

Die Rolle des bürgerschaftlichen Engagements in der Transformation des Wohlfahrtsstaates

RUDOLF SPETH*

Korreferat zum Beitrag von Martina Wegner

Das Verhältnis der Zivilgesellschaft zum Wohlfahrtsstaat wird kontrovers diskutiert. Seit mehr als zwei Jahrzehnten gibt es eine Diskussion darüber, ob zivilgesellschaftliche Organisationen vom Staat Geld nehmen dürfen („Staatsknete“) und es zu rechtfertigen sei, dass durch bürgerschaftliches Engagement wohlfahrtsstaatliche Aufgaben mit übernommen werden, für die eigentlich der Staat zuständig ist. In der Diskussion meldeten sich auch Akteure des Wohlfahrtsstaates, wie die Sozialarbeiter, die befürchten, ihre Bestrebungen der Professionalisierung des Berufes würden durch zivilgesellschaftliches Engagement konterkariert werden. Insgesamt wird das Verhältnis von Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat unter der Frage diskutiert, ob bürgerschaftliches Engagement immer mehr in den Dienst des Staates genommen werden dürfe, während wohlfahrtsstaatliche Aufgaben abgebaut werden würden. Schnell ist man hier bei der Beschwörung der Lückenbüßerrolle des Engagements. Das bürgerschaftliche Engagement würde in Zeiten des Rückbaus des Wohlfahrtsstaates diese Rolle einnehmen. Auch Martina Wegner benutzt diese Metapher.

Ich möchte im Folgenden dafür argumentieren, dass die Grenzziehung zwischen bürgerschaftlichem Engagement und der wohlfahrtsstaatlichen Aufgabenerfüllung immer umstritten bleibt, weil es sowohl auf der Seite der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen als auch auf der Seite des bürgerschaftlichen Engagements Unschärfen gibt, die nicht einfach durch Definitionen behoben werden können.

Sozialpolitik gab es schon in der frühen Neuzeit, in der beginnenden Industrialisierung außerhalb staatlicher Zuständigkeiten. Deutschland war mit der Reichsgründung Vorreiter in der Etablierung sozialstaatlicher Policies. Seit den 1880er Jahren haben sich die charakteristischen fünf Säulen der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland entwickelt. Mit der Gründung der Bundesrepublik wurde der Sozialstaat (präziser formuliert: der Wohlfahrtsstaat) mit einer neuen ideologischen Rechtfertigung versehen: Man spricht seither von der „Sozialen Marktwirtschaft“ in Deutschland und meint damit, dass die Sozialpolitik eng verbunden ist mit dem Produktionsregime der diversifizierten Qualitätsproduktion und mit der Art und Weise wie Unternehmen eingebunden sind in die politische Ordnung (vgl. Müller-Armack 1981). Der „Rheinische Kapitalismus“ ist ein anderer Begriff für diesen gleichen Sachverhalt (vgl. Albert 1992). In der Konsequenz bedeutet dies, dass die soziale Dimension sich immer in

* PD Dr. Rudolf Speth, Universität Kassel, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Nora-Platiel-Str. 1, D-34127 Kassel, Tel.: +49-(0)561-804-3096, Fax: +49-(0)561-804-3464, E-Mail: rudolf.speth@uni-kassel.de, Forschungsschwerpunkte: Lobbying, Campaigning, politische Kommunikation und bürgerschaftliches Engagement.

einem Ausgleich mit den ökonomischen Erfordernissen der kapitalistischen Reproduktion befand. Dies drückte sich darin aus, dass die Beschäftigtenzahlen bei den Unternehmen höher und die Gewinne der Unternehmen im Vergleich zu angelsächsischen Konkurrenten niedriger waren. Zudem hielten Banken und Versicherungen große Aktienpakete von Unternehmen, während im angelsächsischen Bereich die Unternehmenssteuerung stärker den Imperativen des Kapitalmarktes ausgesetzt war. Die Unternehmen waren damit stärker in eine gesamtstaatliche Verantwortung eingebunden.

Seit den 1960er Jahren konnte beobachtet werden, wie die Zivilgesellschaft sich stetig erweiterte. Dies zeigt sich beispielsweise in den Vereinsgründungen, in den Gründungen von Stiftungen und in den steigenden Engagementquoten (vgl. Adloff 2005: 125ff.). Seit dieser Zeit ist ein Aufbruch im bürgerschaftlichen Engagement zu beobachten, wobei die Diagnose heute etwas anders ausfällt, weil – von Amerika kommend – eine Veränderung bzw. ein Rückgang des Engagements diagnostiziert wird. Europaweite Untersuchungen haben allerdings ergeben, dass diese Diagnose nicht überall zutrifft bzw. umstritten ist, ob es wirklich einen Rückgang des Engagements gibt. Der genauere Blick auf das bürgerschaftliche Engagement zeigt, dass sich Engagement ausdifferenziert in ein politisches, soziales und freizeitorientiertes Engagement (vgl. BMFSFJ 2009).

Seit mehr als einem Jahrzehnt hat der Staat bürgerschaftliches Engagement für sich entdeckt. Seit dieser Zeit gibt es Bestrebungen in der Engagementpolitik, die auf der Bundesebene, auf der Ebene der Länder und auf der Ebene der Kommunen zu finden sind. Von *der* staatlichen Engagementpolitik (vgl. Speth 2011) ist daher nur bedingt zu sprechen, weil Engagement sich vor allem lokal ereignet und die Kommunen eine vielfältige Art der Engagementförderung entwickelt haben. Hinzu kommt hier allerdings, dass der Staat vor allem am sozialen Engagement interessiert ist, während politisches Engagement, Protest und Teilhabeansprüche eher als störend bzw. als Sand im Getriebe von Governanceprozessen wahrgenommen werden. Der Staat bzw. die Akteure auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen haben daher ein starkes Interesse am sozialen Engagement, d.h. am Helfen.

Seit Mitte der 1970er Jahre können wir Umbauprozesse in allen westlichen Wohlfahrtsstaaten diagnostizieren. Der Grund für diese Umbauprozesse sind ausbleibende Wachstumsraten und zurückgehende finanzielle Mittel, die den Ausbau des Wohlfahrtsstaates bis Mitte der 1970er Jahre getragen haben. Seit dieser Zeit beobachten wir Rückbau- und Transformationsprozesse. Allerdings kann nicht von einem Abbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen gesprochen werden (vgl. Pierson 2011). Zudem hat sich seit den 1970er Jahren die Form des Regierens grundlegend verändert. Der Staat steuert nicht mehr als autonomer Akteur, sondern zieht gesellschaftliche Gruppen in das Zustandekommen staatlicher Policies mit ein. Dies war aber immer schon ein Kennzeichen wohlfahrtsstaatlicher Politik. Wir können daher in einer Perspektive von mehr als 100 Jahren festhalten, dass der Staat (der Bund, die Länder und die Kommunen) nie die alleinigen Akteure bei der Erstellung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen waren. Andere Akteure spielten immer eine gewichtige Rolle: die Akteure des Finanzmarktes, die Unternehmen, auch die Gewerkschaften und natürlich die Familien. Hinzu kommen heute zivilgesellschaftliche Organisationen und zivilgesellschaftliches

Engagement als Akteure der Wohlfahrtsproduktion (vgl. Evers/Olk 1996). Die entscheidende Frage ist heute, in welchem Maße bürgerschaftliches Engagement und zivilgesellschaftliche Akteure Wohlfahrtsleistungen in verlässlicher Art erbringen können. Es gibt verschiedene Bereiche – in der Pflege, in der Schule, im kommunalen Raum und in der Kinderbetreuung – in denen bürgerschaftliches Engagement eine Rolle spielt. Allerdings ist hier anzumerken, dass die Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen heute so professionalisiert ist, dass über bürgerschaftliches Engagement nur in den Randbereichen Dienstleistungen erbracht werden können.

Insofern ist die Gefahr der Lückenbüßerrolle, in die das bürgerschaftliche Engagement geraten kann, nicht als sehr hoch einzuschätzen. Hinzu kommt, dass der Staat nie der alleinige Akteur in der Produktion wohlfahrtsstaatlicher Leistungen war. Der Mix an Akteuren verschiebt sich und auch deren Anteil. Die Gründe sind in den gesellschaftlichen Veränderungen und in dem Wandel der familiären Formen zu suchen. Zudem führt der ökonomische Wandel dazu, dass dem Markt neue Möglichkeiten in der Bereitstellung sozialer Dienste geboten werden. Bürgerschaftliches Engagement spielt in den Prozessen der Transformation des Wohlfahrtsstaates eher eine unbedeutende Rolle. Es kann wohlfahrtsstaatliche Leistungen nur zu einem geringen Maße ersetzen. Gleichwohl bleibt es weiterhin eine wichtige Ressource der Wohlfahrtsproduktion.

Literaturverzeichnis

- Adloff, F.* (2005): *Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Albert, M.* (1992): *Kapitalismus contra Kapitalismus*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Müller-Armack, A.* (1981): *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft: Frühschriften und weiterführende Konzepte*, 2., erw. Auflage, Bern: Haupt.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)* (2009): *Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)* (2010): *Freiwilligensurvey. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009. Ergebnisse der repräsentativen Erhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement*, München.
- Evers, A./Olk, T.* (Hrsg.) (1996): *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Opladen: Leske+Buchrich.
- Pierson, P.* (2011): *The Welfare State Over the Very Long Run*, ZeS-Working Paper No. 02/2011, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Speth, R.* (2011): *Engagementpolitik und Engagementforschung*, in: Priller, E./Alscher, D. D./Speth, R. (Hrsg.): *Zivilengagement. Herausforderungen für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft*, Berlin, 91–115.