

# Die Aktivierung von bürgerschaftlichem Engagement zwischen Wohlfahrt und Beteiligung

Peter Hilger, Universität Helsinki, peter.hilger@helsinki.fi

Beitrag zum 23. DVPW-Kongress, AK Soziale Bewegungen, 28.9.2006

## Einleitung

Reformen sind häufig zwischen politischen Gegnern umstritten. Es gibt aber Politikfelder, in denen weitgehende Einigkeit zwischen Regierung und Opposition herrscht. Ein solches ist Engagementpolitik. Bürgerschaftliches Engagement ist nicht kontrovers. Es wird von allen begrüßt und die Politik hat es sich auf die Fahnen geschrieben, Bürgerengagement nicht nur zu unterstützen sondern zu aktivieren. Ob sie dies überhaupt tun soll, mag umstritten sein, Tatsache ist jedoch, dass sie seit einigen Jahren für sich in Anspruch nimmt, Engagement zu fördern. Nun hat zwar sich noch kein eigenes Feld im Sinne einer Engagementpolitik herausgebildet - aber das mag sich ändern, wie das Beispiel England zeigt, wo im Frühjahr 2006 ein Minister für den dritten Sektor berufen wurde.

Unter bürgerschaftlichem Engagement möchte ich in Anlehnung an die Enquete-Kommission freiwillige Tätigkeiten verstehen, die nicht für Profit ausgeübt werden, gemeinwohlorientiert sind und sich jenseits des Privaten, also in der Öffentlichkeit, vollziehen (Enquete-Kommission, 2002: 86-90). Das Konzept ist breit angelegt und vereinigt verschiedene Formen von sozialen, politischen und kulturellen Aktivitäten, aber auch solche aus dem Umwelt- bis hin zum Sportbereich, um nur die wichtigsten zu nennen. Vor allem impliziert dieses relativ neue Konzept, dass in allen diesen Formen auch Beteiligung eine Rolle spielt. So heißt es beispielsweise in der Freiwilligencharta der Stadt Münster: "Freiwilliges Engagement ist ein wesentliches Gestaltungselement moderner Solidarität *und* alltäglich gelebter *Demokratie* ..." <sup>1</sup> Ähnliche Formulierungen finden sich vielerorts.

Bürgerschaftliches Engagement wird besonders in vier Diskursen oder Frames thematisiert (Hilger 2006a). Es spielt eine wichtige und gegenwärtig zunehmende Rolle bei der Wohlfahrtsproduktion. Ein zweiter zentraler Bereich wird durch den Zusammenhang von

---

<sup>1</sup> Zitiert nach einer Broschüre des Freiwilligenzentrums Münster, Hervorhebung des Verfassers.

Beteiligung und Demokratie benannt. Forschungen zur ökonomischen Bedeutung des Nonprofit Sektors und Überlegungen zu Verknappung und Wandel von Erwerbsarbeit stellen Engagement in einen ökonomischen Zusammenhang. Und schließlich verweist die Thematisierung von sozialem Kapital auf die Bedeutung von Engagement für die soziale Integration lokaler Gemeinschaften. Allein diese vier Bereiche verdeutlichen, dass in Bürgerengagement Potenziale schlummern können, die für politische Problembearbeitungen nicht ohne Bedeutung sind und daher eine konturierte Engagementpolitik als angezeigt erscheinen lassen. Mich interessieren in diesem Zusammenhang zwei Fragen:

- 1.) Was sind Elemente bzw. Instrumente von Engagementpolitik?
- 2.) Mit welchen konzeptionellen Schwierigkeiten hat Engagementpolitik zu rechnen?

Dazu möchte ich in vier Schritten vorgehen. Zunächst begründe ich den Vergleich von Deutschland und Finnland, die als Beispiele für diese Analyse dienen. Im Anschluss daran wende ich mich konzeptionellen Aspekten von Aktivierungspolitik in Bezug auf Engagement zu und stelle in der Folge zentrale Elemente der Engagementpolitik dieser beiden Länder vor. Abschließend diskutiere ich einige Problembereiche im Hinblick auf die Aktivierung von bürgerschaftlichem Engagement.

### **Deutschland und Finnland - der Vergleichshintergrund**

Ausgangspunkt dieser Überlegungen war eine Beobachtung, die ich in Interviews mit Freiwilligenagenturen in Deutschland und in Finnland gemacht habe. Während deutsche Freiwilligenagenturen ein uneinheitliches Feld, oftmals mit einem breiten Ansatz, bilden, sind finnische Freiwilligenagenturen sehr eng auf Wohlfahrt, genauer auf den sozialen Bereich bezogen. Sie arbeiten eng mit dem kommunalen Sozialdienst zusammen und erfüllen oftmals Aufgaben auf deren Anregung hin (Hilger 2006b). Offenbar findet Engagement in unterschiedlichen Kontexten statt.

Ich stelle daher einen Vergleich der Engagementpolitik beider Länder an. Dieser Vergleich, das sei einschränkend bemerkt, erfüllt nicht die Ansprüche von vergleichender Politikanalyse im strengen Sinne. Es geht nicht um die Wirkungen der Politik, die aus einem Vergleich abgeleitet werden könnten. Vielmehr dient der Vergleich als Ideengeber für Reflexionen über Herausforderungen für Aktivierungspolitik durch bürgerschaftliches Engagement.

Deutschland und Finnland gehören zu den entwickelten Industrieländern der OECD, haben als solche ein hohes Produktivitäts- und Bildungsniveau und sind beide export- und technologieorientiert. Die öffentliche Verwaltung entwickelte sich aus einer legalistischen Tradition und kommunale Selbstverwaltung genießt einen hohen Stellenwert. Demokratische Strukturen sind sicher etabliert und eine entsprechende politische Kultur gilt inzwischen als ausgeprägt. Beide Länder haben in jüngster Zeit Reformen des öffentlichen Sektors durchlaufen, die zum Teil andauern. Outsourcing, Public-Private Partnership und Kundenorientierung sind geläufige Stichworte. Korporatistische Arrangements spielen ebenfalls eine wichtige Rolle. Schließlich ist auch die Individualisierung der Lebensstile ähnlich weit fortgeschritten. Obwohl Finnland seit der Krise der 1990er Jahre größere Wachstumsraten zu verzeichnen hatte, gibt es auch dort ein beachtliches Niveau an struktureller Arbeitslosigkeit.

Ein wichtiger Unterschied, gerade im Zusammenhang mit Bürgerengagement, besteht in der institutionellen Einbettung des Wohlfahrtsstaates. Während in Deutschland das Versicherungs- und das Subsidiaritätsprinzip die Zuständigkeit unterer, oftmals nichtstaatlicher Einheiten, betonen, ist Finnland durch ein egalitäres, steuerfinanziertes, Wohlfahrtssystem gekennzeichnet. Hier gelten im Prinzip der Staat bzw. die Kommune als universell zuständig.

Ein weiterer Unterschied besteht in der Ausrichtung der politischen Kultur. In Deutschland sind verschiedene Konfliktlinien wirksam, die insgesamt eine konfliktreiche politische Öffentlichkeit begünstigen. Dies findet seinen Ausdruck unter anderem in Protesten sozialer Bewegungen, die die Geschichte der Bundesrepublik über alle Phasen begleitet haben und sich, anders als man zuletzt vielleicht vermuten mochte, nicht im Rückgang befinden (Rucht 2003). Ebenfalls charakteristisch ist die duale Struktur des Dritten Sektors (Zimmer 1999). Neben den etablierten Wohlfahrtsverbänden existiert eine Vielzahl von kleineren, unabhängigen Initiativen, Assoziationen und Vereinigungen, die oftmals informellen Charakter haben.

Finnland dagegen ist für eine konsensorientierte politische Kultur bekannt (Pesonen & Riihinen 2002). Den Hintergrund hierfür bildet eine kleine, im Hinblick auf Religion und ethnische Zugehörigkeit relative homogene Bevölkerung. Dazu tragen weiterhin die bis zum EU-Beitritt 1995 periphere Lage und das deutliche Minderheitenbewusstsein aufgrund der

besonderen Sprache bei. Späte Urbanisierung spielt ebenfalls eine Rolle. Dies findet seinen Ausdruck in der relativ begrenzten Protesterfahrung auf der einen Seite und in einer der höchsten Kontaktraten zu Politikern innerhalb Europas andererseits (Neller & van Deth 2006).

Der Dritte Sektor in Finnland ist durch eine ausgeprägte Mitgliederkultur gekennzeichnet. Bei einer Bevölkerung von fünf Millionen gibt es mit 130.000 registrierten Vereinen eine große Vereinsdichte. Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass möglicherweise knapp die Hälfte nicht aktiv ist (Helander 2006: 99), liegt die Anzahl noch über dem europäischen Durchschnitt. Ebenfalls ausgeprägt ist die Mitgliedschaft in Gewerkschaften, unter anderem aufgrund ihrer Rolle als Zusatzversicherer zur Erzielung eines deutlich erhöhten Arbeitslosengeldes. Ein weiteres Merkmal ist eine ausgeprägte Formalisierung. Aktivitäten, die als Netzwerke starten, institutionalisieren sich in der Regel rasch durch Registrierung (Siisiäinen 1998: 222-226). Medienvermittelte Netzwerke und politisch bewusster Konsum sind Formen von Protestengagement, die gegenwärtig in der Öffentlichkeit große Beachtung finden.

Weitere charakteristische Aspekte finnischer sozialer Bewegungen kommen hinzu. Proteste kommen nicht selten vor, speisen sich aber oft nur aus kleinen Kreisen. Menschenrechte und Global justice mobilisieren größere Massen, während beispielsweise das Thema Armut eher in begrenzten, organisierten Zusammenhängen bearbeitet wird. In der Hauptstadt findet Protest zumeist nicht vor der Regierung statt sondern vor dem Parlament. Es ist keine offene Herausforderung, sondern der Versuch einer Einflussnahme. Akteure kennen sich und sind zugleich in anderen Zusammenhängen aktiv. Auch soziale Bewegungen halten Kontakt zu gewählten Repräsentanten. Aktivisten stehen im Dialog mit Parlamentsabgeordnete, von denen 80 Prozent zugleich in Stadträten aktiv sind.

### **Ein theoretischer Rahmen für die Analyse von Aktivierungspolitik**

Engagement ist kein Politikfeld im üblichen Sinne. Bereiche wie Soziales, Arbeitsmarkt, Bildung oder Familie sind durch eigene Ministerien vertreten. Eine Untersuchung des Politikprozesses in solchen Feldern kann sich leicht auf die entsprechenden Ministerien beziehen und damit einen Rahmen für die Analyse gewinnen. Dies ist im Bereich Bürgerengagement in dieser Eindeutigkeit nicht möglich. Zusätzlich geht Engagement als Tätigkeit in der Regel von einer konkreten Motivation aus und entwickelt sich daher häufig im lokalen Raum. Damit wird Engagementpolitik zur lokalen Politik. Unter diesen

Voraussetzungen mag es durchaus überraschen, dass sich auf Bundesebene durchaus eine Reihe von Maßnahmen finden, die auf diesen Bereich gerichtet sind.

Als Rahmen für eine Analyse kann der so genannte Tools of Government Ansatz genutzt werden. Ziel dieses Ansatzes ist es, die Bandbreite möglicher Politikinstrumente auszuloten und die Eigenschaften gewählter Strategien heraus zu stellen. Dieser Ansatz wurde wesentlich von Christopher Hood (1983) eingeführt, der zwischen Instrumenten der Politikvermittlung und solchen der Informationsaufnahme unterscheidet, und diese dann jeweils nach den vier Medien Recht, Geld, Kommunikation und Organisation unterteilt. In ähnlicher Weise tauchen diese Instrumente als Regulierung, Finanzierung, Information und Leistung zuvor bereits bei Renate Mayntz (1980) auf.<sup>2</sup> Der Ansatz wurde inzwischen weiterentwickelt und auf eine begrenzte Zahl von Politikfeldern bezogen (Salamon 2002).

Der Ansatz hat aber auch eine Reihe von Kritiken provoziert. Drei davon sind besonders gewichtig. Der Ansatz suggeriert, dass die Wahl der Instrumente frei stünde und nach reinen Nutzenerwägungen zustande kommen könnte. Tatsächlich beeinflussen aber die Einbettung in eine Vorgeschichte diese Wahl, ebenso wie gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Ausbildung der handelnden Politiker (Woodside 1998: 164). Ähnlich weisen Linder und Peters (1998) darauf hin, dass die Wahl von Instrumenten auf den Konstruktionen der zu beeinflussenden Realität durch die Handelnden beruht und unterscheiden dementsprechend vier Typen (Instrumentalisten, Prozeduralisten, Kontingenzialisten und Konstitutionalisten). Der Steuerungseffekt wiederum ist nicht nur von der Wahl des Instruments abhängig, sondern ebenso von den Kontextbedingungen (Bagchus 1998: 60). Und schließlich ist die Unterscheidung einzelner Instrumente bzw. von Instrumenten und Aktivitäten nicht immer klar zu treffen (Howlett & Ramesh 1995: 81). Diese Kritikpunkte sind bedeutsam und verdeutlichen, dass der Ansatz weit davon entfernt ist, umfassende Erklärungen liefern zu können. Dies allerdings bedeutet nicht, dass er nutzlos wäre. Als heuristisches Instrument ist er durchaus von Wert, da er es erlaubt, durch die angebotene Systematik wenig etablierte Politikfelder zu beleuchten.

---

<sup>2</sup> Anders als die generelle Governancedebatte könnte man den Tools-Ansatz als eher technokratisch bezeichnen. Er bietet nicht die Gelegenheit zu umfassenden Interpretationen der gesellschaftlichen Entwicklung. Von der Steuerungsdebatte unterscheidet er sich durch die Benennung konkreter Instrumente. Steuerungstheorien haben eher die Wirkungen grundlegender Mechanismen analysiert wie z.B. positive und negative Koordinierung, Verhandlung, hierarchische oder Mehrheitsentscheidung (Scharpf 1997).

Dies soll hier am Beispiel von Engagementpolitik demonstriert werden. Dazu werde ich mich auf die ursprüngliche von Hood vorgeschlagene Grundstruktur beziehen und innerhalb der vier Bereiche konkrete Instrumente benennen. Im folgenden Schritt werden diese dann für die beiden Fälle Deutschland und Finnland aufgegriffen. Der Ansatz legt nahe, nach rechtlichen, monetären, kommunikativen und organisatorischen Werkzeugen Ausschau zu halten.

(a) Zu den wichtigsten Maßnahmen gehören rechtliche Instrumente. Im Gemeinnützigkeits- und Steuerrecht wird definiert, welche Organisationsziele als gemeinwohlfördernd gelten und welche Vorteile mit diesem Status verbunden sind. Zentral sind die Möglichkeiten Spenden un versteuert verwenden zu dürfen sowie für Spendengeber die Möglichkeit ihre Ausgaben von ihrer zu versteuernden Bruttosumme abzuziehen. Damit werden grundlegende Bedingungen gesetzt, die die ökonomische Basis von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten betreffen. Welche Rolle solche Aktivitäten spielen können, wird ebenfalls durch öffentliches Recht wesentlich mitbestimmt. Das Subsidiaritätsprinzip schreibt zivilgesellschaftlicher Aktivität hohe Priorität bis hin zum Vorrang gegenüber staatlicher Organisation vor. In anderen Systemen regelt es gerade die Zuständigkeit kommunaler und staatlicher Träger, die somit in Konkurrenz zu Assoziationen treten. Damit eng zusammen hängt die Lizenzierung von Initiativen durch die öffentliche Hand. Krankenhäuser, soziale Betriebe oder Kinderläden bedürfen einer Anerkennung durch die für die Aufsicht zuständige Verwaltung. Erst diese Anerkennung erlaubt es ihnen in der gewünschten Art und Weise aktiv zu werden und gegebenenfalls in den Genuss finanzieller Unterstützung zu kommen. Weitere Maßnahmen sind Versicherungsregelungen, die Engagierte im Unfall- oder Schadenfall entlasten. Aber auch die Arbeitszeitgesetzgebung definiert Rahmenbedingungen. Es macht einen Unterschied, ob eine 30- oder 42-Stunden Woche Regelfall ist, wird damit doch die Verfügbarkeit freier Zeit wesentlich beeinflusst. Schließlich sind Vergütungsregelungen zu erwähnen wie beispielsweise die Übungsleiterpauschale, die Kompensation für finanzielle und zeitliche Auslagen vorsehen.

(b) Eine zweite Gruppe klassischer Steuerungsinstrumente stellt die finanzielle Förderung da. Damit sind zum einen Subventionen für zivilgesellschaftliche Einrichtungen in Form so genannter Block-Grants gemeint, also die Finanzierung auf der Basis der bereitgestellten Serviceeinheiten. Zunehmende Bedeutung bekommt Projektfinanzierung. Hier werden Mittel für ein begrenztes Vorhaben vergeben und mit stärkerer Kontrolle verbunden. Eine ähnliche Form findet sich in Public-Private Partnerships in Form des Contracting Out, hier

konkurrieren zivilgesellschaftliche Einrichtungen mit privatwirtschaftlichen Anbietern um öffentliche Aufträge. Diese Massnahmen müssen nicht direkt vom Staat finanziert werden, mitunter fällt quasi-staatlichen Einrichtungen, die nicht formal Teil des Staates sind, jedoch überwiegend von ihm finanziert, beaufsichtigt und bestückt werden (quasi nongovernmental organizations), diese Aufgabe zu. Neben der direkten Finanzierung besteht die Möglichkeit Kredite der öffentlichen Hand (bzw. Kredigarantien) zur Förderung von Engagement einzusetzen. Ein Beitrag zur indirekten Finanzierung zivilgesellschaftlicher Träger stellt auch die Subvention von Arbeitsplätzen durch ABM-Mittel, Kombilohn oder geringfügige Arbeitsgelegenheiten dar. Eine restriktive Maßnahme besteht dagegen in der Erhebung von Gebühren, beispielsweise für die Erteilung von Lizenzen.

(c) Systematisch andere Wege werden besprochen, wenn symbolische Mittel der Aktivierung eingesetzt werden. Hier sind zu allererst Reden und Appelle zu erwähnen. Sie sind vielleicht das klassische Mittel der Politik ein gewünschtes Verhalten der Bürger herbei zu führen. Hinzu kommt die symbolische Anerkennung von Engagement durch Medaillen, Orden und Zertifikate. Weitere Mittel sind die Bereitstellung von Information über Engagement beispielsweise in Netzportalen, Broschüren oder Hotlines öffentlicher Einrichtungen. Sie dienen ebenso der Information über Engagement wie Verhaltenskodexe, Empfehlungen und Benchmarking-Vergleiche. Schließlich gehört auch die Ausübung von Druck, beispielsweise die Drohung die Betreuung alter Menschen sei nicht aufrecht zu erhalten, zu den symbolischen Instrumenten der Aktivierung von Engagement.

(d) Viertens hat der Staat die Möglichkeit selber Institutionen einzusetzen, die Engagement direkt organisieren und unterstützen. Dazu gehören beispielsweise Kommissionen der Ministerien oder Parlamente, Einrichtungen zur Erforschung von Engagement, vor allem aber die Reorganisation der Verwaltung durch die Schaffung von Abteilungen, die direkt mit dem Thema Engagement befasst sind. Weitere organisatorische Maßnahmen bestehen in der Schaffung von Netzwerken zur Koordinierung zivilgesellschaftlicher Akteure sowie in der Überlassung öffentlicher Infrastrukturen zur zivilgesellschaftlichen Nutzung, beispielsweise Räume und Plätze.

Damit sind die wesentlichen Instrumente benannt, die zur Aktivierung von Engagement auf gesamtstaatlicher Ebene eingesetzt werden können. Vermutlich ließe sich diese Liste noch erweitern. Es stellt sich jedoch bereits vor diesem Hintergrund die Frage, inwieweit diese

Maßnahmen zur Anwendungen kommen, welche Schwerpunkte dabei gesetzt werden und ob damit gegebenenfalls von der Entstehung eines Politikfeldes Engagementpolitik gesprochen werden kann.

### **Die Aktivierung von Bürgerengagement in Deutschland und Finnland**

Eine Reihe von Staaten haben in jüngster Zeit Maßnahmen zur Aktivierung von Bürgerengagement auf den Weg gebracht. Insbesondere in England hat dieser Bereich starke Beachtung gefunden (Kendall 2000). Nachdem ein so genannter Compact zwischen Regierung und drittem Sector 1998 eine neue Phase in den Staat-Zivilgesellschaft Beziehungen eingeleitet hatte, wurde im Frühjahr 2006 mit der Einrichtung eines Ministeriums für den Dritten Sektor die wohl bisher deutlichste Aufwertung von Engagement vorgenommen. In Deutschland und Finnland spielt Engagement noch keine so ausgeprägte Rolle im Regierungshandeln, es gibt allerdings durchaus eine Reihe von Programmen, die sich im Kontext einer Engagementpolitik einordnen lassen.

Den Hintergrund dieser Entwicklung bildet in Deutschland der Regierungswechsel zur ersten Regierung Schröder die als "Rot-Grünes Projekt" angetreten war, eine Reform des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft auf den Weg zu bringen (Schröder 2000). Auf diesem Wege sind vier Komponenten hervor zu heben. Engagement spielt im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung eine zwar untergeordnete, aber dennoch beachtenswerte Rolle. Das Programm "Moderner Staat - Moderne Verwaltung" sieht als einen Bestandteil eine Verbesserung der Schnittstelle Bürger Verwaltung vor. In diesem Zusammenhang ist der Begriff der Koproduktion als Leistungserbringung im Zusammenspiel von Bürger und Verwaltung eingeführt worden (Blanke & von Bandemer 1999: 324).

Zum zweiten hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) die generelle Zuständigkeit für den Bereich Bürgerengagement erhalten und eine Abteilung für diesen Bereich aufgebaut. Parallel dazu hat der Familienausschuss des Bundestages einen Unterausschuss Bürgerengagement eingesetzt. Dieser ist ein Ergebnis der Enquete-Kommission zum selbigen Thema und stellt erstmals eine kontinuierliche Anlaufstelle für entsprechende Politikvorhaben bereit.

Drittens hat der Bereich der öffentlichen Anerkennung erheblich an Bedeutung gewonnen. In einer Vielzahl von Reden haben Bundeskanzler, Bundespräsident, Fachminister und

Staatssekretäre das Thema Bürgerengagement aufgegriffen. Daneben spielen Medaillen, Orden und Zertifikate für Engagierte eine immer größere Rolle. Sie werden oftmals im Zusammenhang mit Festtagen oder -wochen zum Thema Bürgerengagement verliehen.

Als vierten Bereich wären verschiedene rechtliche Veränderungen zu nennen. Dazu gehören Regelungen im Vereinsrecht, zur Besteuerung, der Ausbau der Freiwilligendienste sowie Versicherungsabkommen zum Schutz von Freiwilligen.

Engagementpolitik in Deutschland ist damit erstens stark auf etablierte Organisationen ausgerichtet. Dies wird deutlich im Rahmen der faktischen Querschnittsverantwortung des BMFSFJ. Ein Arbeitsschwerpunkt besteht in der Verbesserung der organisierten, langfristigen Freiwilligendienste wie dem sozialen oder ökologischen Jahr. Ein weiterer ist die Förderung der etablierten Wohlfahrtsverbände, die vor allem im Sozialbereich einen Grossteil der Aufgaben erledigen. Die Sportförderung, die in der Zuständigkeit des Innenministeriums liegt, weist in die gleiche Richtung. Zweitens spielt die symbolische Aktivierung durch Reden, Veranstaltungen und Verleihungen inzwischen eine erhebliche Rolle. Drittens schließlich sind viele der konkreten Maßnahmen auf die Verbesserung der Beschäftigungssituation am Arbeitsmarkt bezogen. Dies wird beispielsweise bei den Zertifikaten für Freilligentätigkeit und den so genannten "1-Euro Jobs" deutlich.

In Finnland ist Bürgerengagement an prominenter Stelle zu einem Querschnittsthema erhoben worden. Die aus Zentrumspartei, Sozialdemokraten und der kleinen Schwedischen Volkspartei bestehende Regierung von Premierminister Matti Vanhanen hat in ihr Regierungsprogramm vier Ministerien übergreifende Policy Programme aufgenommen (Government Programme 2003). Den vier Themen Beschäftigung, Informationsgesellschaft, Unternehmertum sowie Bürgereinfluss wird durch den Rang als Querschnittsprogramme zentrale Bedeutung zugewiesen. Letzteres Programm wird vom Justizministerium koordiniert. Die Steuerungsgruppe umfasst daneben Vertreter anderer Ministerien. Im Rahmen dieses Politikprogramms wurden über 20 Projekte durchgeführt,<sup>3</sup> die vor allem vier Schwerpunkte abdecken.

Zentraler Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass Finnland, verwöhnt durch Spitzenwerte in vielen internationalen Vergleichsstudien, unter anderem zu Bildung, Innovation, Korruption

---

<sup>3</sup> <http://www.om.fi/25185.htm> (29.8.2006).

und öffentliche Sicherheit, im Bereich politische Bildung eine unerwartet schlechte Bewertung erhielt. Zwar war seit einiger Zeit eine rückläufige Beteiligung an wichtigen Wahlen beobachtet worden, ausgesprochen niedrig beispielsweise bei Europawahlen. Aufgrund der großen Anzahl von Vereinigungen herrschte aber ein Selbstbild einer vitalen Zivilgesellschaft vor, dass nun in Frage gestellt wurde. Festgestellt wurde beispielsweise, dass eine Reihe von Beteiligungsfaktoren eng mit dem sozialen Status oder Bildung korrelierten. Es zeigte sich auch, dass beispielsweise Schüler im Bereich politische Bildung und Dialogfähigkeit Defizite aufwiesen. Ein Schwerpunkt des Programms bezieht sich daher auf die Verbesserung der gesellschaftspolitischen Erziehung. Entsprechende Gesichtspunkte sollen nicht nur in Schulen, sondern in allen Bereichen der Weiterbildung berücksichtigt werden. Dies ist bedeutsam, weil die Aufnahme von Studien und Fortbildung auch in fortgeschrittenen Altersgruppen weit verbreitet ist.

Der zweite Schwerpunkt besteht in einer Bestandsaufnahme des demokratischen Zustands des Landes. Eine Reihe von Studien zu Zivilgesellschaft und Demokratie sowie zur Entwicklung von Indikatoren, die ein kontinuierliches Monitoring der bürgerschaftlichen Einflussmöglichkeiten erlauben, sind Teil des Programms.

Drittens werden institutionelle Arrangements überprüft. Dazu zählen das Wahlsystem, kommunale Demokratie und Formen der direkten Bürgerbeteiligung durch Referenden oder Volksentscheide. Hierbei handelt es sich meist um rechtliche Gutachten. Insgesamt liegt ein deutlicher Schwerpunkt auf der Verbesserung formaler Beteiligungsstrukturen. Viele dieser Maßnahmen sind in erster Linie auf die Verbesserung der Wahlbeteiligung ausgerichtet.

Schließlich wurden einige wenige Projekte mit Pilotcharakter aufgenommen. Diese Bestehen vor allem in der Erprobung internetbasierter Beteiligungskanäle. Ein Informationsdienst über Fragen im Zusammenhang mit Demokratie wurde im Internet eingerichtet, des weiteren ein Portal zur Meinungsäußerung und Diskussion von aktuellen Verwaltungsvorhaben.

### **Die Widerhaken des Bürgerengagements**

In wieweit werden diese Programme dem Phänomen bürgerschaftliches Engagement gerecht? Die Attraktivität des Begriffs Bürgerengagement basiert auf in zwei Aspekten. Zum Einen verweist er auf Formen von Beteiligung, die über rein formelle Teilnahme hinausgehen. Engagement steht im Zentrum von Demokratievorstellungen, die diese nicht als formales

Korsett von Regeln sondern als Regulationsmodus realer Interessen auffassen (Barber 1994). Man könnte hier von Vertiefung der Beteiligung über Wahlakte hinaus sprechen. Zum Zweiten legt Bürgerengagement eine Verbreiterung von Demokratie in gesellschaftliche Sphären jenseits des Politischen im engeren Sinne nahe. Bürgerschaftliches Engagement zeigt sich nicht nur in Ehrenämtern und Gremienarbeit sondern weitet den Horizont auf eine Vielzahl von Bereichen aus, in denen Bürger durch eigenes Mittun zur Gestaltung ihrer unmittelbaren Umwelt beitragen.

Nehmen wir diese Aspekte zum Ausgangspunkt, dann offenbaren sich einige Schwierigkeiten mit denen Aktivierungspolitik, wie sie durch die beiden Beispiele repräsentiert wird, zu rechnen hat. Der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements vereinigt so verschiedene Bereiche wie Politik, Soziales, Kultur oder Sport. Engagement in diesen Bereichen folgt unterschiedlichen Logiken und dementsprechend müsste die Förderung von Engagement in den einzelnen Bereichen jeweils andere Aspekte betonen. Genau genommen impliziert der Begriff darüber hinaus, dass politische Beteiligungsaspekte in jeder Form von Engagement eine Rolle spielen. Dies mag potenziell durchaus der Fall sein, denn im Sinne einer universalen Politisierbarkeit kann jeder Engagementbereich Anlässe für Beteiligung aufwerfen bzw. übergeordnete Beteiligung induzieren. Im Selbstverständnis der Engagierten rangiert Beteiligung jedoch deutlich hinter anderen Gesichtspunkten. Neben Spaß und Geselligkeit spielen Lernen und Selbstverwirklichung eine zentrale Rolle (Gensicke 2005: 102). Politisches Engagement ist nur ein kleiner Bereich des weiten Engagementfeldes. Die Konjunktur des Begriffs in der öffentlichen Debatte verdankt sich aber gerade dem Versprechen, das Bild vom auf Eigeninteressen fixierten Besitzbürger durch den Staatsbürger, der auch politisch Partei ergreift zu ergänzen.

Als analytischer Begriff ergibt sich eine weitere Schwierigkeit durch die Heterogenität der Teilbereiche. Ergebnisse, die im Zusammenhang des Sports gewonnen wurden, lassen sich kaum auf politisches oder soziales Engagement übertragen. Tatsächlich erinnert die politische Verwendung von Engagement eher an einen Mobilisierungsbegriff, ist doch mit ihm eine Aufwertung und Anerkennung von Bürgerengagement verbunden, die nicht immer selbstverständlich war. So plausibel dies erscheint, Erkenntnisse zur Diffusion des Begriffs bürgerschaftliches Engagement stimmen skeptisch. Beide Freiwilligensurveys haben gezeigt, dass das Feld nach wie vor von durch traditionelle Begriffen wie Ehrenamt und Freiwilligenarbeit definiert wird. Nicht einmal ein Zehntel der Bundesbürger wählt

bürgerschaftliches Engagement zur Selbstbeschreibung ihrer Tätigkeit (Gensicke 2005: 92). Offenbar hat sich Bürgerengagement vor allem in Expertenkreisen von professionell mit Engagement befassten etabliert (Verbandsmanager, Fachpolitiker, Wissenschaftler). Die analytische Unschärfe wird hier aufgewogen durch eine enorme Vernetzung dieser Experten, die in der letzten Dekade stattgefunden hat.

Wie oben angedeutet ist der Engagementbegriff eng verknüpft mit der Gemeinwohlthematik. Zunächst einmal besteht die bekannte Schwierigkeit einer materialen Bestimmung dessen, was denn das Gemeinwohl konstituiert (Fraenkel 1991; Offe & Preuss 1991: 169). Zwar ist mit dem Adjektiv "bürgerschaftlich" ein fördernder Bezug auf das Gemeinwesen angedeutet, was dies im Einzelnen bedeutet, ist allerdings nicht klar. Auf der Ebene allgemeiner Werte wie Humanität, Frieden oder Wohlfahrt fällt eine Einigung leicht, welche konkrete Handlung dazu einen Beitrag zu leisten vermag, bleibt jedoch umstritten (Van Rooy 2004: 95-98). Selbst wenn man sich auf ein genaueres Verständnis dessen, was unter bürgerschaftlich zu verstehen sei, einigen könnte, bliebe die Spannung zwischen dem was Max Weber mit den Begriffen Gesinnungsethik und Verantwortungsethik bezeichnet hat, erhalten. Wollen wir als bürgerschaftliches Engagement nur solche Tätigkeiten bezeichnen, die tatsächlich Gemeinwohl fördernde Ergebnisse hervorbringen, oder auch solche, die (lediglich) gut gemeint sind. Und schließlich stellt sich das Exklusionsproblem. Unter Bedingungen sozialer Ungleichheit bleiben solche Gemeinwohlvorstellungen von der Öffentlichkeit ausgeschlossen, die von nicht sichtbaren Minderheiten vertreten werden (Young 2000: 43-44).

Dass es sich hierbei nicht allein um ein akademisches Problem handelt, zeigt die Debatte um das Gemeinwohlrecht und um "For-Profits in Disguise". In Deutschland wurde Freiwilligenzentren erst kürzlich der steuerrechtliche Status der Gemeinnützigkeit zuerkannt. In Finnland gibt es eine entsprechende Debatte um Musikveranstalter, die faktisch kommerziell tätig sind aber zugleich vom Gemeinwohlstatus profitieren.<sup>4</sup> In einem ähnlichen Spannungsfeld operieren als Anbieter sozialer Dienstleistungen die etablierten Wohlfahrtsverbände in Deutschland. Wenn Bürgerengagement konzeptionell kaum einzugrenzen ist, kann im Grunde für jede beliebige Maßnahme reklamiert werden, sie fördere Engagement.

---

<sup>4</sup> Bericht in der wichtigsten finnischen Tageszeitung, Helsingin Sanomat, vom 29.8.2006.

Die Aktivierungsinstrumente der beiden hier untersuchten Länder beziehen sich einerseits stark auf den Bereich der politischen Beteiligung (Finnland), andererseits auf etablierte Organisationen, die vor allem im Wohlfahrts- und Sportbereich tätig sind (Deutschland). Damit werden aber wichtige Elemente ausgeblendet. So greift das finnische Programm mit seinem Fokus auf formelle und wahlverwandte Aktivitäten deutlich zu kurz. Der gesamte Wohlfahrtsbereich mit seiner Vielzahl von sozialem Engagement bleibt ausgeblendet. Hier werden nicht nur die Beteiligungspotenziale nicht erkannt. Es entsteht zugleich ein Ungleichgewicht, dass die Glaubwürdigkeit von Engagementpolitik zu unterminieren in der Lage ist. Wenn freiwillige Tätigkeiten im Sozialbereich, die faktisch leicht als Lückenbüßer öffentlicher Dienste fungieren können, keine Beteiligungsaspekte aufweisen, entsteht ein Widerspruch zum andernorts reklamierten Interesse an Bürgerbeteiligung.

Das insgesamt eher unpolitische Profil von bürgerschaftlichem Engagement hat einen selbstverstärkenden Effekt. Es mag durchaus zutreffen, dass Personen, die in Vereinigungen aktiv sind, auch höhere formelle Beteiligungswerte aufweisen. Dennoch werden sich Personen, die bewusst politisch Einfluss nehmen wollen, zu diesem Zweck kaum neutralen Freiwilligenzentren zuwenden. Politische Einflussnahme ist mit Interessen verbunden und erfordert daher ein entsprechendes Profil. Der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements tendiert dazu Interessengegensätze scheinbar zu neutralisieren. Dies entspricht jedoch selten der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Wenn Partizipation ernsthaft als Element von Engagement zur Geltung kommen soll, müsste Engagementpolitik mit einer erhöhten Konflikthaftigkeit rechnen und den Eigensinn von Engagement in Rechnung stellen. Dies steht einer Betonung seiner produktiven Funktionen jedoch teilweise entgegen.

### **Schlussbemerkung**

Der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements ist sehr anspruchsvoll, und dieser Anspruch ist in der Praxis kaum einzuholen. Die hier vorgestellten Maßnahmen sprechen teilweise für eine Vertiefung von Beteiligungsmöglichkeiten, beispielsweise durch neue internetbasierte Kanäle. Die Verbreiterung von Beteiligung in andere Bereiche hinein ist kaum Gegenstand von Engagementpolitik. Wenn politische Partizipation schließlich als absichtsvolles Einwirken auf Entscheidungsprozesse verstanden wird (Kaase 1991: 466), dann findet auch dies im weiten Feld des bürgerschaftlichen Engagements nur selten statt; und wenn es stattfindet, wird es nicht immer begrüßt.

Theoretisch ist bürgerschaftliches Engagement nicht auf Organisationen begrenzt, in der Praxis ist dies aber häufig zu beobachten. Solange politisches Engagement in registrierten Vereinigungen abläuft bleibt es berechenbar, wird es dagegen bürgerschaftlich-spontan, wird es potenziell unberechenbar. Daher ist es durchaus nachvollziehbar, dass Politik an geordneter Wahlbeteiligung und sozialproduktiver Hilfe größeres Interesse zeigt als an fordernden Bürgern, bei denen mitunter nicht einmal klar ist, wessen Interessen sie eigentlich vertreten. Ausblenden sollte sie letzteres dennoch nicht.

Ich habe hier oftmals den Begriff Engagementpolitik verwendet. Die deutsche Entwicklung spricht derzeit eher gegen einen solchen Begriff. Spätestens die zweite Regierung Schröder hat diesen Bereich kaum noch beachtet. In Finnland dagegen sind aus dem Programm für Bürgereinfluss Überlegungen zur Entwicklung eines Demokratieministeriums hervorgegangen. Ähnlich wie die englische Entwicklung würde dies tatsächlich die Rede von einem Politikfeld Engagement nahe legen. Entscheidend dürfte letztlich sein, welchen Imperativen ein solches Ministerium folgt.

## **Literatur**

- Bagchus, René. (1998) The trade-off between appropriateness and fit of policy instruments, in: B. Guy Peters & Frans K. M. Nispen (Hrsg.) *Public Policy Instruments*, Cheltenham/UK, 46-66.
- Barber, Benjamin (1994) *Starke Demokratie*, Berlin.
- Blanke, Bernhard & Stephan von Bandemer, 1999, Der "aktivierende Staat", in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* No. 6, pp. 322-330.
- Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements", Deutscher Bundestag. (2002) *Bericht: Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*. Opladen.
- Fraenkel, Ernst. (1991) *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Frankfurt am Main.
- Gensicke, Thomas (2005), Hauptbericht, in: *Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004*, München, TNS Infratest, BMFSFJ, 14-200.
- Government Programme (2003) The Government Programme of Prime Minister Matti Vanhanen's Government on 24 June 2003.
- Helander, Voitto (2006) Järjestödemokratian keskeiset mittarit, in: Sami Borg (Hrsg.) *Suomen demokratiaindikaattorit*, Oikeusministeriön julkaisu 1/2006, Edita Prima, 92-114.
- Hilger, Peter (2006a) Beyond Organised Civil Society: Definitions and Discourses of Civic Engagement, in: Hisayo Katsui & Richard G. Wamai (Hrsg.) *Civil Society Reconsidered. A Critical Look at NGOs in Development Practice*, Helsinki: Institute for Development Studies, 8-23..
- Hilger, Peter (2006b) Organising volunteers: Activating infrastructures and reflexive volunteering in the municipality of Helsinki. A report to City of Helsinki Urban Facts,

- Urban Research Unit, Helsinki, 2006.  
<http://www.mv.helsinki.fi/home/hilger/downloads/downloads16.htm> (31.10.2006)..
- Hood, Christopher (1983) *The Tools of Government*. London.
- Howlett, Michael & Ramesh, M. (1995) *Studying Public Policy*. Oxford.
- Hustinx, Lesley & Frans Lammertyn (2003) Collective and Reflexive Styles of Volunteering: A Sociological Modernization Perspective. *Voluntas*, 14(2), 167-187.
- Kaase, Max (1991) Artikel: Partizipation, in: Dieter Nohlen (Hrsg.) *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn, 466-471.
- Kendall, Jeremy (2000) The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990s: whys and wherefores. *Policy & Politics*, 28(4), 541-562.
- Linder, Stephen H. & B. Guy Peters (1998) The study of policy instruments: four schools of thought, in: B. Guy Peters & Frans K. M. Nispen (Hrsg.) *Public Policy Instruments*, Cheltenham/UK, 33-45.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1980) *Implementation politischer Programme*. Empirische Forschungsberichte, Meisenheim am Glahn.
- Neller, Katja & Jan van Deth (2006) Politisches Engagement in Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 30-31, 30-38.
- Offe, Claus & Ulrich K. Preuss (1991) Democratic Institutions and Moral Resources, in David Held (Hrsg.), *Political Theory Today*, Cambridge, 143-171.
- Pesonen, Pertti & Olavi Riihinen (2002), *Dynamic Finland. The Political System and the Welfare State*. Helsinki.
- Rucht, Dieter (2003) Bürgerschaftliches Engagement in sozialen Bewegungen und politischen Kampagnen, in: Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements", Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Bürgerschaftliches Engagement in Parteien und Bewegungen*, Opladen: Leske und Budrich, 17-155.
- Salamon, Lester M. (2002) The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction, in: Lester M. Salamon (Hrsg.) *The Tools of Government. A Guide to New Governance*, Oxford, 1-47.
- Scharpf, Fritz W. (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Oxford.
- Schröder, Gerhard (2000) Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft, in: *Frankfurter Hefte/Die Neue Gesellschaft*, No. 4, <http://www.frankfurter-hefte.de> (26.01.2004).
- Siisiäinen, Martti. (1998) Uusien ja vanhojen liikeiden keinovalikoimat, in: Kaj Ilmonen & Martti Siisiäinen (Hrsg.), *Uudet ja vanhat Liikkeet*. Tampere, 219-243.
- Van Rooy, Allison. (2004) *The Global Legitimacy Game. Civil Society, Globalization, and Protest*; New York.
- Woodside, Kenneth B. (1998) The acceptability and visibility of policy instruments, in: B. Guy Peters & Frans K. M. Nispen (Hrsg.) *Public Policy Instruments*, Cheltenham/UK, 162-181.
- Young, Iris Marion (2000) *Inclusion and Democracy*, Oxford.
- Zimmer, Annette, 1999, Corporatism Revisited – The Legacy of History and the German Nonprofit Sector, in: *Voluntas*, 10(1), 37-49.