

Der Bürger als Lückenbüßer

Warum ehrenamtliche Arbeit von der Politik in den Schatten gedrängt wird / Eine kritische Bestandsaufnahme in zehn Thesen von Thomas Leif

Der Verdruss über die etablierte Politik breitet sich aus. Was nicht bedeutet, dass die Menschen unpolitisch geworden sind. Im Gegenteil: Sie wollen sich engagieren. Doch die Parteien, die großen etablierten Verbände und die Sozialbürokratie sehen in Selbsthilfegruppen und Ehrenamt eher natürliche Feinde als Bündnispartner.

(. . .) Die Dilemmata lassen sich so zusammenfassen:

1. Die Aktivitäten zum "Jahr der Freiwilligen" und die damit assoziierten Projekte - etwa der Enquete-Kommission des Bundestags - folgten weitgehend dem Politikmodell der abgeschotteten Gremienarbeit. Die (versteckten) Konflikte, die mit dem Ausbau der Zivilgesellschaft verbunden sind, wurden nicht offensiv ausgetragen, sondern in vielen Megabyte Text eingeehgt. Ein Konflikt-Thema wurde als Harmonie-Thema verhandelt. Dieser Prozess verhinderte den öffentlichen Diskurs, reduzierte die Spannung und überlagerte die Konflikt-Konstellationen mit Konsensformulierungen, Formelkompromissen und falscher Schwerpunktsetzung, etwa im Feld der Versicherung der Engagierten. "Soll-kann-müsste-Papiere" mit dem Charme einer Steuererklärung entfalten aber keine Begeisterung und fördern keine Mobilisierung. Es ist schon ernüchternd, wie gering die publizistische Resonanz auf den Enquete-Bericht ausfiel.

2. Die Kampagne für das "Jahr der Freiwilligen" lief stets auf kleinster Flamme; selbst für die Werbung der Riester-Rente - einem Flop - wurde mehr investiert. Die Unsicherheiten, die mit dem Thema verbunden sind, spiegeln sich in halbherzigen Reden, unvollendeten Internet-Auftritten, Pflichtveranstaltungen und kleinmütigen Handlungskatalogen wider. Der marginale Umfang einer Kampagne (mit einem guten Slogan) spiegelt immer auch das Anspruchsniveau des Politikentwurfs. Auch im Wahlkampf 2002 und danach spielte das Thema für Rot-Grün fast keine Rolle. Der Grund für diese Irritation ist ganz einfach. Aus dem weichen Thema wurde keine konkrete, griffige Policy-Orientierung abgeleitet. Das vorhandene Politikprodukt mit Ideen und realistischen Versprechungen war schlicht zu dünn. Es hätte nicht einmal gereicht, um eine ahnungslose Werbeagentur zu briefen. Geld war vorhanden, wenn man die Budgets für die stümperhaften Kampagnen aus dem Arbeits-, Bildungs- und Gesundheitsressort vergleicht.

3. Die CDU kritisiert in ihrem wenig inspirierten Sondervotum zum Enquetebericht die Staatsfixiertheit der SPD. Ihre Alternative besteht allerdings allein in der Förderung und Absicherung ihrer Milieus und Wählertruppen. Zu diesem Zweck hat sich eine stille große Koalition gebildet, die vermeintlich andere Gestaltungskonzepte vorgibt. Deutschland ist ein vitaler Verbändestaat mit funktionierenden Lobbystrukturen. Die Sportverbände, die Feuerwehr und die Traditions-Organisationen sind das Epizentrum der Freiwilligen-Politiker. Nicht nur die "Übungsleiter-Pauschale" ist sichtbares Zeichen der Sonderrolle der Sportverbände. Gegen diesen Lobby-Block, auf den sich Funktionäre stützen und ohne den zahlreiche Bundestagsabgeordnete nicht überleben könnten, ist kein Kraut gewachsen. Die Schmuttelkind-Behandlung der Freiwilligen-Initiativen zeigt nachdrücklich, dass öffentliche Förderung in Deutschland ein Produkt der harten Lobbyarbeit ist. Dieser Satz gilt offenbar unabhängig von der gerade amtierenden Bundesregierung.

4. Alle soziologischen Studien gehen übereinstimmend von zwei zentralen Befunden zu grundsätzlichen gesellschaftlichen Trends aus:

- die zunehmende Individualisierung und Vereinzelung sowie

- die Reduktion dauerhafter Organisationsbindungen bei gleichzeitiger Bereitschaft, sich auf sinnvolle Projekte einzulassen, die auch individuelle Vorteile und persönlichen Nutzen bringen (Kontakte, Weiterbildung, Anerkennung, Selbstverwirklichung, Erkenntnisgewinn).

Ausgehend von dieser Situationsanalyse müsste eigentlich die intensive institutionelle Förderung neuer Strukturen - etwa von Freiwilligen-Agenturen - erfolgen. Sinnvoll erscheinen auch kommunal abgestimmte Projekte, die moderne Seniorenzentren und Selbsthilfe-Kontaktstellen integrieren. Dieses wirkungsvolle Triumvirat liegt aber nicht im Interesse der handelnden Akteure, die den Wohlfahrtskuchen schon längst untereinander verteilt haben. Solche neuen Modelle hätten die 39 Gutachten der Enquete anfertigen sollen - stets mit operativem Zuschnitt, mit Praxisrelevanz, mit der Klärung der Blockaden. Man hätte auf bereits

vorliegenden Konzepten aufbauen können. Aber all das ist Politik im Konjunktiv. Der Einfluss der mächtigen Verbände der Bürgergesellschaft blieb nicht ohne Wirkung.

Die gleichen Mechanismen sind übrigens bei der Konstitution neuer Netzwerk-Strukturen festzustellen. Die etablierten Organisationen wollen die neuen Akteure des 2002 gegründeten "Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement" (BBE) in eine Randstellung drängen. Ihnen ist wenig an einem starken Netzwerk im politischen Raum gelegen, das sie nicht verbandspolitisch kontrollieren können. Wie es aussieht, könnte dies ihnen auch gelingen. Da die Engagement-Förderung an Standing in der Bundespolitik zu verlieren scheint, hat das BBE für Oktober 2004 eine "Woche des Engagements" angekündigt. Die politische Agenda der 140 Mitglieder hat sich auf 15 Handlungsschwerpunkte konzentriert, deren Umsetzung schon sehr vieles bewegen könnte. Doch die in der Agenda des BBE durchschimmernde Konsensorientierung der Akteure könnte die Kreativität und Handlungsfähigkeit auch behindern. Da sich das BBE als ein trisektorales Netzwerk von Akteuren aus Bürgergesellschaft, Staat und Wirtschaft gegründet hat, könnte es für die in Kauf genommene interne Heterogenität mittelfristig einen hohen Preis zahlen: den Preis der selbst verschuldeten Einflusslosigkeit. Besonders pikant ist, dass einzelne Agentur-Vertreter im Netzwerk durchaus eigene ökonomische Interessen vertreten.

5. Die wesentlichen Konfliktzonen im Feld der Engagement-Politik sind längst bekannt und werden so auch im BBE, wenn auch zu weich und unverbindlich, thematisiert: Stellvertretend seien hier nun einige wesentliche Bereiche genannt:

a) der Konflikt zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen. In einer Studie hat die Hans-Böckler-Stiftung in NRW den gleichen Anteil von Haupt- und Ehrenamtlichen etwa im Bereich der Arbeiterwohlfahrt ermittelt. Viele Hauptamtliche empfinden selbstbewusste Engagierte als Konkurrenten, die leise "entsorgt" werden.

b) die Unbeweglichkeit von Wohlfahrtsverbänden und Kommunen, die neuen Akteure des bürgerschaftlichen Engagements als Gegner im Förderdschungel behandeln. Der Krieg um die Fördertöpfe lähmt seit Jahren die Innovation.

c) die Tatsache, dass viele Städte nichts unternehmen, um das Engagement der Freiwilligen zu fördern. Zahlreiche Studien haben ein einhelliges Ergebnis zu Tage befördert. Die Städte, die etwas tun, sind auch erfolgreich: D. h. Förderstrukturen haben mit Nachhaltigkeit und Management zu tun. Die Stadt München hat bewiesen, dass allein durch die Verbesserung der Informationsangebote und die Vermittlung von Interessierten viel bewegt werden kann. Baden-Württemberg wird zu Recht als vorbildlich hervorgehoben. Alle Bundesländer hinken weit hinter diesem Bundesland hinterher. Auch das Land Hessen bemüht sich um eine nachhaltige Förderung. Niedersachsen verfügt wenigstens über einen Business-Plan in diesem Politikfeld. Damit ist wenigstens im Ansatz ein nachvollziehbares Leistungsversprechen der Politik im Raum. Dies müsste der Mindeststandard aller Bundesländer sein. Wo ein Wille ist, wäre ein Weg. Aber meist gibt es keinen Willen.

d) Die unausgesprochene Wahrheit, dass die Akteure der Zivilgesellschaft einer anderen Handlungslogik folgen als die Akteure der Parteiendemokratie. Nüchtern und ehrlich hat dies der frühere Bundesgeschäftsführer und heutige Werbemanager Matthias Machnig einmal öffentlich erklärt; bei den meisten anderen Akteuren auf der politischen Bühne wird dieses Faktum zwar genauso gesehen, aber nicht ausgesprochen.

e) die Skepsis gegen die Zivilgesellschaft und damit verbundenen Ansprüche nach mehr politischer Gestaltungsmacht, auch nach mehr direkter Demokratie. Diese werden allgemein im etablierten Politikbetrieb mit großer Zurückhaltung aufgenommen. Es wird zwar viel von e-democracy geredet und geschrieben. Aber dieser Zug der Verwaltungsmodernisierung wird nie in Verbindung mit einer demokratischen Ausweitung von Bürgerrechten diskutiert. Auch die Verwaltung ist der natürliche Feind von unbürokratisch gestalteten, offenen Bürgerstrukturen. Allen Insidern ist dieser Konflikt bekannt. In offiziellen Reden wird dieses Konfliktthema gezielt verschwiegen (vgl. Newsletter der Bertelsmann-Stiftung zu e-democracy). Glaubwürdige Engagement-Politik hat immer ein Spiel- und ein Standbein. Die Ausweitung demokratischer Mitwirkung jenseits der etablierten Strukturen gehört ohne Zweifel unverzichtbar zur Engagement-Politik dazu.

f) Die Konfrontation der meist passiven Wirtschaft mit der nahe liegenden Forderung, mehr für das Gemeinwohl zu tun, unterbleibt aus Angst vor der offensiven Auseinandersetzung. Die Wirtschaft nutzt das Thema Engagement zu Werbezwecken und als Animationsfeld für eine moderne Personalentwicklung. Alle Studien belegen den Handlungsbedarf - seit Jahren.

6. Alle reden vom Mythos des Corporate Citizenship (CC) und schwärmen vom Engagement der Unternehmer für die Gesellschaft. Jahrelang wurde Politik der devoten Träume betrieben - nach dem Motto: Nichts fordern,

(vielleicht) etwas bekommen. Die Zeitschrift Wirtschaftswoche hat es vorzüglich verstanden, dieses Thema zusammen mit den Arbeitgeberverbänden als PR-Plattform für eine neoliberale Wirtschaftspolitik zu nutzen. Festredner vom Schlage Guido Westerwelle - die Priester der Ego-Gesellschaft - halten hier die Festreden; auch das BBE schweigt dazu.

Viele Unternehmer sehen in CC nur ein Konzept moderner PR im Zeitalter von shareholder value. Auf einem Forum von Wirtschaftsethikern wurde dieser Sachverhalt von vielen Praktikern bestätigt. Soziales Engagement wird nur demonstriert, wenn es in ein PR-Anliegen passt. 46 Prozent der Unternehmen antworteten auf die Frage "Warum betreiben Sie Schulsponsoring?", dass sie damit ihr Image verbessern wollen. 74 Prozent wollen die "Ansprache junger Zielgruppen" befördern (vgl. Wirtschaftswoche, 30. 5. 2002). Politik geht also auch hier von falschen Rahmendaten aus. Die Realitäten sind klar benannt: Solange die Unternehmen so viel Steuern zahlen, kann man kein weiteres Engagement fordern, wie der BDI-Präsident immer wieder betont.

7. Allen Papieren und Dokumenten zur Engagementpolitik fehlen konkrete Handlungsanweisungen. Die Kluft zwischen Reden und Handeln ist groß. Die Chance etwa, die gesellschaftlichen Organisationen freiwilligtauglich zu machen, wird nicht detailliert durchgearbeitet. Es mangelt also an guten Regieanweisungen für den Handlungsvollzug. Auch die 15 Punkte des BBE zu Programm und Zielen sind nicht hinreichend umsetzungsorientiert durchbuchstabiert (vgl. Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 1/03, 95 ff.).

Ein Fallbeispiel: Alle Organisationen und Verbände in Deutschland haben bei der Integration von Migranten über Jahre auf ganzer Linie versagt; gegen diese Tatsache formulierte Zielvorstellungen bleiben ohne nachvollziehbare Umsetzungsschritte bloße Forderungen und nicht wirksam für die politische Praxis. Das Gleiche gilt für das Anwachsen der rechtsextremen Szene nicht nur in Ostdeutschland. Vielerorts sind die Neonazis die prägende Jugendkultur. Warum wurden hier nicht konkrete Politik-Modelle präsentiert, die aufzeigen, wie in großem Stil Kooperationsbeziehungen hergestellt und neue Förderstrukturen angelegt werden können, um damit tatsächlich innovativ zu wirken? Der vorhandene Förderdschungel nach Gießkannenprinzip entspricht jedenfalls nicht sinnvollen, nachvollziehbaren Kriterien. Der Magdeburger Sozialwissenschaftler Roland Roth hat mit seiner kritischen Analyse der "Projekte gegen rechts" im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung bewiesen, dass nüchterne Analyse ein Umdenken bewirken kann. Seine Defizitanalyse in einem Feld könnte als Folie für alle genannten Engagementfelder dienen. Die Bilanz seiner schonungslosen Analyse hat er im Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (4/2003) veröffentlicht.

Aber bürokratische Apparate lernen nur langsam. Trotz detailliert dokumentierter Kritik wird 2004 der "Freiwilligen Survey" im alten Design wiederholt. Die Bundesregierung wird ihre Zahlen bekommen; die Verbände werden sich die Hände reiben. Aber - die Ergebnisse sind hohl und werden angesichts vorliegender Analysen - kaum mehr zu legitimieren sein. Der Bedarf an Längsschnitzzahlen auch auf individueller Basis mag zwar für Empiriker begründet sein, doch ohne energische Forschungen entlang organisationsbezogener Daten werden die bereits an der Anlage des 1. Freiwilligen Survey kritisierten Defizite nicht beseitigt, sondern schlicht neu aufgelegt. Damit ist alles darauf angelegt, die gravierenden Probleme der Organisationen der Bürgergesellschaft mit wegbleibenden Engagierten auszublenden.

8. Besonders konkret sind die Handlungsempfehlungen der Politik stets, wenn es um Steuererleichterungen und Versicherungen geht. Hier kam es immer wieder zu Vorteilen für einige mächtige Organisationen und zur Benachteiligung anderer (schwacher) Gruppen. Gerech war dies nicht, für Freiwillige deshalb auch nicht überzeugend. Immerhin legt jetzt Rheinland-Pfalz ein Landesversicherungsangebot auf, das gerade die unorganisierten Initiativen erreicht.

9. Die bisherigen Facetten der Engagementpolitik, unter anderem der Enquete-Kommission, wurden im Wesentlichen akademisiert behandelt. Die wahre Chance bestünde aber in einer positiven Emotionalisierung, einer Begeisterung für die Sache. Die wenigen sinnvollen Ansätze mit der bescheidenen Förderung der Freiwilligen-dienste, der Stiftungskultur oder der avisierten Volksentscheide sollen nicht unterschlagen werden. Aber sie sind zu zaghaft, zu verhalten, zu halbherzig. Diese Halbherzigkeiten, wie beim von allen Parteien gezielt blockierten Informationsfreiheitsgesetz, folgen durchaus einem rationalen Kalkül und einem stillen Angstmuster: nämlich der Angst, die Abgabe von Macht an die Zivilgesellschaft führe zur Schwächung der etablierten Politik. Um diese drohende Umverteilung von Macht in Grenzen zu halten, entscheiden sich die meisten Akteure noch für das skizzierte Modell der weichen Politik. Angesichts der bedrohlichen Entfremdung zwischen Bürgern und etablierter Politik und dem ständig steigenden Anteil von Nichtwählern ist die Zeit reif, sich von überholten Betrachtungsmustern zu verabschieden.

10. Das natürliche Konfliktmuster zwischen parlamentarischer Demokratie, die vor vielfältigen Herausforderungen steht, und der (wachsenden) Zivilgesellschaft ist, anders als von der Enquete-

Kommission und dem BBE offen und versteckt formuliert, nicht konfliktfrei. Um eine vernünftige Basis der Weiterentwicklung von Demokratie und der Stärkung der Bürgergesellschaft zu finden, benötigen wir eine schonungslose Kritik der bekannten Versäumnisse: angefangen bei der schrumpfenden innerparteilichen Demokratie, den Defiziten der politischen Klasse und den Effizienzproblemen des parlamentarischen Betriebs. Auf diese Inventur - als Basis und Geschäftsgrundlage - verzichten die Akteure in der Engagementpolitik aber. Hätte sie ihre Aufgabe offensiv verstanden, wäre das politische Umfeld, das Engagement behindert oder auch ermöglicht, besser ausgeleuchtet worden. Aber selbst das zuständige Ministerium unter Renate Schmidt betont immer wieder, dass man sich allein auf den Familienbereich konzentrieren will. Die übrigen Themen des Ministeriums würden nachgeordnet bearbeitet. Die kleine Engagement-Politik-Gruppe im Ministerium wurde gar aufgelöst - das federführende Ministerium enthauptet sich in der Engagement-Politik selber (und brüskiert dabei die SPD- Bundestagsfraktion und den von ihr eingesetzten Unterausschuss), anstatt die Querschnittsteuerung zu verstärken. "Weiche Politik" als unwichtige Politik und Politikaufgabe? Da liegt der Verdacht nahe, dass der Ruf nach der Bürgergesellschaft allzu oft ein Ruf nach dem Ausfallbürge ist, der Aufgaben übernehmen soll, die der Staat nicht mehr finanzieren kann, weil er über seine Verhältnisse gelebt hat. Dieser vermutete Trend hat sich durch die Verschuldungssituation nach der jüngsten Bundestagswahl noch einmal erheblich verstärkt.

Offenheit, Kritik und neu gewonnene Perspektiven sind also unerlässlich, wenn eine aktive Bürgergesellschaft florieren soll. Bürgerschaftliches Engagement wird in Deutschland seit Jahren aber nur in bürokratischen Grenzen gedacht und auf Kongressen wortreich zelebriert. Die Reden des Kanzlers zu diesem Thema waren gut. Aber sie waren auch folgenlos. Die Analyse dieser Redezyklen macht eines ganz deutlich: Es gibt kein stringentes Konzept für die Engagementpolitik in Deutschland. Es gibt keine klaren Konturen für die Akteure. Und es gibt keine Kontinuität in der Förderung bürgerschaftlichen Engagements.

DER AUTOR Dr. Thomas Leif ist Chefreporter Fernsehen im SWR, Landessender Mainz. Der Politikwissenschaftler beschäftigt sich seit vielen Jahren mit Fragen des bürgerschaftlichen Engagements, politischer Partizipation und Demokratie- entwicklung (jüngste Veröffentlichung: Die stille Macht, Lobbyismus in Deutschland, Westdeutscher Verlag, 2. Aufl. 2004, herausgegeben zusammen mit Rudolf Speth). Der hier vorab dokumentierte Text wird im aktuellen Themenheft des Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (1/04, Lucius Verlag Stuttgart) Anfang März erscheinen. Die Langfassung des Beitrag ist im Internet zu finden unter: www.fr-aktuell.de/doku_ber