

# Sozialstaat und Ehrenamt: Mehr Miteinander durch ein forciertes Gegeneinander?

Monika Burmester und Norbert Wohlfahrt

Sozialpolitik hat sich in den letzten Jahren verändert, und das ist nicht ohne Folgen für die nationale Engagementpolitik geblieben. Die sozialpolitischen Nejustierungen sind eng mit ökonomischen Krisen und deren Deutungen bzw. dafür entwickelten Bewältigungsstrategien verbunden. Sozialpolitik ist zu einem Teil der Wettbewerbspolitik geworden: Die Konkurrenz der kapitalistischen Nationen wird auch über deren Sozialstaatlichkeit ausgetragen. Anschauliche Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit liefern die Auflagen des Internationalen Währungsfonds, der Europäischen Union und der Europäischen Zentralbank für die europäischen krisengeschüttelten Länder. Das grundlegende ökonomische Credo lautet: „Strukturreformen, die zu mehr Flexibilität und Wettbewerb führen, steigern das längerfristige Wachstumspotenzial“ (Sachverständigenrat 2015: Ziffer 334). In Bezug auf die aktuelle Krise wird diese Position in der Fachwelt zwar mittlerweile kontrovers diskutiert, für den wirtschaftspolitischen Mainstream gilt solch eine zweifelnde Haltung jedoch nicht. Ungeachtet des Grundkonsenses wird allerdings konstatiert, dass „sich ein ideales Reformpaket, das in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union in gleicher Weise umgesetzt werden sollte, nicht identifizieren“ lässt (ebd.). Mit diesem Zugeständnis wird den unterschiedlichen strukturellen und institutionellen Gegebenheiten in den Ländern Tribut gezollt, die ihrerseits einen Wettbewerb der Sozialsysteme bzw. der sozialstaatlichen Arrangements ermöglichen und im Bemühen um die Identifizierung der erfolgreichsten Varianten diese Arrangements einem kontinuierlichen Vergleich und Benchmarking unterziehen. Die EU hat dafür die offene Methode der Koordinierung etabliert.

Die sozialstaatlichen Veränderungen sind vor allem als Modifizierung der klassischen „Umverteilungspolitik“ zu verstehen. Es geht nun verstärkt um Investitionen in das „Humankapital“. Als Investition betrachtet dienen Sozialausgaben insbesondere dazu, dass die Bürger und Bürgerinnen ihre Arbeitskraft optimal verwerten. So lassen sich Sozialausgaben in Investitionen umdeuten, die Erträge abwerfen (Dahme/Wohlfahrt 2015: 83 f.). Im sozialen Dienstleistungssektor führt solch eine „ertragsorientierte“ Sozialpolitik dazu, soziale Dienste als Teil von Wettbewerbspolitik aufzufassen. Die Entwicklung zu einer leistungsstarken und dabei kostengünstigen Sozialwirtschaft ist in dieser Perspektive angelegt.

Die Suche nach Ansätzen einer wettbewerbsorientierten und kostengünstigen Erbringung sozialer Dienstleistungen hat schon recht früh das freiwillige Helfen als

Ressource einer neuen sozialen Dienstleistungspolitik in den Fokus der Aufmerksamkeit der Politik rücken lassen. Anknüpfend an die im Subsidiaritätsprinzip enthaltene Eigenverantwortung sowie die familiäre und nachbarschaftliche Selbsthilfe wird bereits seit Jahren an einer „Modernisierung“ dieser Eigen- und Selbstverantwortung der Bürger/innen gearbeitet. Mit der Agenda 2010 ist diese Konzeption von Sozialpolitik in Deutschland Wirklichkeit geworden.

## Die modernisierte Engagementpolitik

Das Programm der rot-grünen Schröder-Regierung mit dem Titel „Moderner Staat – moderne Verwaltung“ basierte auf Vorarbeiten, die in sozialdemokratisch geführten Ländern schon seit Mitte der 1990er-Jahre diskutiert und entwickelt wurden. Das Programm formulierte, neben den effizienzpolitischen Zielen mehr Markt und Wettbewerb in Staat und Gesellschaft, auch weichere Ziele. Dazu gehörten die Stärkung der Selbstregulierungskräfte der Gesellschaft, die Förderung von Ehrenamt, Bürgerengagement und Gemeinwohlorientierung, die Stärkung der Eigenverantwortung der Einzelnen, die Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligungsrechte an politischen und administrativen Entscheidungen sowie die Etablierung eines neuen Prinzips der Verantwortungsteilung. Das neue Prinzip der Verantwortungsteilung macht den Staat zum Moderator und Aktivator der gesellschaftlichen Entwicklung, der mit gemeinnützigen und anderen privaten Akteuren kooperiert, um gemeinsame Ziele zu formulieren und zu realisieren. Der aktivierende Staat will nur noch Kernaufgaben in alleiniger Verantwortung erledigen und andere, bislang als öffentlich angesehene Aufgaben durch Dritte erfüllen lassen. Der Abbau der Leistungstiefe des Staates und der Umbau vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat stand und steht nach wie vor ganz weit oben auf der Agenda (Banner/Reichard 1993), ebenso die „Erneuerung der Zivilgesellschaft“, die im Jahr 2000 vom damaligen Bundeskanzler Schröder unter dem Begriff „zivile Bürgergesellschaft“ (Schröder 2000) propagiert wurde. Vorgestellt wurde in dem Konzept eine aktive Gesellschaft, die durch Solidarität, Beteiligung und Selbststeuerung gekennzeichnet ist. Bürgerschaftliches Engagement soll sich als Teil eines gesellschaftlichen Aufbruchs verstehen, in dem die Bürger/innen ihre Angelegenheiten selbst in die Hand nehmen, weil sich der Staat – so die Diagnose – mit der Organisation des Sozialstaats und der Daseinsvorsorge überfordert habe. Engagement wird seitdem in einen Verantwortungskontext eingebunden, der zivilgesellschaftliche Entlastungseffekte für den Staat in den Vordergrund rückt. Neben Selbsthilfe, Eigenverantwortung und Risikobereitschaft treten damit Akzente wie eine aktive Bürgerkultur oder das Leitbild eines mitgestaltenden „Staatsbürgers als Citoyen“ (Hartnuß et al. 2010) in den Vordergrund.

Aktivierende Politik fordert von Bürgerschaft und Zivilgesellschaft, sich an den Erfordernissen einer sozialen Ordnung zu orientieren, die ihre Verantwortung für gesellschaftliche Belange tatkräftig in die eigene Hand nimmt und dadurch erst – wie Etzioni (1998) es formuliert hat – zu einer „guten Gesellschaft“ wird. Bei dieser Sichtweise auf Engagement sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass Engagement keineswegs immer

und ausschließlich als „bürgerschaftliche Tugend“ der Einübung staatlich propagierter Zwecksetzungen oder Reformbestrebungen aufgefasst wurde. Arbeiterbewegung, Frauenbewegung, Jugendbewegung bis hin zu Selbsthilfebewegungen – alle damit verbundenen Aktivitäten sind durch ein hohes Maß an Engagement gekennzeichnet, das sich mehr oder weniger kritisch mit gesellschaftlichen Verhältnissen auseinandersetzen musste und nach wie vor muss. Engagement – so kann gefolgert werden – findet zunächst einmal dort statt, wo sich partikulare Interessen in der Gesellschaft organisieren, um gemeinsam ihre Lebenssituation zu verbessern. Auch das ehrenamtliche Engagement, als Basis gesellschaftlicher Organisationen und Institutionen von den Kirchengemeinden bis hin zu Vereinen, Verbänden und Kommunalparlamenten, ist Ausdruck dieses Partikularismus: Ob es um die Förderung sportlicher Aktivitäten, die Verbreitung einer christlichen Mission oder die Stärkung der Daseinsvorsorge geht – immer tritt das Engagement als Repräsentation gesellschaftlich bestimmter *Interessen* in Erscheinung.

Während es also traditionell bei Ehrenamt und Engagement um die Durchsetzung eigensinniger Zwecksetzungen ging – die staatlicherseits mehr oder weniger anerkannt und gefördert wurden –, rückt die modernisierte Sozialstaatsagenda die *bürgerschaftlichen Tugenden* des Engagements in den Vordergrund und entwickelt Steuerungsformen zur Mobilisierung und Aktivierung dieser Engagementpotenziale. In der Bundesrepublik wurde diese Neuausrichtung der Engagementpolitik durch die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages begründet. Die Zielsetzung der Engagementpolitik fokussiert seither primär auf die Aktivierung des Bürgerschaftlichen Engagements. Die Vorschläge der Kommission mündeten in einem Bündel von Maßnahmen, welche die bereits erwähnte neue Verantwortungsteilung von Staat und Gesellschaft zum Ziel hatten (Enquete-Kommission 2002).

Aus der Hervorhebung der Verantwortungsteilung (Bundesregierung 2012) wird deutlich, warum in der Aktivierungspolitik das Bürgerschaftliche Engagement eine erhebliche Aufwertung erfährt und die Eigenverantwortlichkeit von Bürger/innen betont wird. Um die Gesellschaftsmitglieder stärker für Gemeinwohlbelange zu mobilisieren, sollen zuerst neue (politische) Beteiligungsformen auf den unterschiedlichsten Ebenen entwickelt werden. Im weiteren Verlauf geht es um die Mobilisierung individueller und gesellschaftlicher Ressourcen, um hierdurch im globalen Wettbewerb Vorteile erwirtschaften zu können. Deshalb ist es konsequent, statt einer der sozialen und kulturellen Versorgung dienenden Infrastruktur „Gelegenheitsstrukturen“ für das Bürgerengagement zu entwickeln. „Auch der Bürger selbst muss zukünftig zu mehr Eigenleistung und Eigenbeteiligung motiviert und befähigt werden („aktive Bürgerkommune““ verkündete der Deutsche Städtetag 2001 (Deutscher Städtetag 2001: 6). Es war offensichtlich, was damit gemeint war: Mit Ehrenämtern, Selbsthilfeaktivitäten, freiwilliger Übernahme gemeinwesenorientierter Aufgaben, Eigenverantwortung und Selbstorganisation, mit Beteiligung an Partizipationszirkeln, in Beteiligungsverfahren (Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Mitwirkung in Gremien, Beiräten und Ausschüssen), in Stiftungen, Freiwilligenzentren und Vereinen sollen engagierte Bürger und Bürgerinnen Aktiv- und Verantwortungsrollen übernehmen.

## Der Strukturwandel des Ehrenamts

Parallel zu dieser Entwicklung erfuhr der Begriff des Ehrenamts eine Umcodierung. Nicht mehr seine Einbindung in weltanschaulich geprägte Milieus, sondern seine Funktion im Rahmen einer erwerbsarbeitszentrierten Wettbewerbsgesellschaft wird hervorgehoben. Prägendes Merkmal neuer Engagementformen ist eine neuartige Verbindung von persönlicher Betroffenheit, Selbstverwirklichungsansprüchen, sozialem Engagement, der Suche nach Sozialkontakten sowie politischem Veränderungswillen (Heinz 2000). Der hohe Verbindlichkeits- und Verpflichtungscharakter traditioneller Engagementformen wird nicht als Hilfestellung, sondern als Hemmschuh bei der Verwirklichung eigener Ideen wahrgenommen. Deshalb fand neues (freiwilliges) Engagement zunächst häufig außerhalb traditioneller Strukturen in neu konstituierten Tätigkeitsbereichen statt. Heute gibt es auch in den Einrichtungen und Diensten der Wohlfahrtsverbände das Neben- und Miteinander von Menschen, die sich aus unterschiedlichsten Gründen engagieren. Die Professionalisierung und Ökonomisierung des Umgangs mit Engagierten findet seinen Ausdruck im Freiwilligenmanagement (Reifenhäuser/Reifenhäuser 2013; Rosenkranz/Weber 2012), das große Ähnlichkeiten mit dem Personalmanagement aufweist.

Freiwilligenmanagement setzt an der Vorstellung des „neuen“ Ehrenamtes an, das auch als freiwilliges Engagement oder als Freiwilligenarbeit bezeichnet wird. Vom traditionellen Ehrenamt wird es in der idealtypischen Betrachtung durch eher egoistische (statt altruistische) Motive, durch ein geringeres Maß an Verbindlichkeit, durch fehlende Bindung an die Werte der Organisation, durch zeitlich lediglich befristetes Engagement und durch (zwingend) interessante Aufgaben abgegrenzt. Eng damit verbunden ist ein Gestaltungswille, der soziale Einrichtungen durchaus herausfordern kann, der gleichzeitig aber auch als produktiv für den Veränderungsprozess angesehen wird (Backhaus-Maul et al. 2015). Die Auseinandersetzung mit dem neuen Ehrenamt, der Bezug auf neue Gruppen von Engagierten und deren Motive und Handlungslogiken haben zu einer Öffnung sozialer Organisationen auch hin zu anderen Akteuren geführt. Der affirmative Bezug auf unternehmerisches Engagement zeigt, wie ehemals vorhandene Grenzen aufgebrochen sind. Die Bedeutung des traditionellen Ehrenamtes ist vor diesem Hintergrund erodiert. Galt dieses Engagement lange Zeit als eine gewünschte Ergänzung sich zunehmend professionalisierender Hilfestrukturen, wird es nunmehr tendenziell auch als Hindernis der für die Gesellschaft und ihre Institutionen notwendigen Modernisierung befunden. Hinzu kommt, dass es durch die Herausbildung einer Sozialwirtschaft und der Ökonomisierung des Sozialsektors zunehmend als Hemmschuh verbandlicher und sozialunternehmerischer Entwicklung angesehen wird.

## Aufwertung des Engagements bei gleichzeitiger Abwertung des Ehrenamts

Engagementpolitisch ist der Tatbestand, dass der Sozialstaat die Ressource Engagement als „soziales Kapital“ begriffen hat, keineswegs mit einer Förderung derjenigen Institutionen verbunden, in denen das Ehrenamt seine Basis und klassische Ausprägung hat.

Sowohl in den (ehrenamtlich) geführten Städten und Gemeinden als auch in den (ehrenamtlich) geführten gemeinnützigen Verbänden gilt das Ehrenamt vielfach als überfordert und den zukünftigen Herausforderungen nur bedingt gewachsen. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Grundüberzeugung einer Überlegenheit des Marktes nicht nur für die staatliche Infrastrukturpolitik bestimmend wird (zu den Folgen für das kommunale Ehrenamt Wohlfahrt/Zühlke 2005), sondern auch die Verbände und andere gesellschaftliche Institutionen bis hin zu den Kirchen mit ökonomischen Zwängen konfrontiert sind, die das Ehrenamt schwächen und eine Professionalisierung im Sinne einer ökonomisch handelnden und auf Effizienz ausgerichteten Corporate Identity erforderlich machen (für die Freie Wohlfahrtspflege Dahme et al. 2005). Die „organisierte Unverantwortlichkeit“ auf kommunaler Ebene (dies war der Ausgangspunkt für die Entwicklung sogenannter neuer Steuerungsmodelle in den Kommunalverwaltungen seit 1990) und der „Korporatismus“ der Verbände (also die sozialstaatliche Einbindung in soziale Dienstleistungspolitik) stehen tendenziell einer Sozialstaatsagenda entgegen, die auf die Bergung von bürgerschaftlichen Ressourcen ausgerichtet ist. Zugleich – und das ist die in dieser Entwicklung enthaltene Paradoxie – befördern fiskalische Zwänge und der daraus abgeleitete Gemeinwohlgedanke die gesellschaftliche Aufwertung des Themas Engagementpolitik. Diese Aufwertung liegt in einer Umdeutung von Engagement begründet. Es wird nicht länger als eine Ressource der Legitimation interessenpolitisch bestimmten Wirkens in der Gesellschaft angesehen, sondern ist längst zum unverzichtbaren Mittel der Kompensation wegbrechender finanzieller Ressourcen und der Sicherung von Qualität und Überlebensfähigkeit der sozialen Dienste geworden.

Engagement soll stärker in die Leistungserbringung eingebunden werden. Das gilt nicht nur auf der organisatorischen Ebene von Einrichtungen, sondern – im Sinne der Verantwortungsteilung – auch auf kommunaler Ebene. Das hat Konsequenzen für die politische Steuerung auf lokaler Ebene, die unter dem Begriff „Local Governance“ neu definiert wird. Mit Leitbildern wie „Konzern Stadt“, „Bürgerkommune“, „Bürgerschaftliches Engagement“ und „sorgende Gemeinschaften“ sind Reformmodelle politischer Steuerung entwickelt worden, die versuchen, scheinbar konträre Zielsetzungen wie zum Beispiel die Aufwertung der Kommune im Standortwettbewerb und die Stärkung bürgerschaftlicher Partizipation miteinander zu verbinden. Obwohl sie (oberflächlich gesehen) inhaltlich verschiedene Aspekte betonen, haben diese Modelle doch eines gemeinsam: Sie enthalten alle eine Neudefinition des Öffentlichen und propagieren offensiv eine Aufgabe des unbedingten politischen Steuerungsanspruchs seitens der Kommune. Die Dezentralisierungstendenzen in der Bundes- und Landespolitik setzen sich als Fragmentierung in der lokalen Politik fort. Sie sind darauf ausgerichtet, den Bereich des Privaten zu erweitern und den politischen Raum demokratischer Einflussnahme neu zu definieren. Das Modell einer durch gewählte (ehrenamtliche) Räte gesteuerten, wesentlich durch Verwaltungspolitik gekennzeichneten kommunalen Selbstverwaltung stößt an seine Grenzen, wenn es darum geht, die Kommunen zu attraktiven Wirtschaftsstandorten weiterzuentwickeln, die zugleich die sozialen Folgen der damit einhergehenden Segregation und Desintegration zu bewältigen haben (Dahme/Wohlfahrt 2011).

## Dezentralisierte Sozialpolitik: eine neue Governance für Staat und Gesellschaft

Dezentralisierte Politikstrategien mit Auswirkungen auf die Sozialen Dienste und die Wohlfahrtsverbände werden in unterschiedlichen Kontexten mit verschiedenen Begrifflichkeiten thematisiert (zum Beispiel Kommunalisierung, Community Organizing, Sozialraumbezug). Ziel dieser Politikstrategien ist es jeweils, die politische Steuerung der Bearbeitung lokaler Probleme durch die Kommune zu stärken und effizientere Formen der Problembearbeitung zu implementieren (Dahme/Wohlfahrt 2015). Dabei wird auf die Aktivierung und Bündelung lokaler Ressourcen gesetzt. Besonders deutlich und praktisch relevant wird diese Zielsetzung in den Konzepten der Sozialraumorientierung, des Community Organizing und/oder des Quartiersmanagements. Mit diesen dezentralen Steuerungskonzepten wird explizit das Ziel verfolgt, lokale Akteure einschließlich der Bürgerschaft für die Übernahme kommunaler Aufgaben zu gewinnen und zivilgesellschaftliche Organisationen, Sozialorganisationen, aber auch Unternehmen und Bürger und Bürgerinnen in die Durchführung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben einzubeziehen. Dieser als Local Governance bezeichnete Ansatz hat das Ziel, die örtlichen Akteure zu mehr Eigenverantwortung zu aktivieren und vor Ort Ansätze für eine eigenverantwortliche lokale Problembearbeitung zu generieren.

Die Entwicklung einer Local Governance ist schon jetzt Ursache dafür, dass das Lokale (das Gemeinwesen, der soziale Nahraum) eine politische Aufwertung erfährt und dadurch zu einem neuen Maßstab der Sozialpolitik wird: Sozialpolitik, die Regulierung des Sozialen, ist nicht länger exklusives Vorrecht des nationalen Sozialstaats, sondern wird zu einer genuinen Aufgabe der subnationalen, substaatlichen Ebenen (im Fall der Bundesrepublik: der Kommunen) erklärt. Diese Entwicklungen lassen sich allgemein als Dezentralisierungsprozess sozialstaatlicher Aufgaben beschreiben. Die alte sozialstaatliche Arbeitsteilung zwischen staatlicher Politikentwicklung und örtlicher Politikumsetzung ist brüchig geworden, da von der lokalen Ebene zunehmend erwartet wird, dass sie eigene Ansätze einer eigenverantwortlichen kommunalen Sozialpolitik entwickelt. Dadurch bahnt sich eine Transformation sozialstaatlicher Regulation und Organisation durch die Neuordnung von Verantwortung an, die international als staatliche Devolution, also als Tieferzonung staatlicher Verantwortung und Richtlinienkompetenz durch Stärkung der Autonomie lokaler Settings (Grell 2008), diskutiert wird oder als Dezentralisierung, d. h. als Aufgabenübertragung an eigenständige subnationale Selbstverwaltungsebenen, sowie als Dekonzentration von Verwaltungsaufgaben (Wollmann 2010).

Die Dezentralisierung von Aufgaben hat in der Bundesrepublik in der Arbeitsmarktpolitik ihren Ursprung (kommunale Arbeitsmarktpolitik) und ist mittlerweile fester Bestandteil des investiven bzw. aktivierenden Sozialstaates. Sozialräumliche Konzepte sind für nahezu alle Arbeitsfelder von Bedeutung. Ging es ursprünglich primär um Themen der Armutsbekämpfung, so finden sich heute entsprechende Konzepte (und Erwartungen an sie) von der Jugendhilfe bis zur Altenhilfe. Der in der sozialpolitischen Diskussion beliebte Begriff der Inklusion spielt dabei eine nicht unerhebliche Rolle. Dieser Begriff wird aktuell primär mit Menschen mit Behinderung in Ver-

bindung gebracht, ist seit mehreren Jahren aber bereits – unter anderem befördert durch entsprechende EU-Initiativen – in der Armutforschung verortet und wird mittlerweile für beliebige soziale Problemlagen verwendet. Zwar ist Inklusion auf unterschiedlichen Ebenen herzustellen, eine dieser Ebenen ist aber zweifelsfrei der soziale Nahraum. Hier wirken Mechanismen und existieren Strukturen, die sich förderlich oder belastend auswirken können. Sozialarbeit soll sich auf diese Strukturen beziehen und sich dementsprechend zu einer bürgerschaftlichen Sozialarbeit weiterentwickeln. Zu ihren Aufgaben gehört dann notwendigerweise die Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements im Sozialraum und die Organisation der Zusammenarbeit mit Bürgern und Bürgerinnen, zivilgesellschaftlichen Vereinigungen und anderen Akteuren im Quartier oder Stadtteil, um auf diesem Wege soziale Integration zu realisieren. Der Aktivierung der Zielgruppe kommt dabei ebenso große Bedeutung zu wie der Aktivierung potenzieller „Unterstützer“. Wesentlich ist nach diesen Vorstellungen aber die Etablierung von Strukturen, die professionelles Handeln weitgehend überflüssig machen.

Das Aktivierungsparadigma wurde mit Einführung des SGB II für Soziale Dienste verpflichtend. Durch die rigorose Umsetzung der Forderlogik mit dem Verweis auf Eigenverantwortung und die primäre Zuständigkeit von Familien für materielle und soziale Hilfen sowie die weitgehende Pauschalierung materieller Leistungen sind soziale Härten entstanden, für deren Kompensation sich Teile der Zivilgesellschaft zuständig fühlen (zum Beispiel Tafeln). Durch diese Entwicklung ist die Grundsicherung anschlussfähig geworden an den Diskurs über Zivilgesellschaft, Bürgerkommune und Bürgerschaftliches Engagement, der die Neujustierung des Sozialstaates zum aktivierenden Sozialstaat, der eine neue Arbeitsteilung zwischen Bürgerschaft, Zivilgesellschaft und Staat sucht, von Anfang an begleitet hat (Enquete-Kommission 2002). Die Einbeziehung von Bürger/innen in die sozialstaatliche Leistungserstellung (sei es in Form von Selbsthilfe, familiärer Eigenverantwortung etc. ) soll sicherstellen, dass soziale Arbeit als Koproduktion von professioneller Hilfe, Bürgerschaftlichem Engagement und Eigenarbeit organisiert wird, um damit das freiwillige Engagement in die Leistungskette sozialer Dienste (wenn möglich: berechenbar) zu integrieren.

## **Rahmenbedingungen der „modernisierten“ Engagementpolitik**

Seit der Arbeit der Enquete-Kommission hat sich ein neues Leitbild etabliert, das Engagement „als einen Komplex von zivilgesellschaftlichen Orientierungen und Handlungsweisen identifiziert, der sowohl auf der Ebene der Individuen (Verantwortungsebene, Mit-Tun und Mit-Entscheiden, Einbringen von Zeit und Geld etc.) als auch auf der Ebene von Organisationen (Eingehen von Partnerschaften, systematischer Einbezug zivilgesellschaftlicher Handlungslogiken in Leitbilder, Öffnung von Organisationsstrukturen und Handlungsabläufen für zivilgesellschaftliche Beiträge etc.) und nicht zuletzt in anderen Formen des Regierens (beteiligungsoffene Formen des Aushandelns von Zielen statt hierarchischer Steuerung) zum Ausdruck kommen kann“ (Olk 2007: 20). Dementsprechend haben sich auch die Konturen einer sozialstaatlichen Förderung des Engagements verschoben. Im Rahmen der neuen Engagementpolitik ist die

Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements zu einem „härteren“ Politikbereich geworden, der nicht mehr allein durch die Ministerialverwaltung gestaltet wird. Die Akteure der Zivilgesellschaft und die Bürger/innen, die sich auf der neu gestalteten Engagement-Plattform betätigen, sehen sich seitdem verstärkt mit politischen Forderungen und, soweit sie finanzielle Unterstützung erhalten, auch mit Auflagen konfrontiert, das bei ihnen vorhandene Engagementpotenzial sozialstaatlichen Zielen zu unterstellen. Freiwilligenagenturen, die Initiative ZivilEngagement „Miteinander – Füreinander“, die Aufwertung von Corporate Citizenship, also der Förderung unternehmerischen Engagements, die Forderung nach mehr Transparenz in der Stiftungsförderung und vieles andere mehr zeigen, dass sich eine nationale Engagementpolitik zu entwickeln beginnt, die allerdings selbst schon wieder Gegenstand kritischer Überlegungen hinsichtlich ihrer „Staatszentriertheit“ ist.

Engagementförderung ist zu einem eigenständigen politischen Handlungsfeld geworden, und dementsprechend hat sich das Handlungsfeld professionalisiert. Dies ist nicht ohne Folgen für eine Sozialpolitik geblieben, die auf solche Strukturen setzt. Die Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen ist eine Dauerforderung an die Politik ebenso wie kritische Hinweise an einem zu funktionalistischen Bezug auf Engagierte.

## **Die Merkel-Regierung optimiert ihr Vorgängermodell**

Der Strukturwandel des Engagements mit seinen unterschiedlichen Facetten, der Bedeutungsgewinn der Zivilgesellschaft bei gleichzeitiger Entwertung des klassischen Ehrenamts, die hervorgehobene Rolle von Stiftungen und Unternehmen für die Gestaltung des Sozialen – all dies kann als Beleg für die eingangs genannte These gelesen werden, dass das Modell konkurrierender Wirtschaftsstandorte bei gleichzeitiger strikter staatlicher Ausgabenbegrenzung engagementpolitisch nachhaltige Wirkungen zeitigt. Zugleich ist die damit verbundene Aufwertung von Engagement und Freiwilligkeit ein Indiz dafür, dass die Anerkennung der Überlegenheit des Marktes ein sozialpolitisches Politikmodell forciert, in dem die Selbstregulierungskräfte der Gesellschaft in den Vordergrund treten. Dieses Politikmodell ist in Deutschland zwar prominent von der Sozialdemokratie durchgesetzt worden, es ist aber auch für die Nachfolgeregierung Merkel handlungsleitend, die daran nur unwesentliche Korrekturen vorgenommen hat.

Eine neue Akzentsetzung besteht in dem sozialpolitischen Konzept der sorgenden Gemeinschaften, dessen Ausarbeitung und Verbreitung von der Bundesregierung gefördert wird (Deutscher Verein 2014). In diesem Konzept wird das Engagement nicht mehr als bürgerschaftliche Tugend gedeutet, sondern in einen anthropologischen Begründungszusammenhang gerückt: Wird Engagement in den Kontext von Sorge gestellt, erfolgt eine Umdeutung in etwas für jeden Menschen Natürliches. Das löst dann auch den dem Begriff „Sorge“ anhaftenden „semantische[n] Rückschritt in Richtung Familiarismus, Deprofessionalisierung und Romantisierung gegenseitiger Solidarität“ (Klie 2014: 13) auf. Engagement zur anthropologischen Kategorie zu verklären, wird schon im 6. Altenbericht – wenngleich ohne expliziten Bezug auf den Sorgebegriff – vorgeführt (BMFSFJ 2010: 113 ff.). In dem Bericht wird die Zivilgesellschaft zunächst



vor dem Hintergrund des geltenden Subsidiaritätsprinzips als sozialpolitisches Gestaltungsprinzip behauptet: „Ein auf Subsidiarität gründendes Staatsverständnis baut auf die Selbstorganisations- und Gestaltungsbereitschaft der Individuen und der kleineren Gemeinschaften ebenso wie auf das Miteinander der Sektoren; dabei sind die individuellen und kollektiven Akteure aufeinander verwiesen. Hierin liegt die Grundlage von gesellschaftlicher Stabilität und Wohlfahrt.“ (BMFSFJ 2010: 114). Die Zivilgesellschaft – so die weiteren Ausführungen – leistet aber nicht zwangsläufig das, was sie leisten kann und soll, denn der Staat kann „nicht verordnen, dass sich die Akteure untereinander ihrer Verwiesenheit bewusst werden und in Aushandlungsprozesse eintreten. Es liegt in der Natur von ‚Zivilgesellschaft‘, dass die Initiative und die Vertretung der Interessen in entscheidender Weise aus der Bürgerschaft kommen. Der Staat kann durch Strukturen und Anreize ermöglichen, dass diese für die Gesellschaft fruchtbaren Aushandlungs- und Gestaltungsprozesse in Gang kommen und verstetigt werden“ (BMFSFJ 2010: 115). Zivilgesellschaft und Bürger/innen sind in diesem Konzept Ko-produzenten staatlicher Leistungen, Teile des Wohlfahrtspluralismus. Sie haben die Einsicht in diese Notwendigkeit, weil sie sich als „Projekt einer guten Gesellschaftsordnung“ begreifen, was sich naturnotwendig aus der anthropologischen „Verwiesenheit“ auf den anderen ergibt.

Im Konzept sorgender Gemeinschaften finden sich Anklänge an das Elberfelder System, wo besser situierte Bürger/innen ehrenamtlich Fürsorgepolitik betrieben. Im entwickelten Wohlfahrtsstaat ist nun jeder bürgerschaftlich Engagierte aufgefordert, durch Armenspeisung an Tafeln, durch Pflege einer Willkommenskultur für Flüchtlinge, durch Mitwirkung in Pflege und Altenversorgung einen Beitrag zur Steigerung (Optimierung) des Gemeinwohls zu leisten. Der sozialstaatliche Um- und Abbau, so lässt sich bilanzieren, wirkt auf jeden Fall nicht demotivierend für die bürgerschaftlich Engagierten. Es ist nur konsequent, dass mit dem sozialpolitischen Leitbild der *Sozialinvestition* diesem Tatbestand Rechnung getragen wird. Der neue Sozialstaat verabschiedet sich offensiv von seinem alten Ideal der Umverteilung und postuliert ein neues Ideal: das Gemeinwohl steigernde Miteinander der sich bürgerschaftlich engagierenden Gesellschaft.

## Literatur

- Backhaus-Maul, H./Speck, K./Hörnlein, M./Krohn, M. 2015: Engagement in der Freien Wohlfahrtspflege. Empirische Befunde aus der Terra incognita eines Spitzenverbandes. Wiesbaden.
- Banner, G./Reichard, C. (Hrsg.) 1993: Kommunale Managementkonzepte in Europa. Stuttgart.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2010: Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Altersbilder in der Gesellschaft. Bericht der Sachverständigenkommission an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin, abrufbar unter: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Pressestelle/Pdf-Anlagen/sechster-altenbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> [16.03.2016].
- Bundesregierung 2012: Erster Engagementbericht – Für eine Kultur der Mitverantwortung. Bericht der Sachverständigenkommission und Stellungnahme der Bundesregierung. BT-Drs 17/10580, abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/105/1710580.pdf> [03.07.2016].

- Burmester, M. 2013: Soziales Engagement an der Schnittstelle zur Erwerbsarbeit. In: Theorie und Praxis, 64. Jg., Heft 4. Berlin, 254–264.
- Busch, K./Hermann, C./Hinrichs, K./Schulten, T. 2012: Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell. Wie die Krisenpolitik in Südeuropa die soziale Dimension der EU bedroht. Berlin.
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. 2015: Soziale Dienstleistungspolitik – eine kritische Bestandsaufnahme. Wiesbaden.
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hrsg.) 2011: Handbuch kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden.
- Dahme, H.-J./Kühnlein, G./Wohlfahrt, N. 2005: Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft. Berlin.
- Deutscher Städtetag 2001: Leipziger Resolution für die Stadt der Zukunft. Verabschiedet während der 31. Hauptversammlung vom 8. bis 10.5.2001. Leipzig.
- Deutscher Verein [für öffentliche und private Fürsorge] (Hrsg.) 2014: Bürgerschaftliches Engagement in einer Sorgenden Gemeinschaft – Perspektiven zur Unterstützung Pflegebedürftiger und pflegender Angehöriger. Berlin.
- Enquete-Kommission 2002: Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements. Deutscher Bundestag, Bürgerschaftliches Engagement in den Kommunen. Opladen.
- Etzioni, A. 1998: Die Entdeckung des Gemeinwesens. Das Programm des Kommunitarismus. Frankfurt a.M.
- Grell, B. 2008: Workfare in den USA. Das Elend der US-amerikanischen Sozialhilfepolitik. Bielefeld.
- Hartnuß, B./Klein, A./Olk, T. 2010: Einleitung. In: dies. (Hrsg.): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe. Wiesbaden, 11–23.
- Heinz, R. 2000: Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz. Stuttgart.
- Klie, T. 2014: Caring Community – leitbildfähiger Begriff für eine generationenübergreifende Sorgeskultur? In: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (ISS) (Hrsg.): Sorgende Gemeinschaften – vom Leitbild zu Handlungsansätzen. Dokumentation. Frankfurt a.M., 10–23.
- Olk, T. 2007: Hat sich Engagementpolitik etabliert? In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen H. 2. Berlin, 15–26.
- Reifenhäuser, C./Reifenhäuser, O. (Hrsg.) 2013: Praxishandbuch Freiwilligenmanagement. Weinheim/Basel.
- Rosenkranz, D./Weber, A. (Hrsg.) 2012: Freiwilligenarbeit. Einführung in das Management von Ehrenamtlichen in der Sozialen Arbeit. 2. Aufl. Weinheim/Basel.
- Sachverständigenrat [zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] 2015: Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt. Jahresgutachten 2015/2016. Wiesbaden.
- Schröder, G. 2000: Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft. In: Neue Gesellschaft /Frankfurter Hefte 47 (April 2000). Berlin, 201–208.
- Wohlfahrt, N./Zühlke, W. 2005: Ende der Kommunalen Selbstverwaltung. Hamburg.
- Wollmann, H. 2010: Die subnationalen Ebenen in Deutschland, Frankreich, UK/England, Italien und Schweden im Vergleich: Zwischen institutioneller Beharrung und Dynamik. In: Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Systemanalyse als politische Reformstrategie. Festschrift für Dieter Grunow. Wiesbaden, 137–162.

**Dr. Monika Burmester**

ist Professorin für Ökonomie des Sozial- und Gesundheitswesens an der Evangelischen Hochschule Rheinland-Westfalen-Lippe.  
E-Mail: burmester@evh-bochum.de

**Dr. Norbert Wohlfahrt**

ist Professor für Sozialmanagement an der Evangelischen Hochschule Rheinland-Westfalen-Lippe.  
E-Mail: wohlfahrt@evh-bochum.de