem durch die Volkswahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages und durch die zentrale Stellung des Parlaments im staatlichen Entscheidungsgefüge (z.B. Gesetzesvorbehalte, Wesentlichkeitstheorie, Integrationsverantwortung und haushaltspolitische Gesamtverantwortung). Das Demokratieverständnis, welche das gegenwärtige Staats- und Verfassungsdenken prägt, hat für bürgerschaftliches Engagement im Raum unterhalb der Ebene der organisierten Staatlichkeit kein theorieimmanentes Verständnis und keinen Platz. In vielen staats- und verfassungsrechtlichen Darstellungen findet sich ein Bild, in dem die Bürgerinnen und Bürger in demokratietheoretischer Hinsicht auf wählende Akteure reduziert werden, die alle vier Jahre zur Wahlurne gehen und in der Zwischenzeit gut regiert werden. Ein Demokratieverständnis, das den Staat als Leistungsträger einer individualistisch-selbstinteressierten Bourgeoisie gegenüberstellt, kann der Gemeinwohlerfüllung von unten keine funktionale Rolle zuweisen. Das Grundgesetz sieht nur ganz wenige Institutionen vor, die im Übergangsbereich zwischen der organisierten Staatlichkeit im engeren Sinn und dem gesellschaftlichen Bereich liegen – die in Art. 28 GG abgesicherte kommunale Selbstverwaltung kann je nach Sichtweise eher als Teil des Staats angesehen oder der Sphäre bürgerschaftlichen Engagements zugeschlagen werden. Wenn sich demokratische Mitbestimmung auf die politische Steuerung und Kontrolle der Amtsträger der organisierten Staatlichkeit beschränkt, kann das Selbstverständnis von „citoyens“, die sich in der Verantwortung sehen, durch ein freiwilliges Engagement zum Gemeinwohl beizutragen, nicht abgebildet werden.

III.

Was folgt daraus verfassungstheoretisch und verfassungsrechtlich? Die Annahme, dass sich die beschriebenen Sinnmuster schnell und umstandslos umschreiben ließen, wäre offenkundig verfehlt. Sie sind im Kreis der Verfassungsrechtswissenschaft tief verankert, entsprechen dem Grundgefühl einem erheblichen Teil der Bevölkerung und werden auch von Teilen der Politik gefördert. Es ist politisch hochgradig unpopulär, in Situationen, in denen sich gemeinwohlrelevante Defizite und Probleme auftun, auf gesellschaftliche Verantwortlichkeiten und gesellschaftliche Kräfte zu verweisen. Viel näher liegt es in der politischen Logik, den schützenden Staat zu aktivieren. Der politische Mut, festzustellen, dass der Staat nicht alles leisten kann und soll, ist in Deutschland eher unterentwickelt. Wenn er überhaupt besteht, macht er sich eher in staatsphilosophischen Schriften und Sonntagsreden bemerkbar und nicht, wenn konkrete Probleme auftauchen. Das bedeutet aber nicht, dass es sich nicht lohnte, auf eine Veränderung der bestehenden Sinnmuster hinzuarbeiten. Aus Sicht eines Verfassungsrechtlers erscheinen in der gegenwärtigen Situation vor allem die folgenden drei Punkte relevant zu sein:

1. Wer sich der Frage widmet, wie bürgerschaftliches Engagement in der Bundesrepublik Deutschland gesichert und gestärkt werden kann, muss sich zunächst damit befassen, worin der Wert eines solchen bürgerschaftlichen Engagements liegt. Geht es darum, den Menschen in Erinnerung zu rufen, dass ein (gutes) Leben durch das Engagement für das Gemeinwohl an Qualität und Sinn gewinnt? Geht es um die Sicherung und Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts durch Förderung von Projekten der Kooperation zwischen Bürgerinnen und Bürgern? Oder geht es um die Entlastung der organisierten Staatlichkeit, deren Verwaltung in manchen Bereichen Effektivitätsprobleme hat und gelegentlich überfordert wirkt? Alles spricht für die Annahme, dass alle der hier genannten funktionalen Erwartungen eine Bedeutung haben und dass sich der relative Wert der verschiedenen Erwartungen für einzelne Beobachter und Beobachterinnen unterschiedlich darstellen kann. Sicher ist schließlich, dass die Entwicklung von Handlungsempfehlun-

gen davon abhängt, welche der drei Erwartungen man in den Vordergrund rückt. Für einen Verfassungsrechtler besonders drängend erscheint dabei die Frage einer angemessenen Aufgabenverteilung zwischen der Ebene der organisierten Staatlichkeit und dem Raum, in dem Gemeinwohlverwirklichung von Institutionen und Initiativen „von unten“ aus der Gesellschaft heraus betrieben werden kann.

2. Wichtig erscheint mir weiter, dass sich sowohl die Staats- und Verfassungsrechtswissenschaft als auch die staatlichen Amtsträger um die Entwicklung und Pflege von Konstellationen kümmern müssen, in denen das bürgerschaftliche Engagement eine angemessene Rolle spielt. Die Staatsarchitektur muss in Denkmustern beschrieben werden, die neben der Ebene der organisierten Staatlichkeit und der Ebene selbstinteressierten Handelns der Menschen einen Raum bürgerschaftlichen Engagements vorsieht. Es muss darum gehen, in diesem Raum die sozio-politische Funktion, die aktive Bürgerinnen und Bürger durch Übernahme von Verantwortung unterhalb der organisierten Staatlichkeit wahrnehmen, in staats- und demokratietheoretischen Kategorien zu beschreiben und so Wertschätzung zu ermöglichen. Nicht schädlich wäre es, wenn in diesem Zusammenhang schon in der Grundbeschreibung deutlich gemacht würde, dass sich ein staatliches Gemeinwesen nicht „von oben“ herab, sondern „von unten“ heraus konstituiert. Ebenso wäre es hilfreich, ein Konzept bürgerschaftlicher Verantwortung zu entwickeln, durch das die Menschen ideell in die Pflicht genommen würden. Eine derartige Verantwortung ließe sich verwenden, um dem allfälligen „Ruf nach dem Staat“ etwas entgegensetzen zu können.

Wenn es nicht gelingt, die bestehenden Sinnmuster dergestalt umzustrukturieren, dass das bürgerschaftliche Engagement in der Architektur der verfassten Staatlichkeit eine positiv besetzte Rolle findet, werden konkrete legislative und administrative Maßnahmen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements (etwa im Steuerrecht) wenig bewirken können. Offensichtlich geht es hier um die Erzeugung sozio-kultureller Orientierungsmuster, die sich nicht einfach durch eine Rechtsänderung oder eine Verwaltungsmaßnahme umstellen lassen. Die notwendigen Prozesse müssen langfristig konzipiert werden und auf

verschiedenen Ebenen (Familie, Schule, Politik etc.) vorangetrieben werden. Der Verfassungsrechtswissenschaft würde die Aufgabe zufallen, einen liberalen Freiheitsraum, in dem das Engagement betrieben werden kann, staats- und verfassungstheoretisch zu konzipieren. Dabei ist es wichtig, dass dieser Raum nicht durch materielle verfassungsrechtliche Muster oder gar durch positivrechtliche Regelungen gleich wieder verschlossen wird. Die Gefahr ist groß, dass die bürgerschaftlichen Aktivitäten, die ihren Wert daraus gewinnen, dass sie staatsfern entworfen, organisiert und durchgeführt werden, in der Folge einer konstitutionellen Anerkennung gleich wieder „verstaatlicht“ werden. Die Gefahr der Veradministrierung von Tätigkeiten, die sich „von unten“ entwickeln sollen, ist ebenso wenig von der Hand zu weisen wie die Gefahr, dass private Sinngewinnung und -stiftung durch staatliche Sinnzuschreibung ersetzt wird.

3. Den vorstehenden Überlegungen lässt sich entnehmen, dass ich die wichtigste Aufgabe darin sehe, auf die sozio-politischen und sozio-kulturellen Sinnmuster einzuwirken, die für die Einordnung und Bewertung bürgerschaftlichen Engagements vorgehalten werden. Ich habe auch dargelegt, dass ich eine Schwierigkeit darin sehe, dass weder das Grundgesetz noch die gegenwärtige Staats- und Verfassungsrechtswissenschaft eine adäquate Funktionsbeschreibung liefern können. Vor diesem Hintergrund möchte ich anregen, darüber nachzudenken, ob sich eine Änderung des Grundgesetzes empfiehlt, die die Funktion bürgerschaftlichen Engagements in der Architektur der vom Grundgesetz errichteten Staatlichkeit heraushebt. Eine Verfassungsbestimmung, die die konstitutionelle Funktion und den verfassungspolitischen Wert bürgerschaftlichen Engagements betont, könnte etwa folgenden Inhalt haben:

„Zum demokratischen Leben gehört das bürgerschaftliche Engagement“.

Eine solche Bestimmung könnte in Art. 20 Abs. 2 GG oder in Art. 28 GG aufgenommen werden, weil es um staatspolitische und demokratische Strukturfragen geht.

Eine grundgesetzliche Verankerung würde Wissenschaft und Praxis dazu zwingen, über diese Architektur neu nachzudenken und sie anders als gegenwärtig zu konzipieren. Sie würde zudem wertstiftende Bedeutung haben und dem Ansehensverlust, den das bürger-schaftliche Engagement erlitten hat, entgegenwirken. Sie würde schließlich auch eine Verfassungserwartung an die Bürgerinnen und Bürger formulieren, die darauf hinausläuft, dass funktionierende Staatlichkeit auch den eigenen Einsatz für die „res publica“ verlangt. Liberales Verfassungsdenken wird diesbezüglich jeden Zwang und jeden Druck ablehnen; es wird aber hervorheben, dass nur ein rudimentärer Nachwächterstaat alle Gemeinwohlerwartungen aus eigener Kraft und mit eigenen Mitteln erfüllen kann. Eine derartige neue Verfassungsbestimmung würde zudem staatsrechtliche Einheitsvorstellungen und demokratietheoretische Konsensideale in Frage stellen, die den Wert von Gruppenaktivitäten im öffentlichen Raum tendenziell negativ bestimmen. Sie würde deutlich machen, dass es die Sorge um die Erhaltung der gesellschaftlichen Einheit und die Angst vor der Entstehung von Konflikten nicht rechtfertigen, dieses Engagement abzutun oder gar zurückzudrängen. De im deutschen Staats- und Verfassungsdenken gelegentlich zu spürenden Sorge vor Unordnung und Koordinationslasten würde ebenfalls begegnet.

Über eine Verfassungsänderung dieser Art sollte man im Übrigen auch dann nachdenken, wenn man (wie ich) eher zurückhaltend ist, wenn es um Forderungen geht, die Interessen partikularer Gruppen oder spezifische Werte in die Verfassung aufzunehmen. Es ist sicherlich richtig, dass der Umstand allein, dass etwas wichtig ist, es noch nicht rechtfertigt, es in der Verfassung zu erwähnen. Ebenso wenig lässt sich eine Verfassungsänderung allein damit rechtfertigen, die öffentliche Aufmerksamkeit auf ein bestimmtes Anliegen lenken zu wollen. Bei der verfassungsrechtlichen Verankerung des Konzepts des bürger-schaftlichen Engagements würde es aber unmittelbar weder um Interessen noch um Werte gehen. Es würde vielmehr um architektonische Fragen der Konstruktion von Verfassungsstaatlichkeit gehen – und darum, wie ein gesellschaftlicher Raum konzipiert werden kann, in dem bürgerschaftliche Gemeinwohlarbeit erfolgt. In diesen Fragen orientierende Antworten zu geben, ist Aufgabe einer Verfassung.

Gez. Prof. Dr. Martin Nettesheim