

Wichterich, Christa, 2004: Femme Global. Globalisierung ist nicht geschlechtsneutral. Hamburg.

Wichterich, Christa, 2007: „Fallbeispiel China: Gender, Handelsliberalisierung und soziale Sicherheit nach dem WTO-Beitritt.“ In: Young, Brigitte (Hg.): Die politische Ökonomie des Dienstleistungsabkommens (GATS). Baden-Baden, 191-255.

Yuval-Davis, Nira/Werbner, Pnina (Hg.), 1999: Women, Citizenship and Difference. London.

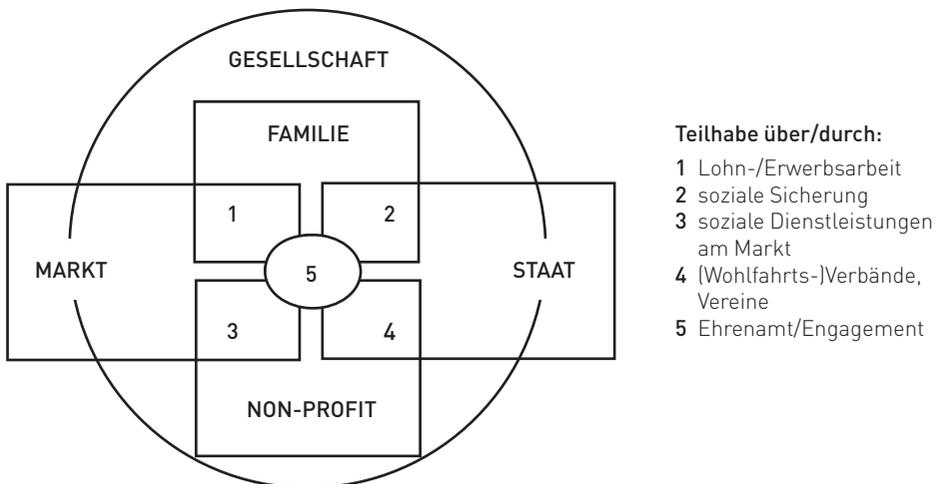
## Ambivalenz der Differenz

### Frauen zwischen bürgerschaftlichem Engagement, Erwerbsarbeit und Sozialstaat

CHRISTINA STECKER

Aus demokratietheoretischer Sicht ist die aktive Beteiligung der BürgerInnen, beispielsweise bei der Verwaltungsmodernisierung, der Stadtentwicklung oder im Rahmen von Bürgerstiftungen, erwünscht. Bei der Bereitstellung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und Beschäftigungsangeboten steht das enorme ökonomische und arbeitsmarktrelevante Potenzial des bürgerschaftlichen Engagements und des Non-Profit-Sektors jedoch vermutlich eher im Vordergrund, insbesondere im Konzept des „aktivierenden Staates“. Insgesamt ergibt sich eine komplexe Beziehungsstruktur zwischen bürgerschaftlichem Engagement, Erwerbsarbeit und Sozialstaat, die sich wie folgt darstellen lässt:

Übersicht 1: Beziehungsstruktur in einer modernen Gesellschaft



Quelle: Modifizierte Darstellung nach Stecker 2002, 230

Bemerkenswerterweise wurden Phänomene der geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktsegregation, Arbeitsteilung und Armut lange Zeit kaum mit politischer Teilhabe in Verbindung gebracht – trotz der über 200 Jahre alten Tradition der Bürger- und Freiheitsrechte.<sup>1</sup>

Erst allmählich beginnt sich die Einsicht durchzusetzen, dass ökonomische und soziale Benachteiligungen von Frauen auch jenseits des Arbeitsmarktes mit ihrer mangelnden politischen Beteiligung in Führungs- und Leitungsgremien zu tun haben könnten. Denn eine größere Geschlechtergleichheit in der Teilung der Arbeit fördert nicht nur die ökonomische und soziale Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt und im Gemeinwesen, sondern ermöglicht zugleich den Zugang zur öffentlichen Sphäre – dem „Reich der Freiheit“ und des Politischen (Aristoteles 1959, 35; Arendt 1997, 33-47).<sup>2</sup> Würde die demokratietheoretische Geschlechterforschung diesem Aspekt einen größeren Stellenwert einräumen, so könnten geeignete Strategien der Förderung des Frauenengagements analysiert werden. Dem aktivierenden Staat käme dabei etwa die Rolle zu, den Weg in ehrenamtliche Leitungs- und Führungspositionen zivilgesellschaftlicher Organisationen für Frauen politisch zu forcieren, auf kommunaler Ebene ebenso wie in der Caritas und Diakonie, den Gewerkschaften oder in Sportverbänden.

Um den Anknüpfungspunkt für Frauen- und Geschlechterforschung zu markieren, der über eine klassisch politikwissenschaftliche Fragestellung – ob und wie der Sozialstaat Anreize für bürgerschaftliches Engagement setzen kann (Stecker 2002) – hinausgeht, werden im Folgenden die Handlungsoptionen des aktivierenden Staates zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zunächst aus zwei Perspektiven diskutiert (vgl. ausführlich Stecker/Zimmer 2003). Erstens der Perspektive von „unten“: Im Verhältnis von Erwerbsarbeit und bürgerschaftlichem Engagement betrifft dies insbesondere das persönliche Zeitmanagement des bzw. der Einzelnen (Abschnitt 1). Zweitens aus der Perspektive des aktivierenden Staates von „oben“: Dies betrifft Anreize über Verteilungspolitik, das Steuer- und Sozialrecht sowie staatliche Förderprogramme (Abschnitt 2). Als pauschalisierte Handlungsoptionen können beide weder die Multifunktionalität des Non-Profit-Sektors oder die Pluralisierung des bürgerschaftlichen Engagements angemessen berücksichtigen noch sind sie zur Lösung der spezifischen Problemsituationen von Frauen geeignet. Dieser Zusammenhang leitet über zum dritten Abschnitt: Die sozialstaatliche Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements – so die These des Beitrages – ist gerade für Frauen ambivalent. Gezeigt wird, dass einer undifferenzierten pauschalen staatlichen Förderung des bürgerschaftlichen Engagements eine Absage zu erteilen ist. Im Gegenzug wird dem aktivierenden Staat eine dezidierte Förderung (des Engagements) von Frauen als systematische Handlungsoption ebenso empfohlen, wie eine Strategie des Abbaus frauenspezifischer Verhinderungsfaktoren vermehrt zu forcieren.

**Perspektive von „unten“: Individuelle Handlungsgründe**

Als wesentliches Charakteristikum und Begründungselement der Gemeinnützigkeit etwa der Freien Wohlfahrtspflege gilt ihr Potenzial zur Akquisition freiwilliger Zeitspenden, zu denen die Tätigkeiten der Zivildienstleistenden und die gemeinnützigen Arbeiten im Zuge des Strafvollzugs hinzutreten. Die individuelle Zeitverwendung tritt dabei nicht nur gegenüber den Sektoren Markt und Staat in Konkurrenz, sondern auch zu Familie, Nachbarschaft und Freizeit. Innerhalb der Familien bedarf es des Zeitmanagements zwischen den verschiedenen Aufgaben der Betreuung, Pflege, Erziehung und Versorgung der Kinder und der pflege- und nicht pflegebedürftigen Angehörigen sowie der bei der Führung des Haushalts auftretenden Aufgaben des täglichen Lebens, etwa den Behördengängen, Einkäufen oder Bringe- und Abholdiensten für die Familienmitglieder zu Kindergärten, Schulen, Freunden, Unterricht und Freizeitaktivitäten. Für Frauen stellt sich das Problem des Zeitmanagements im besonderen Maße, da sie häufig die Aktivitätsfelder Erwerbstätigkeit, Kindererziehung, Hausarbeit, Pflege von Angehörigen, Engagement und „Vernetzungsarbeit“ zu koordinieren und in ihre individuelle Lebensgestaltung einzupassen haben. Der Zusammenhang zwischen sozialer (Ab-)Sicherheit und Tätigsein im formellen, öffentlichen und informellen, privaten Bereich ist in Übersicht 2 dargestellt. In rechtlicher, sozialer, ökonomischer und damit auch politischer Hinsicht benachteiligt sind die Arbeiten im informellen Sektor gegenüber der formellen Lohn- und Erwerbsarbeit aufgrund der abgeleiteten, bedarfsabhängigen Fürsorge- und Versorgungsansprüche.

**Übersicht 2: Tätigsein und Soziale Sicherung im formellen und informellen Sektor**

Formeller Sektor ÖFFENTLICHKEIT			Informeller Sektor PRIVATHEIT		
Erster Sektor		Zweiter Sektor	Dritter Sektor		„Vierter Sektor“
Markt <sup>1)</sup>		Staat	Wohlfahrtsverbände, Vereine	Netzwerke, NGO's, Selbsthilfe, Projekte, Gruppen	Haushalte, Nachbarschaft, (Haushaltsproduktion)
U	HH				
[abhängige] Lohn- und Erwerbsarbeit			Ehrenamt, Engagement	Eigenarbeit (Heimwerken und Nachbarschaftshilfe)	Hausarbeit (Reproduktion und Subsistenzarbeit)
Soziale Sicherung (i.e.S., Sozialversicherung): Eigenständiger Anspruchserwerb			Soziale Sicherung (i.w.S.): Abgeleiteter Anspruchserwerb und (bedarfsgeprüfte) Fürsorge/Versorgung		
<b>Wohlfahrtsproduktion (Welfare-Mix)</b>					

1) Mit den Marktteilnehmern Unternehmen (U) und Haushalten (HH).

Quelle: Modifizierte Darstellung nach Stecker 2002, 68.

Hinsichtlich der Dichotomie von Öffentlichkeit und Privatheit sind daher nicht nur die geschlechtsspezifischen Zeitressourcen als ein Hinderungsgrund für eine entsprechende Arbeitsmarktpartizipation und für Bildung und Weiterbildung zu nennen, sondern besonders auch für die unterproportionale politische Teilhabe von Frauen in Macht- und Einflusststrukturen (Stecker 2004b). Selbst die jüngste politische Offensive des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf bleibt hier aus mehreren Gründen eindimensional und unterkomplex: Als strukturelle Verhinderungsfaktoren der Familiengründung sind erstens empirisch anstelle materieller Ressourcen häufiger zeitliche Engpässe ausschlaggebend, und zweitens bleiben die weiteren Organisations- und Koordinierungserfordernisse jenseits von Kinderbetreuung und Beruf im informellen Sektor nach wie vor ausgeblendet. Da die vorgesehenen Förderstrukturen drittens einen „Mittelstandsbias“ entfalten (nur berufstätige Frauen werden mit 67% ihres Einkommens gefördert), trifft viertens die im nächsten Abschnitt geübte Kritik an distributiver Politik hier ebenfalls verstärkt zu. Schließlich kann fünftens vermutet werden, dass diese Ansätze kaum zu einer geschlechtergerechteren Neuaufteilung von Arbeit und Zeit beitragen, sondern das Geschlechterverhältnis tendenziell festschreiben werden.

Die mangelnde Partizipation von Frauen gerade auch im politischen Ehrenamt und Engagement liegt somit darin begründet, dass einige Bereiche des politischen Engagements an berufliche Strukturen gekoppelt sind (vgl. Übersicht 3), die Verantwortungsübernahme in und für die Kommune ferner in der öffentlichen Sphäre stattfindet, die den Frauen strukturell schwerer zugänglich ist, und Bürgerinitiativen und Umweltschutzgruppen flexibles und oftmals über nationale Grenzen hinausgehendes politisches Engagement erfordern, welches wiederum Frauen aufgrund der benannten Restriktionen tendenziell fernhält. Aus diesem Grund entpuppen sich Zeitknappheit und die Komplementarität von Status und Beruf mit politischem Engagement als strukturelle Verhinderungsfaktoren besonders für Frauen. Auch im sozialen Engagement im Gemeinwesen und in Wohlfahrtsorganisationen, welches Tätigkeiten des Lernens, der Bildung, der Fürsorge und Pflege wie auch der Kulturarbeit umfasst, sind Frauen noch immer selten in Leitungs- und Führungspositionen anzutreffen. Mit anderen Worten: Selbst in Bereichen, die als „frauendominiert“ gelten, werden die Führungs- und Leistungspositionen maßgeblich von männlichen Kollegen bekleidet.

**Übersicht 3: Verhältnis von Erwerbsarbeit und bürgerschaftlichem Engagement**

Komplementär	Substitutiv
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Engagement aufgrund von Erwerbsarbeit (berufliche Interessenvertretung)</li> <li>• Engagement als „Sinnergänzung“ zur Erwerbsarbeit</li> <li>• Engagement als „Qualifizierung“ für die Erwerbsarbeit</li> <li>• Engagement als „Brücke“ in die Erwerbsarbeit (erster Arbeitsmarkt, Wiedereinstieg, Kontakt halten) oder als „Brücke“ zum Ausstieg aus der Erwerbsarbeit (Vorruhestand)</li> <li>• Engagement durch zeitlich flexible Erwerbsarbeitsformen</li> <li>• Zusätzliche Beschäftigung durch (neue) Initiativen im Dritten Sektor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein Engagement aufgrund von Arbeitslosigkeit</li> <li>• Konkurrenz von Engagement und Erwerbsarbeit („Professionalisierung“)</li> <li>• Verdrängung von Erwerbsarbeit durch niedrig „entlohnte“ Lohnarbeit oder „kostenloses“ Engagement (zweiter/dritter Arbeitsmarkt)</li> <li>• Zeitkonkurrenz zwischen Erwerbsarbeit und Engagement</li> </ul>

Quelle: Stecker 2002, 69.

Insbesondere für Frauen problematisch ist der letztgenannte sozial-pflegerische Bereich auch hinsichtlich der operativen Tätigkeitsfelder. Denn gerade im sozialen Dienstleistungssektor kann die Konkurrenz zwischen Ehrenamt und hauptamtlichen Kräften aufgrund des fehlenden Knappheitsindikators Arbeitslohn zu einer angebotsseitigen Preisverzerrung und damit zu volkswirtschaftlich und sozialpolitisch bedenklichen Verdrängungseffekten für reguläre Arbeit führen (Stecker 1999).<sup>3</sup> Bei einer Substitution von bezahlter Lohn- und Erwerbsarbeit oder bei sinkenden Löhnen muss ein nicht ausreichend materiell und sozial sicherndes Einkommen wiederum von sozialstaatlichen, bedarfsgeprüften Fürsorgeleistungen flankiert werden. Für Frauen bedeutet dies eine gesteigerte Abhängigkeit vom Staat oder vom Einkommen des Mannes.<sup>4</sup>

Soll die politische Partizipation von Frauen gefördert werden, bedarf es der Berücksichtigung frauenspezifischer Aspekte und gleichzeitig gezielter Maßnahmen zur Beseitigung struktureller Hemmnisse. Dies beinhaltet die systematische Verbesserung der Kombination von Berufstätigkeit und bürgerschaftlichem Engagement für Frauen sowie die Berücksichtigung der individuellen zeitlichen und biographischen Passung (vgl. dazu u.a. Jakob 1993; Klenner/Pfahl 2001; Sing/Hilpert 1999). Beides wird aktuell weder in der öffentlichen Diskussion noch in den politischen Handlungsoptionen angemessen berücksichtigt. Angesichts der nach wie vor bestehenden Ungleichheiten sieht es auch die Europäische Kommission als unverzichtbar an, spezifische Frauenfördermaßnahmen parallel zum Gender Mainstreaming zu ergreifen, also einen dualen Ansatz zu verfolgen.<sup>5</sup> Schließlich ist die gesellschaftlich, sozial- und finanzpolitisch begrüßte Nachfragesteigerung nach ehrenamtlicher Tätigkeit selbst bedenklich, da sie zu volkswirtschaftlich negativen externen Effekten und zur Fehlallokation knapper Ressourcen führen kann (Stecker/Nährlich 2005).

## Perspektive von „oben“: Staatliches Handlungspotenzial

Für den aktivierenden Staat als Gesetzgeber bestehen Handlungsoptionen zunächst mittels *distributiver Politiken und über steuer- und sozialrechtliche Anreizsysteme*. Im Rahmen von Verteilungspolitik zeigen inzwischen empirische Studien (z.B. Freiwilligensurvey, Sozio-Ökonomisches Panel), dass gerade diejenigen Personenkreise, die auf eine staatliche Umverteilung und Unterstützung angewiesen wären, eher unterdurchschnittlich engagiert und nur bedingt zum Engagement zu motivieren sind.<sup>6</sup> Aufgrund dieses „Mittelstandsbias“ sind distributive Politiken für den aktivierenden Staat unter Umverteilungs- oder Gerechtigkeitsaspekten eher ineffizient und nicht zu legitimieren. Sollte der Sozialstaat über die Steuerpolitik die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements anstreben, bedarf es genauerer Kenntnisse über die Verteilungswirkungen einer Förderung. Dies betrifft damit das empirisch schwer zugängliche Feld der Einkommens- und Vermögensverteilung innerhalb der Familien, aber auch die theoretisch einfachere Analyse von steuerlichen Wirkungen auf verschiedene Einkommensschichten, Familienkonstellationen und Frauen.

Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung bezüglich Effizienz und Legitimität gelangt man beim Einsatz steuer- und sozialrechtlicher Anreizsysteme, wie die Steuerfreistellung und Steuerabzugsfähigkeit. Steuern oder Rente können sogar kontraproduktiv wirken, insbesondere dann, wenn bürgerschaftliches Engagement als eine Form niedrigst entlohnter Arbeit daherkommt, wie im Konzept der Beckschen „Bürgerarbeit“ (Stecker 1999). Letztere beinhaltet die Gefahr der Verdrängung bezahlter Arbeit und umfasst bemerkenswerterweise „nur“ das soziale Ehrenamt und Engagement, da hauptsächlich soziale Tätigkeitsfelder, wie die Pflege Alter und Behinderter, genannt werden. Das soziale Ehrenamt und Engagement ist zu weiten Teilen sozialstaatlich funktional, während das politische zunächst disfunktional und weniger direkt von Nutzen ist, insbesondere nicht zu staatlichen Fürsorge- und Versorgungsleistungen oder zur Lösung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungskrise beiträgt. Auch die sozialversicherungsrechtliche Berücksichtigung von Ehrenamts- oder „Solidarzeiten“ in der gesetzlichen Rentenversicherung sind aufgrund voraussetzungsvoller Zugangs- und Abgrenzungskriterien und ihrer Nähe und Logik als *partielle Äquivalente* zur Lohn- und Erwerbsarbeit nur eingeschränkt zu empfehlen (Stecker 2002). Darüber hinaus besteht das Problem der Kommerzialisierung intrinsischer bzw. altruistischer Motive.

Die vermehrte Erwerbstätigkeit von Frauen tritt dabei zu einem Zeitpunkt ein, zu dem sich bereits ein doppelt nachteiliger Transformationsprozess in Gang gesetzt hat. Angesichts der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsproblematik hat sich der Druck zur Akzeptanz auch stark verschlechterter Arbeitsverhältnisse erhöht. Verstärkt werden die schlechteren Einkommensverhältnisse, gebrochenen Erwerbsbiographien und Teilzeitarbeit durch die nachteiligen Auswirkungen auf die Alterssicherung von Frauen. Diese Entwicklung betrifft zunehmend auch soziale Sicherungssysteme mit einer individualisierten, universellen und über das Wohnsitzprinzip aufgebauten Grundversorgung, wie in Dänemark, den Niederlanden und ähnlich in Großbritan-

nien, von denen üblicherweise eine geschlechtsneutrale Absicherung angenommen wird. Doch auch in diesen Ländern dient die aktivierende Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik dem Ziel der Beschäftigungssteigerung, besonders der Erhöhung der Frauenerwerbsquote durch attraktive Kombinationsmodelle von Erwerbs- und Familienarbeit. Dies soll dem Problem des demographischen Wandels und der Finanzierung der Alterssicherung begegnen, und zugleich eine hohe Reproduktionsrate ermöglichen (Stecker 2004a).

Zusammengefasst scheint die „klassische“ Art der Förderung über Recht und Geld für eine am Individuum ansetzende Aktivierungsstrategie des Staates ineffizient und ineffektiv zu sein, da bereits bürgerschaftlich Engagierte in der Gegenwart (Steuern) oder Zukunft (Rente) gefördert werden, während auf nicht Engagierte kaum ein Anreizeffekt ausgeübt wird.

Der aktivierende Staat<sup>7</sup> fungiert als Initiator und Auftraggeber über die *Bereitstellung sozialer und kultureller Infrastruktur auf lokaler und regionaler Ebene*. Bei der Gliederung der komplexen Förderstruktur sind direkte Zuwendungen und Subventionen an Wohlfahrtsverbände zu trennen von Kostenerstattungen des öffentlichen Sektors, die über die gesetzliche Krankenversicherung hauptsächlich dem Gesundheitssektor zugute kommen. Eine indirekte Förderung erhalten gemeinnützige Organisationen und Vereine über Steuererleichterungen gemäß der Abgabenordnung und durch staatliche investive Vorleistungen, wie den Bau von Sport- und Schwimmstätten und Bürgerhäusern. Die staatliche Förderung wird auf institutioneller Ebene schließlich durch privatwirtschaftliche und rein private Fördermöglichkeiten ergänzt (Spenden und Social Sponsoring, Mitgliedsbeiträge und persönliche Mitarbeit). Die Fördertätigkeit der Länder, beispielsweise im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Modellprojekte und der Selbsthilfeförderung, fußt meist „nur“ auf der allgemeinen Verwaltungskompetenz im Bereich der „gesetzesfreien Verwaltung“ des Art. 30 GG, der die Aufgabenkompetenz nach Art. 104a, Nr. 7 GG folgt. Auch die prinzipielle Förderbereitschaft der Gemeinden auf kommunaler Ebene differiert aufgrund der Freiwilligkeit der Leistungen und der Breite der Förderung, die von der Größe der Gebietskörperschaft und der finanziellen Leistungskraft abhängt, so dass von keiner flächendeckenden und einheitlichen Förderung gesprochen werden kann. Generell sehen sich alle Einrichtungen aufgrund unsicherer Zusagen für freiwillig zu gewährende staatliche Mittel einer mangelnden Planungssicherheit gegenüber, vor allem im Bereich der Familien-, Drogen- und Jugendhilfe oder im Gesundheits- und Krankenhauswesen bei langfristigen Investitionsentscheidungen zum Aufbau der sozialen Infrastruktur.

Insgesamt bringt die komplexe Struktur der Freien Wohlfahrtspflege spezifische ökonomische und organisationslogische Probleme mit sich, die zum Teil erheblich von denen privat-marktwirtschaftlich organisierter Unternehmungen abweichen. Dies gilt beispielsweise in Bezug auf die im Gesundheits- und Sozialwesen übliche Entgeltregelung, die staatliche Förderung, das karitative Leitbild, die Nicht-Gewinnverwendungs-Regel und die Gemeinnützigkeit. In neokorporatistischen Aushandlungs-

verfahren zwischen dem Gesetzgeber, den Sozialkassen und Sozialhilfeträgern sowie den Vertretern der Freien Wohlfahrtspflege erfolgt die kalkulatorische Preissetzung der Selbstkosten mit jährlich prozentual steigenden Pflegesätzen. Verbindliche Entgeltregelungen finden im Gesundheitswesen, in der Sozialen Pflegeversicherung und der Kinder- und Jugendarbeit statt. Als Folge der (staatlichen) Budgetierung („Deckelung“) sind jedoch anstelle von Effizienzsteigerungen Qualitätseinbußen hinzunehmen. Durchsetzbar sind letztere aufgrund der mangelnden Konsumsouveränität der Klienten, d.h. durch die asymmetrische Information über die Qualität des Angebots und die fehlende Vergleichsmöglichkeit sowie die psychische oder auch physische Abhängigkeit vom Dienst- und Versorgungsangebot des Anbieters.

Die skizzierte Förderstruktur führt nicht zur Etablierung sinnvoller neuer Projekte und zur Vermeidung von Doppelstrukturen (Stecker/Zimmer 2003) bzw. zu einer gruppen- und regionenspezifischen Ausrichtung auf den tatsächlich vorhandenen Bedarf in der Bevölkerung. Ein derartiger, nicht optimierter Auslastungs- und Nutzungsgrad infolge der föderalen Förderpraxis kann zur Über- oder Unternutzung von sozialen Infrastrukturen führen (begrenzte öffentliche Güter, Clubgut-Problematik), wobei die mit der Attraktivität der finanzkräftigen Länder und Kommunen einhergehende Problematik des (zunehmenden) Stadt-Land-Gefälles hier noch gar nicht berücksichtigt ist. Der *trade off* zeigt sich bei den Wohlfahrtsverbänden, die ihre ideologische Grundlage („Profession“) als *moral surplus* rechtfertigen müssen – trotz oder aufgrund vermehrten ökonomischen Handelns (Zweckrationalität) und (betriebs-)wirtschaftlicher Organisation.

### **Folgerungen und Handlungsoptionen für den aktivierenden Staat**

Angesichts der leeren Sozialkassen und der angespannten Haushaltslage des Bundes, der Länder und der Kommunen wird es zunehmend wichtiger – so heißt es –, dass die BürgerInnen bei den Herausforderungen des Systems Selbstverantwortung und Eigeninitiative für ihre Lebensrisiken übernehmen. Der gemeinnützige und familiäre Bereich kann dabei aber nicht als alleinige Lösungsinstanz komplementärer oder konfligierender Zielsetzungen von Markt und Staat dienen. Denn hinsichtlich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsrelevanz ist unklar, welche Rolle das bürgerschaftliche Engagement gegenüber der Erwerbsarbeit einnimmt und übernehmen kann: Ist dieses Verhältnis komplementär, so können Ehrenamt und Engagement möglicherweise den Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt bedeuten oder sie werden aufgrund seiner beruflichen Nähe erst ausgeübt, beispielsweise in der Betriebsrats- oder Personalvertretung. Durch die strukturelle Beweglichkeit des Non-Profit-Sektors ist es ebenso möglich, dass aus Initiativen, insbesondere im Sozial-, Pflege-, Erziehungs- und Gesundheitsbereich neue Arbeitsplätze entstehen. Allerdings ist es aufgrund der „Unentgeltlichkeit“ des bürgerschaftlichen Engagements ebenso wahrscheinlich, dass eine Verdrängung etablierter marktlicher Anbieter und von Arbeitsplätzen in diesen Feldern stattfinden kann.

Gerade in Deutschland mit einer ausgeprägten Subsidiaritätsstruktur und einer langen Gemeinwohltradition bestehen Chancen für die Bewältigung der anstehenden Zukunftsprobleme von Staat und Gesellschaft, die allerdings ihren Niederschlag in der konsistenteren Förderung und strategischen Nutzung des Gemeinwohlpotenzials finden müssten (Stecker 2005). Zur staatlichen Aktivierung für soziales und politisches Engagement bedarf es der Berücksichtigung der individuellen Bedarfslagen von Bürgerinnen und Bürgern ebenso wie der Modernisierung der eher auf der Makro-Ebene ansetzenden Steuerungsinstrumente und Beteiligungsstrukturen des Staates. Neben der Multifunktionalität des Non-Profit-Sektors und der Pluralität der Engagementformen tritt die fehlende Problematisierung frauenrelevanter Aspekte als zentrales Argument hinzu. Weder auf der Ebene des individuellen Engagements noch im Rahmen sozialer Infrastrukturen wird der Notwendigkeit der Einpassung des ausdifferenzierten Engagements in persönliche Zeitstrukturen geschlechtsspezifisch adäquat Rechnung getragen. Insgesamt kommt der Verdacht auf, dass pauschale Lösungen zur Förderung und Anreizsetzung des vielgestaltigen bürgerschaftlichen Engagements nicht geeignet sein können. Zur Wahrung des eigentümlichen Charakters des bürgerschaftlichen Engagements zwischen Erwerbsarbeit und Freizeit muss gerade den Formen der indirekten Förderung, auch auf institutioneller Ebene, Vorrang eingeräumt werden. Dies betrifft das Spektrum der sozialen Infrastruktur, der partizipatorischen Mitsprache und der demokratischen Beteiligungsstrukturen.

Dem aktivierenden Staat ist zur Anreizsetzung vom Einsatz klassischer Steuerungsinstrumente abzuraten. Distributive Politiken und steuer- und sozialrechtliche Anreize würden vor allem den bereits Engagierten im mittleren Einkommenssegment zu Gute kommen und wären damit unter verteilungspolitischen wie auch unter allokativen Gesichtspunkten sozialpolitisch ineffizient. Die Gefahr der Ineffizienz und Ineffektivität birgt auch die starke Ausrichtung und zielgruppenspezifische Segmentierung, z.B. auf Jugendliche und Senioren, oder die Etablierung von sozialen und kulturellen Doppelstrukturen, wie Freiwilligenzentralen oder staatliche Kontaktstellen, da allein schon die Abgrenzung von Zuständigkeiten und Kompetenzen administrative Mehraufwendungen provoziert. Letztlich liegt den staatlichen Fördermethoden auf kommunaler und Landesebene weder eine explizite Strategie zur bürgerschaftlichen „Aktivierung“ vor, noch wurden frauenspezifische Bedarfslagen, außer in der Einrichtung von Frauenhäusern, systematisch zur Kenntnis genommen.

An dieser Stelle kommt die Ambivalenz der Differenz zum Tragen, die nicht nur als Wortspiel auf Regina Becker-Schmidt oder Judith Butler im Titel des Beitrags angekündigt war. Empirisch fällt der Anteil von über zwei Dritteln ehrenamtlich engagierter Frauen im Gesundheits-, Pflege- und Sozialbereich auf (Nadai 1996; Wessels 1994; Freer 1999; Stecker 2002). Gerade für Frauen wird die unbezahlte Übernahme von Versorgungsleistungen im sozialen Ehrenamt und Engagement aufgrund der in Deutschland engen Verknüpfung von abhängiger Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung problematisch. Eigenständige Ansprüche auf soziale Absicherung werden in beitragsfinanzierten Systemen maßgeblich über die Lohn- und Erwerbsarbeit herge-

stellt. Sofern Frauen also nicht selbst erwerbstätig sind, sind sie meist vom patriarchalen Wohlfahrtsstaat oder vom männlichen Familienernährer abhängig (u.a. Pateman 2000). Da Frauen in politischen Strukturen und Prozessen – national wie global – immer noch unterrepräsentiert sind, müssen die Appelle und Versuche der politischen Steuerung des Engagementpotenzials, die an beide Geschlechter gerichtet sind, als Aktivierungsabsicht für das soziale Engagement der Frauen gedeutet werden.<sup>8</sup> Wird also eine Strategie des aktivierenden Staates für Frauenengagement gefordert, die beispielsweise mit der Bereitstellung entsprechender sozialer Infrastrukturen wie der Kinderbetreuung einhergeht, so ist diese gemäß der hier vertretenen These *pauschal* genommen für Frauen ambivalent, wenn nicht sogar tückisch. Denn die Gefahr besteht, dass die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und unzureichende politische Partizipation – gerade durch die generalisierte Förderung und Aktivierung – zementiert wird.

Wird allerdings im Rahmen einer entsprechend staatlich forcierten Strategie der Abbau frauenspezifischer Verhinderungsfaktoren verfolgt, so kann darin eine Chance zur Aufhebung der Unterrepräsentanz von Frauen auf der Führungsebene liegen (Stecker 2004b). Zur Förderung des Engagements von Frauen in partizipativer Hinsicht stehen dem Staat drei Möglichkeiten zur Einflussnahme, auch auf Unternehmen und Organisationen im Dritten Sektor, zur Verfügung:

1. die Wahrnehmung der Rolle des Staates nicht nur als Gesetzgeber, sondern als Auftraggeber, und die Kopplung der Auftragsvergabe mit entsprechenden Auflagen (Sanktionen, Bonus-Malus-System);
2. auf der Management- und Leitungsebene durch die Förderung von Mentorenmodellen und Patenschaften; und schließlich
3. durch eine entsprechende Gleichstellungspolitik und eine größere Awareness gegenüber geschlechtsspezifischen Aspekten, wie dies mit dem Konzept des Gender Mainstreaming begonnen wurde.

Insofern stellt die Förderung bürgerschaftlichen Engagements als Querschnittsaufgabe von Staat und Verwaltung auch eine Frage der sozialen Gerechtigkeit und demokratischen Modernisierung dar. Denn schließlich wird durch politische Mitsprache und praktische „Diskurse“ mit kommunalen Behörden, Betroffenen und lokalen Unternehmen und Sponsoren eine andere Infrastruktur der Zusammenarbeit und wechselseitigen Abhängigkeit geschaffen, die neben der Akkumulation individuellen Sozialkapitals und Netzwerkstrukturen zugleich zu einer anderen Kultur der Zivilgesellschaft führen kann. Exemplarisch für diese neue Kultur können viele der in den letzten Jahren von engagierten Bürgerinnen und Bürgern gegründeten Bürgerstiftungen angeführt werden (vgl. Nährlich u.a. 2005; Hoelscher/Hinterhuber 2005).

Ob es im großen Stil jemals dazu kommen wird, hängt auch wesentlich von der Bereitschaft von Politik und Verwaltungen ab, themenübergreifend ihr Ressortdenken ein Stück weit aufzugeben und auch auf Kompetenzen zu verzichten. Für den Staat ergibt sich aus dem letztgenannten Zusammenhang eine wichtige Konsequenz. Aufgrund des eigenwilligen Bürgersinns, für den Unentgeltlichkeit, Autonomie und Freiheit bei

der Wahl des Tätigseins maßgebliche Kriterien bilden, sollte der Sozialstaat der differenzierten und geschlechtssensiblen indirekten und institutionellen Förderung über soziale Infrastruktur, Räumlichkeiten, Ermöglichungs- und Partizipationsstrukturen, der demokratischen Beteiligung etc. Priorität einräumen. Denn distributive Anreize verfehlen als Anreizinstrument ein immer noch zentrales Motiv: die Selbstregelung eigener Belange und die Interaktion mit anderen. Die Strategie des *enabling* und *empowerment* ist auch deshalb anzuraten, da der aktivierende Staat sich damit nicht dem Vorwurf der Instrumentalisierung und Ökonomisierung des bürgerschaftlichen Engagements aussetzen muss und so auch nicht in moralische Begründungsnotstände gerät. Da das bürgerschaftliche Engagement als sichtbarer Ausdruck sozialen Vertrauens (Solidarität) in einem Gemeinwesen und als Zeichen demokratischer Verantwortung (Partizipation) für die Bürgergesellschaft gelten kann, scheint es sich nur begrenzt von „oben“ steuern und provozieren zu lassen. Letztlich ist der „eigenwillige Bürgersinn“ weder zur Lösung von Staats- noch von Marktversagen geeignet.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. zur ideengeschichtlichen Rekonstruktion der „Menschenrechtsidee“ seit der Antike und den geschlechtsblinden bzw. diskriminierenden Vertragstheorien von Locke und Hobbes Schmidt-Häuer (2000, Kap. 2.3). Auch Marshall (1992) vergaß bei seiner Analyse der politischen Teilhaberechte und der schrittweisen Inklusion bestimmter Stände, Schichten und Gruppen die Frauen. Neben der auf Marshall gründenden rechtlichen Sichtweise finden sich zwei weitere normative Ansätze bei Sevenhuijsen (1997).
- 2 Der Aufstieg des öffentlichen Raums hat auch bei der Entwicklung des Sozialstaates die Aufmerksamkeit immer nur auf Tätigkeiten im öffentlichen Bereich gelenkt. Während die Lohn- und Erwerbsarbeit historisch eine Aufwertung erfährt, hat das Reich der Notwendigkeit, das Private und der Haushalt, eine Abwertung erfahren. Dies ist die zentrale Konsequenz aus der Arendtschen Analyse. Zu Frauen als heimliche Ressource der Sozialpolitik Beck-Gernsheim (1991).
- 3 Vor zehn Jahren wurden Kirchliche Frauenvereine und der Deutsche Frauenbund bei der Erfassung des unentgeltlichen Engagements in Nachweisakten bundesweit initiativ, um damit erstmals den tatsächlichen Umfang der von Frauen gespendeten Zeit zu dokumentieren; vgl. Casel 1998, Hoch 1997; zur unbezahlten Arbeit in den Sozialen Diensten bereits Badelt 1990.
- 4 Aufgrund der materiellen, sozialen, psychologischen und bürgerschaftlichen Abhängigkeit vom Lohn- und Erwerbseinkommen (Senghaas-Knobloch 1999) sind Individuen und Lebensgemeinschaften strukturell auf die „(Voll-)Beschäftigung“ der erwerbsfähigen Personen angewiesen; vgl. auch Baur 2001; Schmähl 1996; Vobruba 1998.
- 5 Siehe hierzu z.B. die Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern 2001-2005 (KOM(2000)335 final), die Jahresarbeitsprogramme zur Umsetzung der Rahmenstrategie, den Leitfaden zur Bewertung geschlechterspezifischer Auswirkungen und die Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen 2000-2006.
- 6 Empirisch zeigt sich, dass gerade schulisch und beruflich gut ausgebildete Personen das Ehrenamt und Engagement nutzen, um Zeiten von Arbeitslosigkeit oder andere Wartezeiten zu überbrücken. Die erworbenen Qualifikationen sollen die Arbeitsmarktchancen erhöhen, die Übernahme eines Ehrenamtes oder Engagements gilt als Investition in Teamfähigkeit, und „praktisches Humankapital“ dient der Optimierung persönlicher Arbeitsmarktchancen.
- 7 Erstmalige Vereinbarungen zur steuerlichen Förderung und administrativen Unterstützung erfolgten in Großbritannien 1999 im „Compact“ zwischen der britischen Regierung und dem Non-Profit-Sektor. Aufgrund der traditionellen Bevorzugung des Marktes scheint dieser Vertrag strategisch die Reduzierung der sozialstaatlichen Aufgaben zum Inhalt zu haben. In den Niederlanden erfolgen soziale Dienstleistungen entweder durch den Staat bzw. die Sozialversicherungen oder werden über den Markt gewährleistet. Die im Zuge der Aktivierungspolitik in den Niederlanden vorgesehene Förderung des Ehrenamts ist daher ebenfalls neu zu beurteilen. Im traditionell universalistischen Wohlfahrtsstaat Schweden mit primär

staatlicher Zuständigkeit für die wohlfahrtsstaatliche Versorgung umfasst der gemeinnützige Sektor „lediglich“ die Bereiche Kultur, Erholung und Interessenmobilisierung. Vgl. ausführlich Zimmer/Stecker 2004.

- 8 Die Geschichte des sozialen Ehrenamtes belegt die „sozialpolitische Instrumentalisierung (der) familienarbeitsgemäßen Qualifikationen“ (Kondratowitz 1985) von Frauen und die mit der Debatte um „geistige Mütterlichkeit“ verbundene Absicht, Frauen in unbezahlte, gesellschaftlich notwendige Arbeit zu lenken.

## Literatur

**Arendt**, Hannah, 1997: *Vita activa oder Vom tätigen Leben*. München, Zürich.

**Aristoteles**, 1959: *Politik*. Die Lehrschriften, herausgegeben, übertragen und in ihrer Entstehung erläutert von Dr. Paul Gohlke. Paderborn.

**Badelt**, Christoph, 1990: „Unbezahlte Arbeit in den Sozialen Diensten.“ In: Offe, Claus/Heinze, Rolf G. (Hg.): *Formen der Eigenarbeit. Theorie, Empirie, Vorschläge*. Opladen, 107-124.

**Baur**, Nina, 2001: *Soziologische und ökonomische Theorien der Erwerbsarbeit. Eine Einführung*. Frankfurt/M.

**Beck-Gernsheim**, Elisabeth, 1991: „Frauen – die heimliche Ressource der Sozialpolitik? Plädoyer für andere Formen der Solidarität.“ *WSI-Mitteilungen*. 44. Jg. H. 2, 58-66.

**Casel**, Gertrud, 1998: „Harte Fakten.“ *Social Management*. H. 1, 6-8.

**Freer**, Doris, 1999: „Frauenpolitik und ‚Bürgergesellschaft‘. Hindernisse und Chancen.“ In: von Alemann, Ulrich/Heinze, Rolf G./Wehrhöfer, Ulrich (Hg.): *Bürgergesellschaft und Gemeinwohl*. Opladen, 185-207.

**Hoch**, Angelika, 1997: „Ehrenamt soll sich lohnen. In Nachweisakten wird soziales Engagement dokumentiert.“ *Süddeutsche Zeitung* v. 20.02.1997.

**Hoelscher**, Philipp/**Hinterhuber**, Eva Maria, 2005: *Von Bürgern für Bürger? Bürgerstiftungen in Deutschlands Zivilgesellschaft*. Berlin.

**Jakob**, Gisela, 1993: *Zwischen Dienst und Selbstbezug. Eine biographieanalytische Untersuchung ehrenamtlichen Engagements*. Opladen.

**Klenner**, Christina/**Pfahl**, Svenja, 2001: „(Keine) Zeit fürs Ehrenamt? Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und ehrenamtlicher Tätigkeit.“ *WSI-Mitteilungen*. 54. Jg. H. 3, 179-187.

**Kondratowitz**, Hans Joachim von, 1985: „Motivation als Staatsaufgabe. Historische und gegenwärtige Konturen ehrenamtlicher sozialer Arbeit.“ In: Ortman, Friedrich/Sachße, Christoph (Hg.): *Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Selbsthilfe: Perspektiven „neuer“ Sozialstaatlichkeit*. Kassel, 108-135.

**Marshall**, Thomas H., 1992: *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*. Hrsg., übers. und mit einem Vorwort vers. von Elmar Rieger. Frankfurt/M., New York.

**Nadai**, Eva, 1996: *Gemeinsinn und Eigennutz. Freiwilliges Engagement im Sozialbereich*. Bern, Stuttgart, Wien.

**Nährlich**, Stefan/**Strachwitz**, Rupert Graf/**Hinterhuber**, Eva Maria/**Müller**, Karin, 2005: *Bürgerstiftungen in Deutschland. Bilanz und Perspektiven*. Wiesbaden.

**Pateman**, Carol, 2000: „The Patriarchal Welfare State.“ In: Pierson, Christopher/Castles, Francis G. (Hg.): *The Welfare State. A Reader*. Cambridge, 133-150.

**Schmähl**, Winfried, 1996: „Ökonomische Grundlagen der sozialen Sicherung.“ In: Maydell, Bernd Baron von/Ruland, Franz (Hg.): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. Neuwied, 125-175.

**Schmidt-Häuer**, Julia, 2000: *Menschenrechte – Männerrechte – Frauenrechte. Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsproblem*—-. Hamburg.