

Ingo Bode · Adalbert Evers · Ansgar Klein (Hrsg.)

Bürgergesellschaft als Projekt

Bürgergesellschaft und Demokratie

Band 28

Herausgegeben von

Ansgar Klein

Ralf Kleinfeld

Frank Nullmeier

Dieter Rucht

Heike Walk

Ulrich Willems

Annette Zimmer

Die Schriftenreihe wird unterstützt von Aktive Bürgerschaft e. V. (Berlin).

Ingo Bode · Adalbert Evers
Ansgar Klein (Hrsg.)

Bürgergesellschaft als Projekt

Eine Bestandsaufnahme
zu Entwicklung und Förderung
zivilgesellschaftlicher Potenziale
in Deutschland



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16266-9

Inhalt

Ingo Bode/Adalbert Evers/Ansgar Klein
Einleitung: Bürgergesellschaft als Projekt 7

Kapitel 1

Auf dem Weg zu mehr Bürgergesellschaft?

Thomas Olk/Ansgar Klein
Engagementpolitik – ein neues Politikfeld und seine Probleme 23

Warnfried Dettling
Vom Rand in die Mitte? Perspektiven der Bürgergesellschaft 55

Adalbert Evers
Bürgerschaftliches Engagement. Versuch, einem Allerweltsbegriff wieder Bedeutung zu geben 66

Annette Zimmer
Bürgerschaftliches Engagement – Thema von Lehre und Forschung? 80

Andreas Hadjar/Rolf Becker
Bildungsexpansion und politisches Engagement – Unkonventionelle politische Partizipation im Zeitverlauf 101

Kapitel 2

Wirtschaft und Organisation der Bürgergesellschaft

Michael Meyer
Wie viel Wirtschaft verträgt die Zivilgesellschaft? Über Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftlicher Rationalität in NPOs 127

Judith Polterauer/Stefan Nährlich
Corporate Citizenship: Funktion und gesellschaftliche Anerkennung von Unternehmensengagement in der Bürgergesellschaft 145

<i>Ingo Bode/Christiane Frantz</i> Die Profis der Zivilgesellschaft. Hauptamtliche in NGOs zwischen Strategie und Commitment	172
--	-----

Kapitel 3 **Governance**

<i>Heike Walk/Hans-Liudger Dienel</i> Kooperationsnetze und lokale Governance-Formen als Erfolgsfaktoren für ostdeutsche Kommunen	195
---	-----

<i>Jens Newig/Oliver Fritsch</i> Der Beitrag zivilgesellschaftlicher Partizipation zur Effektivitätssteigerung von Governance. Eine Analyse umweltpolitischer Beteiligungsverfahren im transatlantischen Vergleich	214
---	-----

<i>Heinz-Jürgen Dahme/Norbert Wohlfahrt</i> Zivilgesellschaft und „managerieller“ Staat. Bürgerschaftliche Sozialpolitik als Teil instrumenteller Governance	240
--	-----

<i>Rudolph Bauer</i> Bürgergesellschaft als Bertelsmann-Projekt. Ein kritischer Bericht	265
--	-----

Kapitel 4 **Männliche Bürgergesellschaft?**

<i>Petra Krüger/Torsten Poppek</i> Geschlecht und „Bürgergesellschaft“: Plädoyer für eine Analyseperspektive jenseits der Geschlechterdifferenz	295
---	-----

<i>Gabriele Schambach</i> Gender Mainstreaming in Organisationen. Eckpunkte, Nutzen und Erfahrungen	319
---	-----

<i>Autorinnen und Autoren</i>	337
-------------------------------	-----

Einleitung

Bürgergesellschaft als Projekt

Wenn heute in Deutschland von Bürgergesellschaft die Rede ist, dann verbindet sich damit ein breites und widersprüchliches Spektrum von Befunden und Perspektiven. So wird verbreitet festgestellt, Gesellschaft und Politik bräuchten mehr individuelle Eigenverantwortung, und bürgerschaftliche Initiativen, Stiftungen und NGOs mehr politischen Rückhalt. Entsprechendes gilt für das veränderte Zusammenspiel von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft: Mit Verweis auf „mehr Bürgergesellschaft“ wird einerseits gefordert, den Menschen mehr Spielräume zur Selbstorganisation zu überlassen. Andererseits wird aber auch die Frage gestellt, wie verhindert werden kann, dass mehr Selbstorganisation schlicht „weniger Sozialstaat“ bedeutet.

In der wissenschaftlichen Debatte haben diese Themen deutlich an Bedeutung gewonnen – in der Diskussion zur Zivilgesellschaft, zur Rolle des „Dritten Sektors“ sowie zur Relevanz gemeinnütziger Formen des Wirtschaftens. Viele verbinden mit dem Konzept der Bürgergesellschaft weit reichende Erwartungen an die Erneuerung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Dabei wird beklagt, dass die reformpolitische Diskussion den genannten Themen nach wie vor wenig Beachtung schenkt und die Schaffung neuer Bewegungsspielräume für demokratische Selbstorganisation oder sozialwirtschaftliche Initiativen auf der politischen Agenda kaum vorkommen. Andere monieren, dass maßgebliche Entscheidungsträger zivilgesellschaftliche Beteiligung und Bürgerengagement zwar (von Zeit zu Zeit) in ihren Diskurs aufnehmen, die entsprechenden Konzepte allerdings zu fremden Zwecken instrumentalisieren.

Noch immer liegen Welten zwischen Zukunftsvision und Alltagsrealität, zwischen konzeptionellen Entwürfen und sozialwissenschaftlicher Reflektion, zwischen der reformpolitischen Agenda und den Handlungsbedingungen der Initiativen und Organisationen vor Ort. Wenn „Wunsch“ und „Wirklichkeit“ so weit auseinander klaffen, ist es Zeit für eine Bestandsaufnahme und kritische Reflektion des „Gewünschten“ und „Erreichbaren“: Wie ist es um das Projekt

Bürgergesellschaft in Deutschland bestellt? Sind die aktuell diskutierten wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Konzepte einer „aktiven Bürgergesellschaft“ überhaupt tragfähig und realistisch? Kann die Bürgergesellschaft das leisten, was sie laut Politik und Wissenschaft leisten soll? Oder dient „Bürgergesellschaft“ nur als billiger Jakob und Munition für Sonntagsreden?

Der vorliegende Band behandelt diese Fragen aus verschiedenen Blickwinkeln und mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen. Er geht zurück auf eine im Oktober 2006 veranstaltete Tagung am Wissenschaftszentrum Berlin, auf der eine große Zahl wissenschaftlicher und intellektueller Beiträge vorgestellt wurden. Sein besonderer Verdienst besteht aus unserer Sicht darin, die gerade skizzierten Fragestellungen nicht nur interdisziplinär zu verhandeln, sondern auch zum Gegenstand einer kontroversen Diskussion zu machen. Zugleich stellen einige Beiträge den mit dem Begriff der Bürgergesellschaft häufig verbundenen emphatischen Erwartungen differenzierte empirische Befunde gegenüber. Naturgemäß lassen sich die Argumentationen der verschiedenen Autorinnen und Autoren (im weiteren werden wir der Einfachheit halber nur männliche Bezeichnungen verwenden) nicht auf einen gemeinsamen Nenner bringen; zudem versammeln die Beiträge sehr unterschiedliche Einschätzungen, denen auch die Herausgeber nicht immer (zur Gänze) zustimmen können. In jedem Fall aber bedarf die Debatte über das „Projekt Bürgergesellschaft“, will sie sich nicht von anderen Strängen in der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung und Forschung isolieren, gerade auch jener kritischen Stimmen, die die Euphorie so mancher seiner Fürsprecher nicht zu teilen vermögen.

Dieser Sammelband präsentiert ausgewählte Beiträge zu vier Themenschwerpunkten. Der erste Schwerpunkt hat übergreifenden Charakter. Es geht allgemein um auf die gegenwärtige Situation in Deutschland bezogene Diagnosen zum Thema „Bürgergesellschaft“, jeweils mit Rückbezügen auf aktuelle politische Diskurse und Ergebnisse aus der Forschung. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass sich unter den Leitbegriffen Bürgergesellschaft und Engagementpolitik eigene Praxisformen und Infrastrukturen entwickelt haben, nicht nur im Bereich von Politik und Verwaltung, sondern auch auf den Gebieten der Forschung(sförderung) und Ausbildung. Aber welches relative Gewicht haben sie und wie weit sind sie für staatliche Politik relevant? Und: Sind sie tatsächlich so politisch und positiv bedeutsam, wie dies mit dem Begriff „bürgerschaftliches“ Engagement insinuiert wird?

Die Beiträge im zweiten und dritten Schwerpunkt greifen jeweils Fragen auf, die über herkömmliche Konzepte der Analyse zivilgesellschaftlicher Entwicklungen hinausgehen. So geht es im zweiten Schwerpunkt um die wechselseitige

Verschränkung von Wirtschaft und Gesellschaft. Behandelt wird u.a. die Frage, inwieweit zivilgesellschaftliche Orientierungen Einfluss auf das Handeln der Wirtschaft gewinnen und inwiefern erwerbsökonomische Maximen bei gemeinnützigen Organisationen Terraingewinne zu verzeichnen haben. Im dritten Schwerpunkt geht es unter dem Stichwort „governance“ um verschiedene Fragen der Bedeutung von „Bürgergesellschaft“, für die institutionellen Formen und die Qualitäten von Regieren und Verwalten, und hier wiederum insbesondere um die Verschränkung von Staat, Politik und zivilgesellschaftlich orientierten Akteuren im Rahmen einer Demokratie. Greift man die gerade im Hinblick auf Gesellschaft und Wirtschaft formulierte Frage wieder auf, dann könnte man hier fragen: Inwieweit helfen die heute vorfindbaren Verschränkungen von Staat und Bürgergesellschaft, die Möglichkeiten demokratischer Politik zu mehren? Oder repräsentieren diese Verschränkungen eher neue Formen von Macht und Herrschaftsausübung bzw. Versuche, wohlfahrtsstaatliche Leistungen zu rationalisieren?

Der vierte Schwerpunkt schließlich ergab sich aus dem Vorsatz der Organisatoren des Kongresses, einen bislang kaum entwickelten Dialog aufzunehmen – den zwischen den Anliegen und Perspektiven der Frauen- und Geschlechterforschung und der Engagementpolitik. Die beiden Beiträge greifen hier zwei ganz verschiedene Themen auf – einerseits das Thema einer durch die Spezifik zivilgesellschaftlicher Organisations- und Handlungsformen angestoßenen konzeptionellen Selbstbefragung der feministischen Debatte, andererseits das Thema der Stabilisierung von Geschlechterpolitik als „mainstreaming“ auch im Bereich nichtstaatlicher gemeinnütziger Organisationen.

Die nachfolgenden Abschnitte führen in die Grundlinien dieser vier Schwerpunkte ein und fassen die Ergebnisse der verschiedenen Beiträge knapp zusammen. Auf eine Synthese dieser Ergebnisse im Rahmen eines Schlusswortes haben wir bewusst verzichtet; ein solches Unterfangen wäre angesichts der Vielfalt der in diesem Band vorgetragenen Einschätzungen und Perspektiven von vornherein zum Scheitern verurteilt. Vielmehr soll diese Vielfalt die weitere Debatte inspirieren und jenen, die bestimmte Diskussionsstränge kreativ verknüpfen wollen, neue Anstöße vermitteln.

1 Auf dem Weg zu mehr Bürgergesellschaft?

In den aktuellen politischen Diskussionen rangiert Engagement oftmals als Lückenbüßer für einen unter Druck geratenen Sozialstaat. Dessen ungeachtet kann

man aber argumentieren, dass sich die sozialstaatsförderlichen Gestaltungspotentiale von vielen Formen des Engagements ohne Berücksichtigung von Beteiligungsansprüchen nicht dauerhaft abschöpfen lassen. Doch wie können solche Ansprüche umgesetzt, wie kann Engagement stärker auch als eine demokratische Produktivkraft fruchtbar gemacht und damit auch als *bürgerschaftliches* Engagement gestärkt werden? Die Beiträge im ersten Teil des Bandes liefern diesbezüglich unterschiedliche Anregungen. So wird betont, dass die große Vielzahl verschiedener Aktivitäts- und Engagementformen nicht a priori und per se Demokratie und sozialen Zusammenhalt fördern und mit dem Begriff des „bürger-schaftlichen“ Engagements analytische Aufgaben zur Differenzierung und politisch Gestaltungsaufgaben gesetzt sind. (Evers in diesem Band). Hinzugefügt wird, dass es eines gesonderten Konzepts und einer Praxis der „Engagementpolitik“ bedarf, um Engagement systematisch zu stärken (Olk und Klein) – aber auch eines darauf bezogenen Selbstverständnisses zivilgesellschaftlicher Akteure (so Dettling). Vieles spricht dafür, dass gesellschaftliche Dynamiken diesen Anspruch auf politische Partizipation – auch in unkonventionellen Formen – stärken, etwa das Phänomen der Bildungsexpansion (Hajdar und Becker). Gleichzeitig scheinen maßgebliche Institutionen dem gleichsam hinterherzuhinken. Zumindest ist offensichtlich, dass Lehr- und Forschungsorganisationen in Deutschland erst mit einiger Verspätung auf die wachsenden Ausbildungs- wie Analysebedarfe in diesem Feld reagieren (dazu Annette Zimmer in diesem Band).

Welches sind nun die Kernaspekte der in diesem ersten Teil des Bandes versammelten Beiträge? Für *Thomas Olk* und *Ansgar Klein* ist es mit Blick auf den Stand der Umsetzung des Projekts der Bürgergesellschaft weniger überraschend, dass in den letzten Jahren der große Durchbruch im Bereich engagementbezogener Politik nicht gelungen ist. Bemerkenswert sei vielmehr der Sachverhalt der Herausbildung eines abgegrenzten Politikfeldes für Engagementpolitik. In der Folge des Berichts der Enquete-Kommission sei auf bundespolitischer Ebene ein neuartiges engagementpolitisches Subsystem von Institutionen, Akteuren, Programmen und Instrumenten entstanden. Vor diesem Hintergrund ziehen die Autoren eine ambivalente Bilanz: Während es noch ein weiter Weg bis zu einer Verankerung des bürgerschaftlichen Anliegens in der „großen Politik“ sein werde, etabliere sich unterhalb dieser Ebene eine engagementpolitische Agenda, die dazu beiträgt, dass das programmatische Anliegen der Bürgergesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements voraussichtlich nicht so schnell wieder von der politischen Bühne verschwinden werde.

Skeptischer schätzt *Warnfried Dettling* den Entwicklungsstand des Themenfeldes im politischen Raum ein: Obgleich die Bürgergesellschaft „Karriere“ ge-

macht habe, sei sie derzeit weit davon entfernt, zum Leitbild der Reformpolitik zu werden. Vielmehr sei eine Marginalisierung des Themas durch die Akteure von Staat und Politik, durch die Abschottung des Dritten Sektors sowie durch die mangelnde politische Positionierung der Protagonisten der Bürgergesellschaft selbst festzustellen. Inwieweit die Bürgergesellschaft eine Perspektive habe, hänge vom Wandel des Selbstverständnisses aller drei Sektoren ab: von intelligenter, ermöglichender Staatlichkeit, von der Anerkennung der Eigenlogik der Bürgergesellschaft durch die Akteure des Marktes (qua „corporate social responsibility“) und von „starken“ Bürgerinnen und Bürgern, die zu Eigenverantwortung und Solidarität fähig seien.

Die politische Begriffsverwendung birgt dabei indes erhebliche Risiken für die Präzision der Begriffsbedeutung, nicht zuletzt, weil der Terminus „bürgerschaftliches Engagement“ besonders instrumentalierungsanfällig erscheint. *Adalbert Evers* argumentiert in seinem Beitrag, dass das dem Begriff Engagement in den öffentlichen Diskursen üblicherweise beigegebene Adjektiv „bürgerschaftlich“ keinen Sinn mache, solange es nicht als eingrenzendes und qualifizierendes Merkmal verwendet werde. Ausgehend von einem theoretischen Konzept, das handelnden Personen eine „multiple“ Identität als Arbeitende, Konsumenten, Mitglieder bestimmter „communities“ und schließlich auch als Bürger zuschreibt, argumentiert er zunächst, dass nur in Teilen der vielfältigen Engagementformen die Identität als Bürger und damit verbundene Motive vorherrschen. Nicht alles Engagement sei also bürgerschaftlich. Darüber hinaus zeigt er, dass ein Engagement, das sich auf Bürgerschaftlichkeit als Zugehörigkeit zu einem politischen Gemeinwesen beruft, durchaus nicht nur mit republikanischen Tugenden von Staatsbürgersolidarität konnotiert sein muss; es könne auch – etwa bei rechten oder nationalistischen Bewegungen – als Mobilisierung von Mitgliedschaftsansprüchen gegen „die Anderen“ funktionieren. Wenn man also anerkennt, dass Ansprüche und Prägungen bürgerschaftlichen Engagements aus den Mitgliedschaften in einem staatlichen Gemeinwesen heraus mobilisiert werden, dann hieße das auch, identitätsprägende Fragen von Nation, politischer Kultur und Geschichte mitsamt ihrer positiven wie negativen Elemente in den Diskurs über bürgerschaftliches Engagement einzubeziehen.

Aber sind maßgebliche Institutionen in Deutschland überhaupt hinreichend auf jene politischen, sozialen und wirtschaftlichen Prozesse eingestellt, die der Begriff Bürgergesellschaft gemeinhin adressiert? *Annette Zimmer* präsentiert eine Bestandsaufnahme universitärer Ausbildungsprogramme in diesem Feld und gibt einen kursorisch angelegten Überblick über die Forschungsförderungspolitik mit Bezug auf bürgerschaftliches Engagement. Dabei geht sie davon aus, dass sich

gemeinnützige Organisationen weltweit auf Wachstumskurs befinden und zugleich mit gestiegenen Erwartungen an ihre Effizienz und ihr Leistungsspektrum konfrontiert sind. Als zivilgesellschaftliche Organisationen werden sie mit Blick auf Dienstleistungsqualität, auf Transparenz und „accountability“ zunehmend an erwerbswirtschaftlichen Unternehmen gemessen. Auf diese veränderten Kontexte beginnt sich das Aus- und Weiterbildungssystem einzustellen. Zimmer sieht die USA hier als Pionierland, insbesondere im Bereich der Ausbildung des Personals von Non-Profit-Organisationen (NPO). Nach einem Blick auf die dort anzutreffende Ausbildungssituation skizziert sie die Bedeutung des Dritten Sektors als Arbeitsmarkt in Deutschland; dabei kommen anhand ausgewählter Fallbeispiele fünf Modelle zur Darstellung, welche die hierzulande anzutreffenden Aus- und Weiterbildungsangebote für haupt- und ehrenamtlich Engagierte widerspiegeln. Was die Forschung anbelangt, so sollte laut Zimmer die Gesamtbewertung von folgenden Fragen ausgehen: Was trägt bürgerschaftliches Engagement zur zivilen Lösung von Konflikten bei? Welcher Stellenwert kommt der Infrastruktur des Engagements beim Umbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit zu? Welche Effekte haben Mitgliedschaft und Mitmachen in zivilgesellschaftlichen Organisationen für den Einzelnen? Werden klassische Rollen- und Verhaltensmuster eher noch verstärkt, oder zeigen sich umgekehrte Effekte in Richtung einer Neubestimmung insbesondere im Hinblick auf den zivilen Umgang miteinander? Zimmer betont, dass für die Bearbeitung dieser Fragestellungen die Dauerbeobachtung des individuellen Engagements – dies leistet hierzulande nicht zuletzt der alle fünf Jahre durchgeführte Freiwilligensurvey – wie auch die Dauerbeobachtung von Organisationen – z.B. über die Fortsetzung der deutschen Teilstudie des Johns Hopkins Projektes – von besonderer Bedeutung seien.

Andreas Hajdar und *Rolf Becker* leisten einen wichtigen Beitrag zu einer solchen empirischen Forschung, in dem sie der Frage nachgehen, inwieweit über Prozesse der Bildungsexpansion unkonventionelle Formen politischer Partizipation zugenommen haben und ob eine solche Zunahme in verschiedenen Bildungsgruppen gleichermaßen zu konstatieren ist. Dieser Fragestellung wird mit Hilfe standardisierter Analyseverfahren unter besonderer Berücksichtigung verschiedener zeitlicher Ebenen nachgegangen. Um temporale Fehlschlüsse – die auftreten, wenn nur eine zeitliche Dimension (z.B. nur historische Perioden oder Lebenszyklen) betrachtet wird – zu vermeiden, wird unkonventionelle politische Partizipation in Abhängigkeit von drei temporalen Effekten (Alter, Periode, Kohorte) betrachtet. Neben dem Einfluss der Bildung auf unkonventionelle Partizipation und den drei zeitlichen Variablen gehören auch das Geschlecht, postmaterialistische Einstellungen und politisches Interesse zu den untersuchten Bestim-

mungsfaktoren. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass unkonventionelle Partizipationsformen von höher Gebildeten im stärkeren Ausmaß genutzt werden und diese Kluft zwischen den Bildungsgruppen auch im Zuge der Bildungsexpansion Bestand hat. Mit der Zunahme des Bevölkerungsanteils mit höheren Bildungszertifikaten ist indes auch das Ausmaß unkonventioneller politischer Partizipation insgesamt angestiegen. „Bürgergesellschaft“ ist also im Kommen, wenn auch nicht überall in gleichem Maße.

2 Wirtschaft und Organisation der Bürgergesellschaft

Das Thema Zivilgesellschaft bzw. bürgerschaftliches Engagement wird allzu oft lediglich im Hinblick auf seine politischen Dimensionen verhandelt. Die Beiträge im Abschnitt *Wirtschaft und Organisation der Bürgergesellschaft* bieten hier eine interessante Perspektivenerweiterung. Sie ergänzen einander, insofern sie dieses Thema jeweils vom anderen Ende her diskutieren. Bei *Judith Polterauer* und *Stefan Nährlich* wird gefragt, inwieweit Bürgergesellschaft im marktwirtschaftlichen Bereich selbst Geltung erlangen kann, also damit verbundene Wertorientierungen Verhaltensweisen und Rationalitäten auch erwerbswirtschaftliche Unternehmen dazu veranlassen können, sich jenseits bloßer Lobbypolitik als „corporate citizens“ zu verstehen und zu handeln. Gefragt wird u.a. nach den Umständen, unter denen sich Möglichkeiten auftun, Unternehmenslogiken und Unternehmenshandeln stärker zivilgesellschaftlich einzubetten. Umgekehrt geht es in den beiden nachfolgenden Beiträgen darum, inwieweit und mit welchen Folgen marktwirtschaftlicher Wettbewerb und betriebswirtschaftliche Handlungsansätze Dritte-Sektor-Organisationen verändert haben. Gefragt wird nach den Konsequenzen solcher Tendenzen für das Berufshandeln von Hauptamtlichen sowie danach, inwieweit gemeinnützige Vereinigungen ihre Aufgaben als Mit-Träger und Impulsgeber für Bürgergesellschaft unter den neuen Bedingungen noch wahrnehmen können. Der Dritte Sektor kann also, so eine dabei mitschwingende Annahme, durchaus auch *auf Kosten von* Bürgergesellschaft wachsen.

In ihrem Beitrag diskutieren *Polterauer* und *Nährlich* zunächst Positionen, die dagegen oder dafür sprechen, dass Unternehmen neben der strikten Beachtung von Marktgesetzen und staatlichen Vorgaben noch weitere Aufgaben wahrnehmen. Sie unterscheiden dabei zwischen der konzeptionellen Idee einer ‚corporate citizenship‘ von Unternehmen einerseits und empirischen Realitäten unternehmerischen Handelns andererseits. Argumentiert wird, dass sich „corporate citizenship“ sowohl darin manifestieren kann, dass Unternehmen quasi-staatliche

Aufgaben erfüllen, als auch in all jenen Formen des Handelns, bei denen es – jenseits des reinen betrieblichen Lobbyismus – um die Teilnahme an deliberativen und partizipativen Verfahren geht. In der nachfolgenden Diskussion der Vielfalt dieser Formen resümieren sie, dass es wenig Sinn macht, durch politische Instanzen die Dimension von „corporate citizenship“ in irgendeiner Form festzuschreiben zu wollen. Ein „corporate citizen“, so ihre Einschätzung, ist man nicht, sondern man wird es über eine bestimmte Praxis. Die Qualitäten von Handlungen bzw. Orientierungen, an denen sich das festmachen lässt, würden bestimmt durch die historischen Selbstverständigungen von Gesellschaften über das, was unter „zivilen“ Anliegen und Prozessen zu verstehen sei. Ließen sich Unternehmen darauf ein, wirke dies auf sie selbst zurück. Entsprechend änderten sich die sozialkulturellen Grundlagen des Wirtschaftens, wenn Gesellschaft stärker als Bürgergesellschaft qualifiziert wird. Alles in allem stellt der Beitrag heraus, dass man „corporate citizenship“ als *mögliche* Dimension des Handelns erwerbswirtschaftlicher Unternehmen verstehen sollte – abhängig von historischen Konstellationen mit ihrem je unterschiedlich großen zivilisierenden Einfluss auf die private Wirtschaft.

Der Beitrag von *Michael Meyer* nimmt gewissermaßen die umgekehrte Perspektive ein und erörtert, inwieweit Impulse aus der Erwerbswirtschaft bürgerschaftliches Handeln (faktisch) beeinträchtigen. Er diskutiert damit die Frage nach möglichen Grenzen und Folgen der (mikro)ökonomischen Durchdringung der Bürgergesellschaft. Präsentiert werden empirische Befunde wie auch ein theoretischer Rahmen, der in den Augen des Verfassers die Dimensionen und den Einfluss wirtschaftlicher Rationalität, im Besonderen den Einfluss der „Verbetriebswirtschaftlichung“ von NPOs, konzeptionell fassbar macht. Wettbewerbsbeziehungen, so der Autor, hätten sich in Organisationsfeldern des Dritten Sektors zunehmend intensiviert, so dass es für NPO-Manager immer schwieriger werde, die Positionierung der eigenen Organisation bzw. deren „Mission“ zu bewahren. Unter Verweis auf neuere Studien über Dritte-Sektor-Organisationen erläutert Meyer, wie im Rekurs auf managerialistische Konzepte erzielte Effizienzvorteile und Kosteneinsparungen „erkauft“ worden sind. Allgemein steige der Druck auf NPOs, ökonomische Rationalitäten in Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen und sich insgesamt mehr in Richtung erwerbswirtschaftlicher Unternehmen zu entwickeln. Wenn aber mehr Wettbewerb und Managerialismus die Balance zwischen den drei Hauptfunktionen Service, „advocacy“ und „community building“ nachhaltig verändern, dann, so argumentiert *Meyer*, wird Bürgergesellschaft in ihrer ureigensten Domäne gefährdet. Für

entscheidend hält Meyer, ob es gelingt, die wachsende Rolle von Geld und Recht im Dritten Sektor durch Vertrauen als Steuerungsmedium gegenzubalancieren.

An die von Meyer aufgeworfenen Fragen knüpft der Beitrag von *Ingo Bode* und *Christiane Frantz* zur Entwicklung von NPOs im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit an. Dabei fällt der Blick auf die konkrete organisationsinterne Verarbeitung von Vermarktlichungstendenzen im Dritten Sektor. Im Mittelpunkt des Beitrags steht die Frage, welchen Einfluss die (neue) „Marktumwelt“ von ‚non-governmental organisations‘ (NGOs) auf die Wahrnehmung des Organisations- und Berufshandeln auf Seiten hauptamtlich Beschäftigter ausübt. Unter Bezugnahme auf Befunde einer empirischen Feldstudie wird argumentiert, dass die Entwicklungsdynamik des Operationsfelds von NPOs allgemein und von NGOs im Besonderen die Orientierungen von Hauptamtlichen strukturell verändert. NGOs seien immer weniger informelle Allianzen von Bewegungsaktivisten und immer mehr durchrationalisierte Gebilde, die in ihrer Personalpolitik extrinsische Gratifikationen (Gehalt, Karriere) mit intrinsischen Motivationen (Bewegungshandeln, Idealismus) kombinierten und insofern mehr und anderes verkörperten als einen „gut gemeinten Dilettantismus“. NGOs agierten heute in einem Wettbewerb um mediale Aufmerksamkeit und Spendenmarktanteile, wodurch sie sich zu mehr Spezialisierung, technologischer Modernisierung und zur Entwicklung einer „Markenstrategie“ gedrängt sähen. Dies führe, so die Autoren, zur Rekrutierung „milieufremden“ Personals und veranlasse – nicht zuletzt angesichts der marktbedingt höheren Existenzunsicherheiten – auch die Belegschaft „mit Stallgeruch“, vermehrt berufliche Perspektiven außerhalb ihrer Organisation in den Blick zu nehmen. Im Ganzen würden so die zivilgesellschaftliche Rationalität sowie die spezifischen Legitimationsgrundlagen des Berufshandeln prekär, wiewohl sie aus Mitarbeitersicht für das Selbstverständnis und den „Endzweck“ der Organisationen konstitutiv blieben. Dies mache die Entwicklung sektorsensibler Organisationsentwicklungskonzepte unumgänglich, auch wenn dabei schwierige Gratwanderungen zu vollziehen seien.

3 Governance im Wandel: Weniger Staat, mehr Bürgergesellschaft?

Die Beiträge im dritten Teil befassen sich mit dem Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft unter besonderer Berücksichtigung von Steuerungsaspekten. Allgemeiner Hintergrund der Beiträge ist der Umstand, dass entwickelte Wohlfahrtsstaaten – und zwar seit ihren Anfängen – in vielerlei Hinsicht mit gemeinnützi-

gen bzw. bürgerschaftlichen Initiativen und Organisationen verschränkt sind. Gewandelt hat sich im Zeitverlauf allerdings die Form dieser Verschränkung bzw. die Art und Weise, wie das Zusammenspiel zwischen Staat und organisierter Zivilgesellschaft konkret gesteuert wird. Prozesse der Arbeitsteilung im Wohlfahrtsstaat sind dabei zuletzt unter dem Stichwort „governance“ verstärkt zum Gegenstand wissenschaftlicher Debatten geworden. Insbesondere wurde diskutiert, wie staatliche Akteure mit nicht-staatlichen Kooperationspartnern umgehen, und welche Probleme entstehen, wenn auf neuartige Steuerungsroutinen umgestellt wird – z.B. Kontrakt-Management und wettbewerbliches Benchmarking, aber auch Maßnahmen zur „Aktivierung“ von Bürgern sowie Initiativen im Bereich der Wohlfahrtsproduktion.

Die lokale Dimension ist dabei von besonderer Bedeutung, wie neuere Debatten, die unter der Überschrift „local governance“ geführt werden, deutlich vor Augen führen. Gegenstand dieser Debatte sind – auch in normativer Perspektive – Synergien stiftende Kooperationen zwischen Staat, Wirtschaft und Gemeinwesen. Von solchen Kooperationen wird vielfach erwartet, dass sie eine stärkere Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an dezentralen Steuerungsprozessen sowie innovative Verschränkungen zwischen ortsansässiger Bevölkerung, lokaler Wirtschaft und örtlicher Verwaltung ermöglichen. *Heike Walk* und *Luidger Dienel* diskutieren unterschiedliche Ansätze, aber auch die vielfältigen Ansprüche, die mit diesem Konzept verbunden werden. Dabei wird besonders auf die spezifische Situation in Ostdeutschland eingegangen, welche bekanntlich durch demografische Schrumpfungsprozesse sowie besondere ökonomische Strukturprobleme gekennzeichnet ist. Die Gesamtsituation erfordere, so die Autoren, flexible Governance-Lösungen unter Nutzung sämtlicher lokal verfügbarer Ressourcen. Dazu gehörten die Einbindung der Wirtschaft in die Aktivitäten des öffentlichen Sektors sowie eine stärkere Integration „aktiver Bürger“ in Steuerungsprozesse vor Ort. Um diese Prozesse dauerhaft sicherzustellen, müssten jedoch von staatlicher Seite geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden. Die Autoren präsentieren ihr Argument unter Hinweis auf Forschungsbefunde, die am Beispiel einzelner ostdeutscher Kommunen die spezifischen Potenziale einer „multisektoralen“ Kooperation (im o.g. Sinne) und damit einhergehende „Local Governance“-Optionen illustrieren – aber auch die diesbezüglich bestehenden Restriktionen. Für die Autoren ist dabei die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in politische Steuerungsprozesse immer auch – und nicht zuletzt – eine Antwort auf gewachsene Demokratiedefizite.

Der nachfolgende Beitrag von *Oliver Fritsch* und *Jens Newig* nimmt diesen Faden auf und diskutiert, ob Bürgerbeteiligung im Bereich umweltpolitischer

Regulierungsprozesse dazu taugt, politische Steuerung zügiger, zielgenauer und effektiver zu vollziehen. Dabei wird untersucht, unter welchen konkreten Prozess- und Kontextbedingungen dies gelingen kann. In einem ersten Schritt formulieren sie Hypothesen über kausale Mechanismen, die der folgenden Analyse einen konzeptionellen Rahmen geben. Sodann stellen sie die Ergebnisse einer „Meta-Analyse“ von 15 veröffentlichten Fallstudien zur Stakeholder-Beteiligung an ökologierelevanten Entscheidungsprozessen vor, und zwar – wegen der Breite der diesbezüglich vorliegenden Empirie – unter Einschluss nordamerikanischer Erfahrungen. Verglichen werden dort durchgeführte Fallstudien mit solchen aus dem deutschsprachigen Raum. Die auf diese Weise erfassten partizipativen Prozesse reichen von typischen Standortentscheidungen über lokale Protestbewegungen gegen Großprojekte und Verhandlungen zwischen Behörden und Industrievertretern bis hin zu Aktivitäten von Umweltschutzinitiativen. Die Analyse zeigt, dass die in der Literatur diskutierten positiven Effekte zumindest in einigen der untersuchten Fälle tatsächlich auftreten – häufig genug allerdings gerade auch nicht. Teilweise können allgemeine Informationsgewinne und soziale Lernprozesse beobachtet werden, zudem wirkt sich Partizipation häufig förderlich auf die Implementation umweltbezogener Entscheidungen aus. Erhebliche Bedeutung kommt dabei dem gesellschaftlichen und ökologisch-technischen Kontext zu, aber auch den konkreten Interessen und Zielen der beteiligten Akteure. Kurzum: Partizipation ist nicht *per se* erfolgreich.

Diesen differenzierten Befunden hinsichtlich der Effekte der direkten Bürgerbeteiligung an „governance“-Prozessen lassen *Heinz-Jürgen Dahme* und *Norbert Wohlfahrt* eine kritische Analyse zum Verhältnis Staat und Zivilgesellschaft im Bereich der Sozialpolitik folgen. Sie beziehen sich dabei auf eine gesellschaftspolitische Diskussion über die Funktion der Zivilgesellschaft, welche das Thema bürgerschaftliches Engagement in den Zusammenhang des Diskurses über den sog. „aktivierenden Staat“ stellt. Die Zivilgesellschaft, so die Autoren, erscheine in diesem Diskurs als normatives Konstrukt – als Stätte der Produktion von Gemeinwohl im Rahmen einer neuen Aufgabenteilung von Staat und Gesellschaft. Die Grundthese des Beitrages lautet, dass zivilgesellschaftliche Orientierungen dabei einem instrumentellen Governance-Ansatz unterworfen werden, dem es um die Herstellung einer neuen Sozialstaatlichkeit unter Regie eines ‚manageriellen‘ Politikverständnisses geht. Bestandteil managerieller Politik seien auch Drohungen gegenüber zivilgesellschaftlichen Kräften, sofern diese sich nicht im Sinne der zu implementierenden Politikagenda vereinnahmen ließen. Die Instrumentalisierung und Funktionalisierung dieser Kräfte – so die Schluss-

folgerung – führten dazu, dass der Begriff der Zivilgesellschaft heute eine völlig neue Bedeutung angenommen habe.

Der Beitrag von *Rudolph Bauer* betrachtet Instrumentalisierungsprozesse unter einem anderen Blickwinkel, nämlich in der Perspektive einer Normierung der Zivilgesellschaft durch Akteure der Zivilgesellschaft selbst, i.e. durch die Bertelsmann-Stiftung als dominantem Player im Bereich der Politikberatung. Dabei befasst er sich mit der Frage, ob zivilgesellschaftliche Entwicklungsprozesse, die sich an den Vorstellungen der Stiftung orientieren, jene Anliegen konterkarieren, die mit dem originären Konzept der Bürgergesellschaft verbunden sind. In diesem Falle, so der Autor, mutiere die Bürgergesellschaft zu einem „Bertelsmann-Projekt“ mit demokratiethoretisch höchst fragwürdigen Begleiterscheinungen. Der Bericht versammelt umfangreiches Material zum „System Bertelsmann“ (Arno Klönne) und dessen Aktivitäten. Er diskutiert zunächst theoretisch den institutionellen Kern der Bürgergesellschaft bzw. dessen Funktion und markiert so das begriffliche Vorverständnis des Autors. Dem folgt ein Portrait der Stiftung und ihres „Mutterunternehmens“. Bauer argumentiert, dass sich nicht zuletzt aufgrund der Eigentümerstruktur eine Verquickung von Stiftung und Konzern ergebe. Im Weiteren werden die Motive und Ziele des Stifters Reinhard Mohn sowie die Strategien und Diskurse der Stiftung untersucht. Dabei wird auch die Rolle der Konzern-Medien erörtert, die als Werkzeuge politischer Kommunikation wirken und dementsprechend über verdeckte Macht verfügen. Fazit: Bürgergesellschaft ist ein „Projekt“ auch in dem Sinne, dass konkrete Akteure danach streben, ihre normativen Vorstellungen dazu im öffentlichen Raum zur Geltung zu bringen und, so weit dies möglich ist, auch strategisch umzusetzen.

4 'Männliche' Bürgergesellschaft?

Der Diskurs zur Bürgergesellschaft wird nur selten auf seine Geschlechterdimensionen hin betrachtet. Die beiden Abschlussbeiträge des Bandes eröffnen diesbezüglich neue Perspektiven. Der Beitrag von *Petra Krüger* und *Torsten Poppek* versteht sich als eine Kritik an jenen – in der öffentlichen Diskussion oft vorherrschenden – Positionen, die die Frage nach Engagement und Geschlecht auf den gemeinhin geringen sozialen Status des „weiblichen Ehrenamts“ reduzieren und ansonsten in ihrem theoretischen Zugang Geschlecht als Ordnungsprinzip verstehen, mit dem grundsätzlich immer die Erzeugung von Ungleichheiten einhergeht. Demgegenüber wird in dem Beitrag davon ausgegangen, dass die Kategorie Geschlecht im Zuge sozialer Differenzierungsprozesse und der zunehmenden

Durchsetzung der Gleichstellungsnorm als Ordnungskategorie an Bedeutung verloren hat und sich außerdem die Relevanz von Geschlechterkategorisierungen je nach Anwendungskontext unterscheidet. Speziell in „bürgergesellschaftlichen Organisationen“ könnten mit Blick auf Geschlechterfragen nicht nur die Traditionen von Ungleichheit und verweigerter Anerkennung, sondern auch speziell in diesen Organisationen beobachtbare Aufbrüche aus diesen Traditionen thematisiert werden. „Bürgergesellschaftliche“ Institutionen und Organisationen können mithin daraufhin befragt werden, inwiefern die Unterscheidung in Frauen und Männer für sie konstitutiv ist und zur Verfestigung der Geschlechterdifferenz beiträgt, aber auch, wo Potentiale liegen, die zur Überwindung von Ungleichheit entlang der Einteilung in Frauen und Männer beitragen.

Gabriele Schambach schließt daran insofern an, als sie über Erfahrungen mit 'gender mainstreaming' auf der Ebene von Organisationen berichtet; das schließt den Bereich der organisierten Zivilgesellschaft mit ein und hier wird auch ein gewisser Akzent gesetzt. Diese Erfahrungen zeigen, so die Autorin, dass sich bestimmte Grundsätze zur erfolgreichen Implementierung entsprechender Konzepte bewährt haben. Instrumente und Maßnahmen müssten dabei jedoch nicht immer neu erfunden werden, denn klassische Instrumente der Organisations- und Personalentwicklung sowie Konzepte der Frauenförderung, Gleichstellungspolitik und Bildungsarbeit könnten weiterentwickelt und angepasst werden. Wesentlicher Ansatzpunkt sei, dass Gender-Ansätze ex ante in Politiken, Programmen sowie Arbeitsstrukturen integriert werden, damit sie nicht gleichsam als Appendix nachträglich angeführt werden müssen. Allerdings gebe es dazu kein Patentrezept. Während öffentliche Verwaltungen beispielsweise stark hierarchisch organisiert sind und die Umsetzung von „Gender Mainstreaming“ von oben nach unten verordnen (können), bieten Organisationen mit einem hohen Grad an Selbstorganisation und möglichst flachen Hierarchien reichlich Gestaltungsspielraum. Organisationsentwicklung sei ein dynamischer Prozess; jede Organisation und ihr Personal verfügten über eine eigene spezifische Kultur. Das gelte es bei der Implementierung von Gender Mainstreaming bzw. Geschlechterdemokratie zu berücksichtigen. Für alle Organisationen gelte aber, dass gleichzeitig an der strukturellen, der persönlichen bzw. personellen und der fachlich-inhaltlichen Ebene anzusetzen und eine entsprechende Instrumentenkombination zu finden sei.

5 Danksagungen

Wie eingangs bereits erwähnt, sind die Beiträge dieses Bandes im Zusammenhang mit einer Wissenschaftler und Praktiker zusammenführenden Fachtagung entstanden. Deren Organisation lag in den Händen verschiedener Netzwerke: Verantwortlich waren der Arbeitskreis Non-Profit-Organisationen (AK NPO), die Arbeitskreise „Soziale Bewegungen“ und „Verbände“ der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft (DVPW), das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), das Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und die Sektion Sozialpolitik der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS). Die Tagung wurde unterstützt durch die Hans-Böckler-Stiftung, die Heinrich-Böll-Stiftung, die Sektion Sozialpolitik in der DGS und das WZB. Kooperationspartnern und Unterstützern gilt an dieser Stelle unser Dank. Regina Vierkant danken wir für die redaktionelle Mitarbeit und die Formatierung der Beiträge.

Die Herausgeber hoffen, dass diese und andere Kooperationen auch in Zukunft dazu beitragen, das Thema „Bürger- bzw. Zivilgesellschaft“ zum Gegenstand fruchtbarer, wissenschaftlich informierter und zugleich für Praktiker anschlussfähiger Diskussionen zu machen.

Die Herausgeber

Kapitel 1

Auf dem Weg zu mehr Bürgergesellschaft?

Engagementpolitik – ein neues Politikfeld und seine Probleme

1 Das Projekt der Bürgergesellschaft: zwischen Trippelschritten und großem Sprung¹

Im Jahre 2002 erschien der Bericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“. In diesem Bericht wird nicht nur eine Bestandaufnahme des bürgerschaftlichen Engagement in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereich vorgelegt, sondern vor allem auch eine engagementpolitische Agenda entworfen, die Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement als ein umfassendes Konzept zur Reform der bundesdeutschen Gesellschaft und ihres Institutionensystems entwirft. Danach ist die Stärkung von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement mehr als eine eingeschränkte Ressortpolitik, die die Rahmenbedingungen für das Ehrenamt verbessern hilft. Vielmehr geht es um eine ganzheitliche, „holistische“ Variante von zivilgesellschaftlicher Reformpolitik, die sich sowohl auf die einzelnen Bürger als auch auf die politische Kultur und das Staatsverständnis bezieht. Es geht um einen Entwurf von Gesellschaft, in der die Bürgerinnen und Bürger über erweiterte Einfluss- und Handlungsmöglichkeiten im öffentlichem Raum verfügen, in der eine beteiligungsorientierte politische Kultur dominiert, in der das sozialstaatliche Institutionensystem ein breites Spektrum von Beteiligungs- und Mitwirkungschancen eröffnet und der Staat sich als ein ermunternder Engagement und Partizipation ermöglichender Akteur versteht. Im Hinblick auf die Umsetzung eines solchen anspruchsvollen reformpolitischen Entwurfs kann von einem echten Durchbruch noch nicht gesprochen werden. Es bleibt dabei – so die Mehrzahl der Kommentatoren - , dass sich Regierungspolitik bei der Bewältigung aktueller Herausforderungen letztlich doch entweder den eigenen Organisati-

¹ Der vorliegende Beitrag ist eine überarbeitete und erweiterte Version des Beitrags von Thomas Olk 2007a, der im Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen erschienen ist.

onsmitteln – also staatlichen Institutionen und ihren Interventionsmöglichkeiten – zuwendet oder aber den Mechanismen von Markt und Wettbewerb vertraut.

Zivilgesellschaftliche Akteure – wie gemeinnützige Organisationen, soziale Initiativen, Stiftungen etc. – und zivilgesellschaftliche Handlungsformen – wie Verantwortungsübernahme, freiwillige Selbstverpflichtung, Solidarität – werden auf die Nischen und Ränder eines gesellschaftlichen Institutionensystems verwiesen, bei dem Markt und Staat den Ton angeben und die Bürgergesellschaft willkommen ist, wo diese nicht hinreichen. Für diese Misere werden unterschiedliche Gründe verantwortlich gemacht. Während die Einen die fehlende Bereitschaft in allen Bereichen der Gesellschaft brandmarken, Macht abzugeben bzw. zu teilen und strukturelle Innovationen zuzulassen, geißeln Andere die Verzagtheit und Selbstmarginalisierung der Protagonisten der Bürgergesellschaft, die ständig befürchten, als Lückenbüßer eines sich zurückziehenden Sozialstaates instrumentalisiert zu werden, und daher lieber gar nichts ändern wollen als Gefahr zu laufen, irgendwann einmal für den Abbau sozialer Standards verantwortlich gemacht zu werden.

Der Diagnose soll hier nicht widersprochen werden. In der Tat trifft zu, dass der ‚große Durchbruch‘ des Projekts der Bürgergesellschaft bislang nicht gelungen ist. Dies kommt allerdings nicht überraschend. Ein Rückblick in die jüngere deutsche Geschichte belegt, dass demokratisches Denken und eine selbstbewusste zivile Bürgerschaft auf schmaler Basis und zerbrechlichem Fundament operieren. Während die Demokratie als staats- und zivile Lebensform erst nach dem Zweiten Weltkrieg Fuß fassen konnte, war die Sphäre der Zivilgesellschaft – also das breite Spektrum an Vereinen und freiwilligen bürgerschaftlichen Assoziationsformen – bis in die Weimarer Republik hinein von autoritärem und demokratiefeindlichen Denken dominiert. Und auch in den unmittelbaren Nachkriegsjahrzehnten wurde mit dem gesellschaftspolitischen Leitbild der „formierten Gesellschaft“ ein von Autoritätshörigkeit und Unterordnungsbereitschaft geprägtes gesellschaftliches Konsensmodell beschworen. Auf dieser Grundlage ist es unwahrscheinlich, dass sich ein so anspruchsvolles und umfassendes Leitbild wie die Zivilgesellschaft als demokratiepolitisches Projekt und als umfassende Neuordnung der Beziehungen zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft von heute auf morgen, quasi in einem Kraftakt wird durchsetzen lassen. Hier soll die These vertreten werden, dass das Projekt der Bürgergesellschaft vor dem Hintergrund der spezifischen politisch-sozialen Traditionen in Deutschland nicht im großen Sprung sondern wohl eher in kleinen Trippelschritten umgesetzt werden kann. Insofern ist es als ermutigend zu bewerten, dass sich unterhalb der Ebene großer politischer Entwürfe und programmatischer Absichtserklärungen spätes-

tens seit dem Übergang in das 21. Jahrhundert auf allen Ebenen des föderalen Staates eine engagementpolitische Agenda herauszubilden beginnt, die es zunehmend gerechtfertigt erscheinen lässt, von Engagementpolitik als einem sich neu konstituierenden Politikfeld zu sprechen. Dies ist der eigentlich bemerkenswerte Sachverhalt. Vor einigen Jahren war keineswegs absehbar, dass es gelingen würde, engagementpolitische Anliegen und Vorhaben sowohl im politischen Tagesgeschäft als auch im politischen Institutionensystem erstaunlich stabil zu verorten und institutionell zu verfestigen.

Die Markierungspunkte auf der bundespolitischen Ebene lassen sich etwa folgendermaßen benennen: Nach der ‚Großen Anfrage‘ der Regierungsfractionen von CDU/CSU und FDP vom 01.Oktober.1996 im Deutschen Bundestag, an die sich eine erste bundespolitische Diskussion um dieses Thema anschloss, war es insbesondere die Einrichtung der Enquete-Kommission ‚Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements‘ im Jahre 1999, die als Meilenstein bei der Herausbildung von Engagementpolitik als Handlungsfeld genannt werden muss. Die Bedeutung der Arbeit der Enquete-Kommission für die Herausbildung eines engagementpolitischen Handlungsfeldes lässt sich keineswegs auf den Bericht reduzieren. Die Vernetzung engagementpolitischer Akteure aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen und die direkten Auswirkungen der Anhörungen und Debatten auf die öffentliche Meinungsbildung sind mindestens genauso relevant.

Vor allem ist aber hervorzuheben, dass mit dem Bericht der Enquete-Kommission zum ersten Mal in dieser Form eine umfassende Programmatik für die engagementpolitische Agenda und die Umrisse der Leitidee bürgergesellschaftlicher Reformpolitik formuliert worden sind. Die Enquete-Kommission bricht dabei mit herkömmlichen Denkkonventionen und definiert ein engagementpolitisches Leitbild, das weit über das bisherige Verständnis einer Förderung des Ehrenamtes hinaus weist. Engagementpolitik wird als reformpolitisches Projekt definiert, dessen Realisierung einen weit reichenden Umbau der Institutionen in Staat und Gesellschaft erfordert. Dabei wird bürgerschaftliches Engagement nicht auf das individuelle ‚Spenden von Zeit und Geld‘ reduziert, sondern als ein Komplex von zivilgesellschaftlichen Orientierungen und Handlungsweisen identifiziert, der sowohl auf der Ebene der Individuen (Verantwortungsübernahme, 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 (beteiligungsof-

fene Formen des Aushandelns von Zielen statt hierarchischer Steuerung) zum Ausdruck kommen kann.

Eng hiermit verbunden ist die Vorstellung, dass die Stärkung der Bürgergesellschaft nicht gleichzusetzen ist mit der quantitativen Ausweitung des Dritten Sektors gemeinnütziger Organisationen, sondern vor allem bedeutet, die zivilgesellschaftliche Handlungslogik der beteiligungsorientierten Aushandlung, der Verantwortungsübernahme, der Kooperation und Koproduktion auf alle Bereiche der Gesellschaft – also auch auf Staat, Politik und Wirtschaft – im Sinne einer Zivilisierung wirtschaftlichen und politischen Handelns auszuweiten (vgl. auch Evers 2004).

Eine so verstandene Politik zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements lässt sich nicht auf ein spezifisches politisches Ressort – wie etwa das Sozial- oder Gesundheitsressort – beschränken, sondern ist vielmehr eine Querschnittsaufgabe, die in allen Politikbereichen relevant wird. Engagementpolitik hat damit – unabhängig davon, ob sie auf kommunaler, Landes- oder Bundesebene operiert – eine doppelte strategische Ausrichtung. Es muss sowohl ein übergreifendes Leitbild einer engagementpolitischen Weiterentwicklung des Gemeinwesens entwickelt als auch dafür Sorge getragen werden, dass in den einzelnen politischen Ressorts Maßnahmen und Programme entwickelt und umgesetzt werden, die sich an diesem übergreifenden Leitbild orientieren (zur reformpolitischen Debatte siehe Klein 2005 und 2007).

Aus diesem umfassenden und anspruchsvollen Gesamtkonzept entwickelt die Enquete-Kommission (vgl. 2002) ein breites Spektrum an Handlungsempfehlungen, die zumindest die folgenden Bestandteile umfassen:

- Institutionen und Organisationen zivilgesellschaftlich weiterentwickeln und in die Bürgergesellschaft einbetten,
- Direktdemokratische Beteiligungsformen auf allen Ebenen des föderalen Staates ausweiten (Bürgerbegehren, Bürgerbescheide etc.),
- Verwaltungen bürgerorientiert gestalten und für die Bürgergesellschaft dialogfähig machen,
- Beteiligungsmöglichkeiten schaffen (z.B. in Form von runden Tischen, Beiräten, Planungszellen),
- Anerkennungskultur weiterentwickeln,
- Netzwerke auf allen Ebenen unter Einbezug von Akteuren aus allen gesellschaftlichen Bereichen schaffen und engagementfördernde Infrastrukturen weiterentwickeln,

- Verantwortungsübernahme und freiwillige Selbstverpflichtungen von Unternehmen im Gemeinwesen stärken,
- Schutz- und Nachteilsausgleich für Engagierte verbessern (z.B. Haftpflicht- und Versicherungsschutz etc.),
- Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht reformieren sowie nicht zuletzt
- das Wissen über bürgerschaftliches Engagement (Grundlagenforschung, Evaluation, Qualitätssicherung etc.) erweitern.

Nimmt man die programmatischen Aussagen des Berichts der Enquete-Kommission ernst, dann ist Engagementpolitik alles andere als ein „diffuses Konzept“, wie Steffen Hebestreit in der Frankfurter Rundschau anlässlich der Aktionswoche des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement im Jahre 2006 anzumerken meinte, und ist bürgergesellschaftliche Reformpolitik alles andere als theorieelos, wie Stefan Nährlich (2007) jüngst verlautbaren ließ. Selbstverständlich muss das Projekt bürgergesellschaftlicher Reformpolitik noch weiter programmatisch geschärft und theoretisch fundiert werden. Aber insgesamt gesehen haben wir weniger ein Theoriedefizit als vielmehr ein Umsetzungsdefizit. Dieses Umsetzungsdefizit, also „die große Lücke“ (Speth 2006) zwischen Anspruch und Wirklichkeit, ist allerdings alles andere als eine große Überraschung. Diese Lücke ist eine Folge des banalen Sachverhalts, dass das Projekt der Bürgergesellschaft radikal mit eingefahrenen Denktraditionen und institutionellen Wirklichkeiten bricht, so dass bei dessen Realisierung widerständige Interessenkonstellationen, institutionelle Strukturen und Handlungsroutinen überwunden, also alles in allem ‚dicke Bretter‘ gebohrt werden müssen.

Ein Beispiel aus dem Bereich von Bildungssystem und Schule mag veranschaulichen, worum es hierbei geht: Wenn das Ziel erreicht werden soll, die deutsche Schule bürgergesellschaftlich zu reformieren, dann ist wenig erreicht, wenn die Vorteile einer solchen zivilgesellschaftlichen Einbettung von Einzelschulen lediglich als eine ‚gute Sache‘, gegen die kein wohlmeinender Mensch etwas haben könne, beschworen wird. Vielmehr muss klar und für die Entscheidungsträger im Bildungssystem nachvollziehbar belegt werden, dass der originäre Bildungsauftrag des Schulsystems unter gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen nur unter der Voraussetzung realisiert werden kann, dass sich Einzelschulen gegenüber ihrem Umfeld öffnen, Kooperationen mit dem umliegenden Gemeinwesen intensivieren und zivilgesellschaftliche Beiträge unterschiedlicher Akteure im schulischen Alltag zulassen (vgl. Olk 2007b). Wenn die bürgergesellschaftliche Öffnung von Schulen als eine zusätzliche Aufgabe verstanden wird, die dem eigentlichen gesellschaftlichen Auftrag der Schule hinzugefügt werden soll, dann

wird eine solche Strategie nicht mehr als einige Modellschulen erreichen. Dass die Umsetzung dieser Idee angesichts der Tradition der deutschen Schule als einer am Gängelband der Ministerialbürokratie geführten ‚öffentlichen Anstalt‘ trotzdem noch lange Zeit in Anspruch nehmen wird, liegt dabei auf der Hand.

Hieraus lässt sich folgendes ableiten: Wer eine bürgergesellschaftliche Reformpolitik voranbringen will, muss nicht nur ein klares Konzept haben und überkommene Vorurteile überwinden, sondern muss vor allem bemüht sein, gesellschaftliche Akteure zu überzeugen und als Bündnispartner zu gewinnen, die sehr genau abwägen, was sie mit einer solchen Politik gewinnen oder verlieren würden. Und selbstverständlich müssen die positiven Wirkungen einer solchen Politik glaubhaft nachgewiesen werden können.

2 Engagementpolitik: Wie ein neues Handlungsfeld entsteht

Mit der Übergabe des Berichts der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements an den Deutschen Bundestag im Juni 2002 beginnt – so die hier verfolgte zentrale These – der Übergang von einer ersten Phase der Entwicklung eines umfassenden Leitbilds von Zivilgesellschaft als gesellschaftspolitischer Reformpolitik hin zu einer kleinteiligen Engagementpolitik als einem neu entstehenden politischen Handlungsfeld. Man könnte diese Entwicklung zur Normalisierung und Institutionalisierung als Zerfallsprozess deuten und damit das Ende aller Hoffnungen auf die Umsetzung dieses umfassenden demokratiepolitischen Projekts beklagen. Hier soll jedoch eine andere Deutung vorgeschlagen werden: Vor dem Hintergrund des spezifischen Verlaufs der deutschen Gesellschaftsgeschichte, des hiermit verbundenen Staats- und Verwaltungsdenkens und der relativ jungen demokratischen und zivilgesellschaftlichen Tradition bedarf die Umsetzung von Zivilgesellschaft als reformpolitischer Leitidee offensichtlich einer spezifischen Implementationsstrategie. Während auf der einen Seite programmatisch an den Zielen und Prinzipien eines umfassenden zivilgesellschaftlichen Umbaus gesellschaftlicher Institutionen festzuhalten ist, bedarf es auf der anderen Seiten einer flankierenden Verankerung von Prinzipien und Verfahren der Partizipation und des bürgerschaftlichem Engagements durch die Etablierung von Engagementpolitik als eines neuen politischen Handlungsfeldes. Während die politische Unterstützung für das Projekt einer zivilgesellschaftlichen Öffnung von Institutionen zurzeit nur auf schwache politische Bataillone zurückgreifen kann, scheint die Etablierung von Engagementpolitik als eines spezifischen Politikfeldes gute Fortschritte zu machen. Inwiefern von der Entste-

hung eines neuen Handlungsfeldes Engagementpolitik gesprochen werden kann, soll im Folgenden näher erläutert werden.

Obwohl bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Mehrzahl der Empfehlungen der Enquete-Kommissionen immer noch nicht umgesetzt worden ist, war die Kommission dennoch überaus erfolgreich und stellt damit eine Ausnahme unter den zumeist wirkungsarmen Enquete-Kommissionen (Altenhof 2002) dar: Im Gegensatz zu vielen anderen Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestag ist es nämlich dieser Kommission gelungen, ihr politisches Anliegen und die dahinter liegende Programmatik institutionell auf Dauer zu stellen. Entsprechend ihren Empfehlungen wurde nämlich zu Beginn der 15. Legislaturperiode (die von 2002 bis 2005 dauerte) ein Parlamentarischer Unterausschuss ‚Bürgerschaftliches Engagement‘ eingesetzt, dessen zentrale Aufgabe darin besteht, die Empfehlungen der Enquete-Kommission schrittweise umzusetzen. Darüber hinaus hat sich im Juni 2002 das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) gegründet, das als ein Zusammenschluss von inzwischen mehr als 200 Mitgliedsorganisationen aus Bürgergesellschaft, Politik und Verwaltung sowie Wirtschaft das Ziel gesetzt hat, das Leitbild der Bürgergesellschaft im politischen Diskurs zu verankern und die rechtlichen, institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen für das breite Spektrum unterschiedlicher Formen bürgerschaftlichen Engagements zu verbessern. Für die Herausbildung eines nun auch bundespolitisch verankerten Handlungsfeldes Engagementpolitik sind die genannten institutionellen Innovationen von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Gemeinsam mit der entsprechenden Abteilung im querschnittsverantwortlichen Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den organisatorischen Spitzen der Non-Profit-Organisationen aus allen gesellschaftlichen Bereichen, den überörtlich wirkenden Stiftungen (wie etwa Aktive Bürgerschaft etc.) und sowohl kommunalen wie landesweiten Netzwerken für bürgerschaftliches Engagement bilden sie das institutionelle Gerüst dieses neu entstehenden Politikfeldes. Zugleich sind durch die enge Zusammenarbeit zwischen diesen Institutionen Akteursnetzwerke entstanden, die dazu beitragen, dass sich dieser Politikbereich nach innen konsolidiert und seine Grenzen nach außen markiert.

Abbildung 1: Übersicht: Etappen im Prozess der Engagementpolitik seit der Ehrenamtsanfrage der CDU/CSU 1996

- 01.10.1996 – Große Anfrage der CDU/CSU zum Ehrenamt im Deutschen Bundestag
- Dezember 1999 Einsetzung der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ in der 14. Legislaturperiode
- 1999 1. Freiwilligensurvey der Bundesregierung
- 2001 Internationales Jahr der Freiwilligen (IJF) – deutsche Kampagnenumsetzung
- 2001: Gründung des Gesprächskreises „Bürgergesellschaft und aktivierender Staat“ der Friedrich-Ebert-Stiftung
- 2002 Abschlussbericht der Enquete-Kommission
- 2002 Steuerrechtliche Stiftungsreform
- 2002 das BMFSFJ bekommt die Querschnittskompetenz für das Thema zugesprochen
- 2002: Gründung des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) durch die Mitglieder des Nationalen Beirats des IJF (2007: über 200 Mitglieder)
- Seit 2002: verstärkt Einrichtung von Referaten und Stabsstellen für Engagementförderung in den Ländern
- 2003 (9.4.2003) Einsetzung eines Unterausschusses Bürgerschaftliches Engagement (zugeordnet dem Familienausschuss) in der 15. Legislaturperiode
- 2004 Regierungskommission „Impulse für die Zivilgesellschaft“
- 2004 2. Freiwilligensurvey der Bundesregierung
- 2004 Zivilrechtliche Stiftungsreform
- 2004 Erste „Woche des Bürgerschaftlichen Engagements“ des BBE
- 2005 Erneute Einsetzung des Unterausschusses in der 16. Legislaturperiode
- 2005 verbesserte Unfallversicherungsregelung für Engagierte
- 2006 Konstituierung der Projektgruppe zur Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts (große Dachverbände und BBE, Wissenschaft, Politik)
- September 2006 Zweite „Woche des bürgerschaftlichen Engagements“
- 2007 „Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ (Spenden- und Gemeinnützigkeitsrecht)
- 2007 Gesetz zur Förderung der Jugendfreiwilligendienste
- August 2007 Regierungsinitiative „ZivilEngagement Miteinander – Füreinander“, in diesem Zusammenhang: Benennung eines Beauftragten für „ZivilEngagement“ durch das BMFSFJ
- September 2007 Dritte „Woche des bürgerschaftlichen Engagements“
- 2008 Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes (PfWG) (mit Bezügen auch zur Förderung von Engagierten in der Pflege)

Es gibt starke Indizien für die Herausbildung eines eigenständigen Politikfeldes ‚Engagementpolitik‘ in Deutschland: Mit den programmatischen Aussagen des Berichts der Enquete-Kommission sind die übergreifenden (aber auch spezifische) Ziele und Gegenstandsbestimmungen dieses Politikbereichs definiert, mit

der Zuordnung von Zuständigkeiten und der Bildung neuer Institutionen sind politische Akteure und Akteurskonstellationen etabliert und in verschiedenen Politikfeldern auch konkrete Politikprogramme (Bund-Länder-Programm ‚Die Soziale Stadt‘, Initiativen gegen rechtsextremistische Strömungen, ‚Bündnisse für Familie‘, seniorenpolitische Programme zur Etablierung aktiver Beteiligungsrollen für ältere Menschen etc.) benannt.

Dennoch bleibt natürlich noch vieles offen, undeutlich und im Fluss. Viele Institutionen befinden sich noch im Auf- oder Umbau, manche Neugründungen gehen auch wieder verloren und manches Modellprogramm erweist sich als Fehlschlag. Auch bleibt der Charakter dieses neu entstandenen Politikfeldes auf absehbare Zeit innovativ und experimentell und gibt es ein vergleichsweise geringes Wissen über die Wirkungszusammenhänge in diesem Bereich. Auch lassen sich die konkreten Handlungsansätze und Politikprogramme nach ihrem Innovations- und Verallgemeinerungsgrad unterscheiden. So finden wir z.B. auf der einen Seite Handlungsansätze, die sich an eng eingegrenzte Zielgruppen (z.B. Kinder und Jugendliche, Senioren etc.) richten, sehr konkrete Funktionserwartungen an das Engagement formulieren z. B. (Schließung von Versorgungslücken), eine geringe Anzahl von Akteuren adressieren, mit herkömmlichen Instrumenten (z. B. Modellprojektförderung) arbeiten und sich auf bestimmte Politikressorts (wie Wohlfahrtspflege, Gesundheit etc.) beschränken. Auf der anderen Seite finden wir anspruchsvolle Mobilisierungsprogramme, die – wie etwa die Handlungsansätze im Rahmen der Programme zur ‚Sozialen Stadt‘ – ressortübergreifend angelegt sind, unterschiedliche Akteursgruppen aktivieren und vernetzen und komplexe Zielbündel mit zum Teil experimentellen Instrumenten verknüpfen.

2.1 Engagementpolitische Anliegen und Handlungsstrategien auf der bundespolitischen Ebene

Engagementpolitische Handlungsstrategien und Maßnahmen sind zunächst auf kommunaler Ebene – zumeist in größeren Städten – und dann auch – zunächst vereinzelt – auf Länderebene entwickelt und erprobt worden. Viele Städte und einige Bundesländer (Pionier ist das Land Baden-Württemberg) können als Vorreiter einer Entwicklung zur Herausbildung einer engagementpolitischen Politikarena verstanden werden. Demgegenüber lief die Entwicklung auf der bundespolitischen Ebene eher zeitlich verzögert und beschränkte sich auf isolierte Handlungsprogramme und fragmentierte Politikansätze. Erst durch den Bericht der