

Nähe und Distanz

Die Zivilgesellschaft braucht den Staat, aber auch Unabhängigkeit

Von Mareike Alscher, Dietmar Dathe, Eckhard Priller und Rudolf Speth

Summary

Civic activity and the state

Today civil society is expected to solve current societal problems. Therefore civic activity is becoming more important. As the state makes a growing claim on civic activity, there is an increasing danger that social engagement is losing autonomy. Civil society organizations have to clarify how much they want to get involved in services in the name of the state.

Die Themen Zivilgesellschaft und Zivilengagement erfreuen sich in der Politik zurzeit hoher Aufmerksamkeit. Zivilengagement wird inzwischen sogar als ein eigenständig zu entwickelndes Politikfeld gehandelt, wie die „Initiative ZivilEngagement“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zeigt. Das Programm unter der Überschrift „Miteinander – füreinander“ zielt darauf ab, die Rahmenbedingungen für Eigeninitiative zu verbessern und die Wertschätzung bürgerschaftlichen Engagements in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Dazu gehört unter anderem die Förderung von Mehrgenerationenhäusern, Bürgerstiftungen oder Freiwilligenagenturen. Geplant ist auch, die bisherigen Freiwilligendienste für Jugendliche wie das Freiwillige Soziale oder Ökologische Jahr um Freiwilligendienste aller Generationen zu erweitern. Migranten sollen ebenfalls stärker in das zivilgesellschaftliche Engagement eingebunden werden.

Zivilengagement stellt in Deutschland noch kein Politikfeld im üblichen Sinne dar: Es ist nicht wie andere Bereiche, zum Beispiel Forschung oder Umwelt, durch ein eigenes Ministerium vertreten, das klare Strukturen und Aufgabenzuordnungen schafft. Hinzu kommt, dass Zivilengagement sich gerade im lokalen Raum entwickelt und sich deshalb einer zentralen staatlichen Steuerung weitgehend entzieht. Im Unterschied zu anderen Politikbereichen herrscht jedoch parteiübergreifend Einigkeit, das Zivilengagement zu unterstützen. Eine Besonderheit ist auch, dass in diesem Politikfeld verschiedene Akteure zusammenwirken: Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Ob diese Akteure, die zum Teil sehr unterschiedliche Ziele verfolgen, sich abstimmen und zusammenarbeiten können, ist bislang noch offen.

Welche Vorteile bringt es, wenn der Staat ein neues Handlungsfeld entdeckt? Welche politischen Gestaltungsmittel stehen ihm zur Verfügung, um mess- und spürbare Wirkungen zu erzielen? Die Aufnahme neuer Politikfelder hat in der Geschichte der Bundesrepublik Spuren hinterlassen. Der Umwelt- und Verbraucherschutz sind hierfür gute Beispiele. Mit der Gründung des Umweltministeriums 1986 wurde nicht nur eine neue institutionelle Struktur geschaffen, sondern der Umweltschutz auch fester Bestandteil der bundespolitischen Agenda. Seitdem gelten Grundsätze wie das Vorsorgeprinzip, das auf die Vermeidung von Umweltschäden zielt, das Verursacherprinzip, nach dem der Urheber einer Umweltbelastung auch die Kosten für deren Beseitigung trägt, oder das Kooperationsprinzip, welches die Einbeziehung wichtiger gesellschaftlicher Gruppen zur einvernehmlichen Verwirklichung umweltpolitischer Ziele vorsieht. Der Verbraucherschutz verpflichtet heute Hersteller und Händler zur Einhaltung bestimmter Mindeststandards.

Zivilengagement als aktives Politikfeld zu betrachten, bringt einen Wandel von Staatlichkeit zum Ausdruck. Im Unterschied zu früher finden die Leistungen und Potenziale der Zivilgesellschaft und des freiwilligen Engagements dabei wesentlich mehr Anerkennung. Gleichzeitig wird von der Zivilgesellschaft erwartet, zur Lösung aktueller gesellschaftlicher Probleme wie etwa zur besseren Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie oder zur Sicherung des Pflege- und Betreuungsbedarfs beizutragen.

Dieser stärkeren Inanspruchnahme durch den Staat stellen die Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen ihre Auffassung von Zivilgesellschaft gegenüber, wonach der Bereich frei von staatlicher Vormundschaft sein soll. Nach dieser Lesart können zivilgesellschaftliche Akteure zwar mit der Leistungserbringung für die Daseinsvorsorge betraut, aber nicht als „nachgeordnete Behörden“ der staatlichen Logik unterworfen werden. Im Gegenteil: Sie benötigen Handlungsspielraum und Finanzautonomie. Im Gegenzug wird



Erarbeiten einen Bericht zum Zivilengagement in Deutschland: Dietmar Dathe, Eckhard Priller, Mareike Alscher und Rudolph Speth (von links). [Foto: Udo Borchert]

von der Zivilgesellschaft ein höheres Maß an Selbststeuerung erwartet. Engagementpolitik zu betreiben sollte im besten Sinne bedeuten, dass der Staat mittels Recht, Geld und Publizität Anreiz- und Gelegenheitsstrukturen schafft, die individuelles Engagement und zivilgesellschaftliche Organisationen stärken. Dabei sollte vermieden werden, dass eine stark staatlich gelenkte Zivilgesellschaft entsteht. Nur so kann das kreative und innovative Potenzial, das zivilgesellschaftliche Akteure auszeichnet, genutzt werden.

Gerade zivilgesellschaftliche Akteure sind maßgeblich an der Herausbildung neuer Handlungsfelder beteiligt. Während noch vor einigen Jahren viele Menschen im Umwelt- und Naturschutz aktiv waren, klagen Umweltverbände heute über ein nachlassendes Engagement. Dagegen befinden sich andere Bereiche – etwa Ernährung und Lebensweisen oder der Verbraucher- und Konsumentenschutz – im Aufwind. Ein stärkeres Engagement ist beispielsweise in den neu entstandenen Bio-Betrieben und in den Vereinen auszumachen, die sich für den Vertrieb regionaler Lebensmittel einsetzen. Zivilgesellschaftliches Engagement trägt hier zur Vermittlung von Wissen über gesunde Ernährung bei. Die Entstehung neuer Handlungsfelder verdeutlicht, dass die Etablierung einer Engagementpolitik als aktives Politikfeld zivilgesellschaftliches Handeln nicht beeinträchtigen darf. Zu starke steuernde und regulierende Eingriffe können ebenso hinderlich sein wie eine unzureichende Förderung und Unterstützung in finanzieller und ideeller Hinsicht.

Veränderungen sind auch in den organisatorischen Strukturen des zivilgesellschaftlichen Engagements erforderlich. In der bisher vorherrschenden Auffassung von Zivilgesellschaft stehen traditionelle institutionelle Akteure wie Vereine, Stiftungen und weitere gemeinnützige Einrichtungen im Mittelpunkt. Zivilgesellschaft wird dabei weitgehend ökonomiefördernd gedacht und eher als integrativer Teil der Sozialpolitik gefasst. Diese Organisationsformen stehen bereits seit einiger Zeit in der Kritik, da sie den wachsenden wirtschaftlichen Anforderungen, vor allem der Sicherung der Finanzierung, nicht mehr gerecht werden. Deswegen müssen neue Wege gefunden werden. Eine bewährte und an Bedeutung zunehmende Rechts- und Organisationsform ist die der Genossenschaft. Ein großer Teil der in Deutschland rund 8.000 eingetragenen Genossenschaften zeichnet sich durch gemeinwohlorientiertes Engagement in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur aus.

Um zivilgesellschaftliches Engagement voll zu entfalten, ist zudem eine Reform der Förderpolitik notwendig. Grundsätzlich sollte den Organisationen bei der Verwendung der vom Staat bereitgestellten Gelder mehr Verantwortung übertragen werden. Es sind Förderrichtlinien zu entwickeln, die die

Dietmar Dathe, Diplom-Ökonom, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt „Potenziale und Grenzen von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement in Deutschland“.

dathe@wzb.eu

Eckhard Priller forscht seit 1992 am WZB über den Dritten Sektor. Er leitet das Projekt „Potenziale und Grenzen von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement in Deutschland“.

priller@wzb.eu

Mareike Alscher, Dipl.-Soziologin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „Potenziale und Grenzen von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement in Deutschland“.

alscher@wzb.eu

Rudolf Speth, Politikwissenschaftler und Privatdozent am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der FU Berlin, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt „Potenziale und Grenzen von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement in Deutschland“.

speth@wzb.eu

Kurz gefasst

Von der Zivilgesellschaft wird heute viel stärker als früher erwartet, dass sie zur Lösung aktueller gesellschaftlicher Probleme beiträgt. Ziviles Engagement gewinnt daher an Bedeutung. Eine zunehmende Inanspruchnahme durch den Staat birgt aber zugleich die Gefahr, dass gesellschaftliches Engagement seine Unabhängigkeit verliert. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen müssen deshalb für sich klären, wie sehr sie sich auf die Erbringung von Dienstleistungen im Auftrag und im Interesse des Staates einlassen wollen.

Finanzautonomie zivilgesellschaftlicher Organisationen stärken und die Beschaffung von Finanzmitteln aus privaten Quellen über Fundraising, Mitgliedsbeiträge oder Spenden ermöglichen – ohne dass diese mit staatlichen Projektfördergeldern verrechnet werden.

Förderpolitik nach dem Gießkannenprinzip

Die derzeitige Förderpraxis erweckt teilweise den Eindruck eines staatlichen Aktivismus, der auf Bundes- wie auf Landesebene zu beobachten ist. Nach dem „Gießkannenprinzip“ werden alte und neue Formen zivilgesellschaftlicher Betätigung gefördert – Sportvereine und Wohlfahrtsverbände ebenso wie neu entstandene Freiwilligenagenturen, Migrantenorganisationen, Bürgerstiftungen oder Mehrgenerationenhäuser. Der gesellschaftliche Wandel, der sich in neuen Organisationsformen ausdrückt, legt hingegen ein verändertes Verhältnis zwischen Staat und Bürgergesellschaft nahe. Doch der notwendige Paradigmenwechsel ist in der Förderpolitik bislang nicht sichtbar. Noch immer dominiert die Förderphilosophie des alten Zuwendungsrechts, das von einem paternalistischen Umgang gegenüber den zivilgesellschaftlichen Organisationen geprägt ist: hier der Staat als Zuwendungsgeber, dort die Organisation als Zuwendungsempfänger. Ein solches Politikverständnis ist angesichts einer Zerfaserung staatlicher Aufgaben, einer wachsenden Pluralität gesellschaftlicher Akteure sowie uneinheitlicher staatlicher Interventionen und begrenzter Ressourcen nicht mehr zeitgemäß.

Eine neue Lösung in Form der Projektförderung hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten entwickelt. Sie hat Elemente des New Public Managements aufgegriffen. Hier wird mehr und mehr zu einer Outputsteuerung übergegangen, die in weiten Teilen einer unternehmerischen Steuerungsphilosophie entstammt. Während sich die herkömmliche Inputsteuerung auf die „richtige“ Verwendung der Mittel richtete, geht es bei der Outputsteuerung um Ergebnisse, das heißt: Geld gibt es nur gegen nachweisbare Leistungen. Diese Veränderung der Förderphilosophie ist jedoch umstritten. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen fordern, dass sich der Staat nicht aus der Infrastrukturförderung, also aus der Unterstützung von Institutionen und Organisationen, zurückzieht bzw. er diese weiter ausbauen muss. Die staatlichen Stellen wenden gegen eine Infrastrukturförderung ein, dass diese zu einer Daueraufgabe werde, die die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit einschränke und zivilgesellschaftliche Akteure daran hindere, selbstständig zu werden. Der Staat sieht die Projektförderung daher als sinnvoller an.

WZB erforscht ziviles Engagement

Wissenslücken über das bürgerschaftliche Engagement schließen – das wollen zwei neue Forschungsprojekte am WZB.

Das erste Projekt untersucht das Verhältnis von Migration und Zivilengagement. Stärkt oder schwächt ethnische Vielfalt den sozialen Zusammenhalt? Wie beeinflusst gesellschaftliche Diversität die Gemeinwohlorientierung und das bürgerschaftliche Engagement? Das soll anhand ausgewählter Gemeinden überprüft werden. In den USA gibt es dazu erste Studien. Solche fehlen bisher für Deutschland. Zum anderen soll die Rolle ethnischer zivilgesellschaftlicher Organisationen für die Integration von Migranten geklärt werden. Die Projektleitung hat **Prof. Dr. Ruud Koopmans** (siehe dazu auch den Themenschwerpunkt „Zivilgesellschaft“ in den WZB-Mitteilungen 118, Dezember 2007).

Im Zentrum des zweiten Projekts steht die Erstellung eines Berichts zur Lage und zu den Perspektiven des Zivilengagements in Deutschland. Der Bericht hat drei Ziele. Zum Ersten soll er den Ist-Zustand bilanzieren, zweitens künftige Aufgabenfelder und Entwicklungstrends des Zivilengagements benennen. Drittens sollen Handlungsempfehlungen für die Politik entstehen: Wie lassen sich die Rahmenbedingungen für Engagement verbessern? Der Bericht will unter anderem klären, welchen gesellschaftlichen Beitrag ziviles Engagement unter den Bedingungen des demographischen Wandels und der Veränderungen in den Familien leisten kann. Erste Ergebnisse sollen im Frühsommer 2009 vorliegen. Die Projektleitung hat **Dr. Eckhard Priller** inne.

Beide Projekte werden durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

Die Bilanz der bisherigen Ansätze für eine Engagementpolitik macht zweierlei deutlich. Zum einen zeigt sich ein Wandel von Staatlichkeit: Der Staat sieht sich nicht mehr für alles allein zuständig und möchte Aufgaben abgeben. Zum anderen birgt die Etablierung der Engagementpolitik als Politikfeld die Gefahr, dass sich der Staat dem zivilgesellschaftlichen Engagement wie anderen Politikfeldern nähert, indem er sich seiner bedient und damit steuernden und regulierenden Einfluss ausübt. Dabei droht die Unabhängigkeit als ein besonderes Merkmal des zivilgesellschaftlichen Engagements verloren zu gehen.

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen müssen für sich klären, ob sie sich vermehrt zur Erbringung von Dienstleistungen im Auftrag und im Interesse des Staates einlassen oder sich eher auf ihre Kernaufgaben und klassischen Funktionen der Partizipation, Integration, Sozialisation und Interessenartikulation konzentrieren. Eine entsprechende Rückbesinnung kann das Selbstverständnis zivilgesellschaftlicher Organisationen in Deutschland als ein sich selbst organisierender Bereich und seine kritisch-emanzipatorische Position gegenüber dem Staat stärken. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen können sich zwar ausgewählter sozialer Probleme selbst annehmen und gewisse Funktionen eines „sozialen Reparaturbetriebs“ erfüllen, in erster Linie müssen sie aber ihre spezifische Eigenständigkeit als Themenanwälte und ihre Wächterfunktion bewahren.

Literatur

Eckhard Priller, „Ressourcen und Potenziale zivilgesellschaftlicher Organisationen in Deutschland“, in: Jürgen Kocka (Hg.): *Zukunftsfähigkeit Deutschlands – Sozialwissenschaftliche Essays*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2008, S. 299–313

Dietmar Dathe, „Bürgerschaftliches Engagement“, in: SOFI/IAB/ISF/INIFES (Hg.), *Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2005, S. 455–480

Mareike Alscher, *Genossenschaften und Engagement – das erfolgreiche Zusammenspiel zweier Konzepte*, Saarbrücken: VDM Verlag 2008, 117 S.

Thomas Gensicke, Sibylle Picot, Sabine Geiss, *Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999–2004*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2006, 420 S.

Rudolf Speth, „Corporate Citizenship als strategische Partnerschaft, Lobbying, Regierungsbeziehungen“, in: Holger Backhaus-Maul, Christiane Biedermann, Stefan Nährlich, Judith Polterauer (Hg.): *Corporate Citizenship in Deutschland, Bilanz und Perspektiven*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008, S. 277 – 290