

# 11

# Politische und gesellschaftliche Partizipation

---

Auszug aus dem  
Datenreport 2021

---





# Politische und gesellschaftliche Partizipation

## 11.1 Politische Integration und politisches Engagement

**Bernhard Weßels**  
Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung (WZB)

WZB/SOEP

In einer sich immer stärker sozial und kulturell differenzierenden Gesellschaft wie der der Bundesrepublik Deutschland ist die Frage der politischen Integration und der sozialen Teilhabe von zentraler Bedeutung für den Zusammenhalt und Erhalt der Demokratie. Demokratie bedeutet die Möglichkeit der gleichen Teilhabe an den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Durch gleiche Wahlen bestimmen die Bürgerinnen und Bürger ihre politischen Repräsentanten, durch politische Beteiligung können sie Einfluss auf die Politik nehmen. Unter politischer Integration versteht man den Prozess, in dessen Verlauf sich die Bürgerinnen und Bürger durch ihre eigene politische Beteiligung in die politische Willensbildung einbringen und dadurch sowohl die demokratischen »Spielregeln« anerkennen als auch Loyalitätsbeziehungen gegenüber den politischen Institutionen und Akteuren entwickeln. Demokratie braucht Beteiligung, und Beteiligung ohne zivilgesellschaftliche Akteure ist kaum denkbar. Wie viel Beteiligung nötig ist, bleibt eine offene Frage. Die Unterschiede bei politischer Beteiligung und der Stärke der Zivilgesellschaft zwischen den demokratischen Gesellschaften zeigen, dass es keine eindeutige empirische Messlatte dafür gibt. Wenn eine Gesellschaft hinter ein

bereits erreichtes Ausmaß an politischer Integration und Partizipation zurückfällt, kann dies jedoch als ein Warnsignal für die Demokratie gedeutet werden. Ebenso können große soziale und regionale Unterschiede in der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Politik darauf verweisen, dass eine gleichmäßige Integration in die Politik nicht gelingt. Treten soziale Disparitäten in der Beteiligung auf, ist ein Grundprinzip der Demokratie, das der politischen Gleichheit, verletzt.

Die Debatten über die »Mitgliederkrise« von Großorganisationen wie Parteien und Gewerkschaften, über Politik- und Parteienverdrossenheit sowie über sozial bedingte politische Ungleichheit legen es nahe, danach zu fragen, ob sich die Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik heute weniger politisch beteiligen als früher und ob sich Unterschiede zwischen sozialen, demografischen oder regionalen Gruppen ergeben. Sozial induzierte Ungleichheit in der politischen Teilhabe ist in den vergangenen Jahren zunehmend in der Diskussion. In demografischer Hinsicht ist insbesondere der Blick auf jüngere Altersgruppen und ihr »Hineinwachsen« in die Demokratie von Interesse. Zudem stellt sich selbst fast drei Jahrzehnte nach der deutschen Vereinigung die Frage, ob die Bürgerinnen und Bürger in den neuen Bundesländern

in vergleichbarer Weise politisch integriert sind und einen ähnlich starken Zugang zum politischen Willensbildungsprozess finden wie die der alten Bundesländer.

**11.1.1 Politisches Interesse und politische Partizipation**

Das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an Politik ist ein wichtiger Gradmesser dafür, inwieweit sie das politische Geschehen registrieren und an ihm teilnehmen, das heißt, ob Politik für die Bürgerinnen und Bürger wichtig genug ist, um sich darüber zu informieren und sich gegebenenfalls dafür zu engagieren. Das politische Interesse wird durch die Frage »Wie stark interessieren Sie sich für Politik: sehr stark, stark, mittel, wenig oder überhaupt nicht?« bereits seit 1969 in repräsentativen Bevölkerungsumfragen erfasst.

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich der Anteil derjenigen, die sich stark oder sogar sehr stark für Politik interessieren, beständig und sehr dynamisch

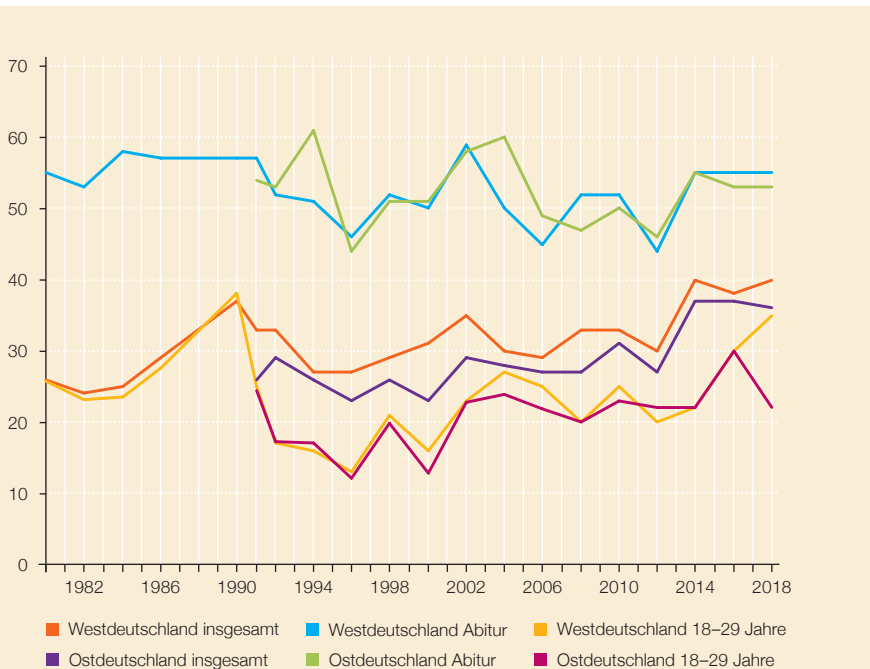
verändert. Zum Zeitpunkt der deutschen Vereinigung 1990 war er in den alten Bundesländern am höchsten und sank dann wieder ab. Allerdings lag das Niveau weiterhin höher als Anfang der 1980er-Jahre. Das politische Interesse stieg in den vergangenen Jahren insgesamt wieder deutlich, sodass es 2014 den Stand von 1990 erstmals wieder übertraf und mit leichten Schwankungen auch bis 2018 auf diesem Niveau blieb. Das politische Interesse war in den alten Bundesländern 2018 leicht höher als zu seinem Höhepunkt 1990. Der langfristige Vergleich zeigt, dass heute mehr Bürgerinnen und Bürger am politischen Geschehen interessiert sind als noch Ende der 1960er-Jahre. So waren 1969 lediglich 18 % stark oder sehr stark an Politik interessiert. In Ostdeutschland waren die Bürgerinnen und Bürger bis etwa 2010 etwas weniger politisch interessiert als in Westdeutschland. Seit 2010 ist dieser Unterschied sehr klein. ▶ Abb 1

Deutliche Unterschiede beim Interesse an der Politik zeigen sich zwischen jüngeren und älteren Bürgerinnen und Bürgern. Die 18- bis 29-jährigen West- und Ostdeutschen sind deutlich seltener politisch interessiert als der Durchschnitt der Bürgerinnen und Bürger. Dieser Unterschied entstand nach 1990. Davor interessierten sich Jüngere nur geringfügig weniger für Politik. Im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 2018 lag der Anteil der 18- bis 29-Jährigen, die sich für Politik interessierten, in den alten Bundesländern 10 Prozentpunkte und in den neuen Bundesländern 8 Prozentpunkte unter dem jeweiligen Bevölkerungsdurchschnitt. In den vergangenen Jahren ist der Unterschied in den alten Bundesländern etwas kleiner geworden, blieb aber 2018 mit 5 Prozentpunkten immer noch deutlich sichtbar.

Noch größer als die Differenz zwischen jüngerer Bevölkerung und Bevölkerungsdurchschnitt ist jene zwischen Personen mit Abitur und dem Bevölkerungsdurchschnitt. Unter den Bürgerinnen und Bürgern mit Abitur lag der Anteil derjenigen, die sich stark oder sehr stark für Politik interessierten, 2018 in den alten Bundesländern bei 55 % und in den neuen Bundesländern bei 53 %. Damit lagen Personen mit Abitur im Westen wie im Osten etwas mehr als 15 Prozentpunkte über dem Bevölkerungsdurchschnitt. Das politische Interesse ist also deutlich durch Alters- und Bildungsunterschiede geprägt, wohingegen regionale Unterschiede zwischen den neuen und alten Bundesländern kaum festzustellen sind. Zugleich schwankten die Unterschiede im politischen Interesse zwischen der Gesamtbevölkerung und Bürgerinnen und Bürgern mit Abitur im Zeitverlauf. Die Differenz lag im Schnitt bei etwa 20 Prozentpunkten. Ein Trend lässt sich dabei aber nicht feststellen. Eine Zu- oder Abnahme bildungsbedingter Unterschiede im politischen Interesse ist seit der ersten Allgemeinen Bevölkerungsumfrage in den Sozialwissenschaften (ALLBUS) 1980 also nicht festzustellen.

Politisches Interesse ist sicherlich förderlich für politische Beteiligung. Das

▶ Abb 1 Politisches Interesse in der Bundesrepublik 1980–2018 — in Prozent



Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, bei Haushaltsstichproben transformationsgewichtet. Datenbasis: ALLBUS 1980–2018

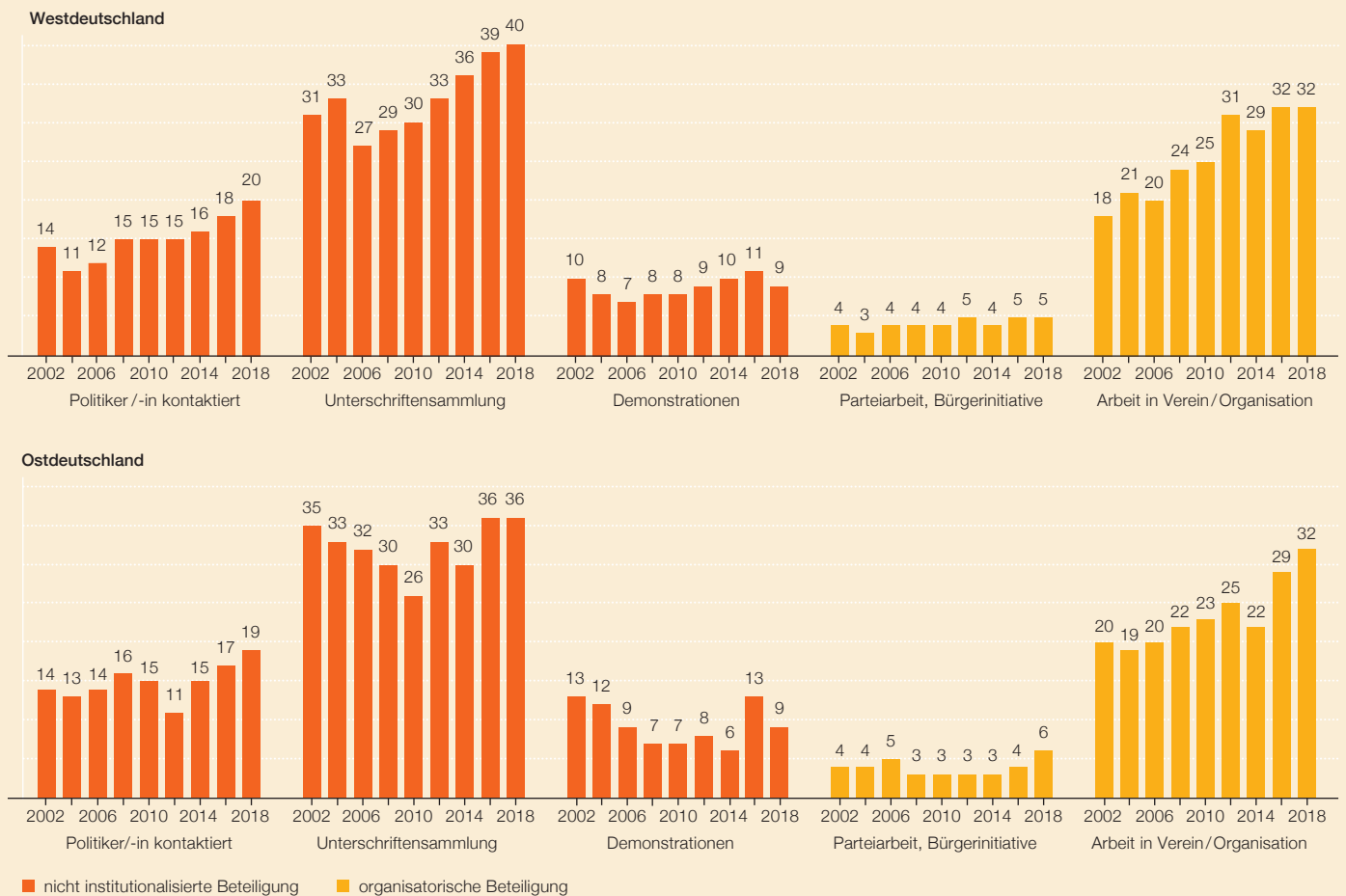
Repertoire der Beteiligungsformen hat sich über klassische institutionalisierte Formen wie Wahlen hinaus in den vergangenen Jahrzehnten stark ausgeweitet. Neben organisatorischen Formen der Beteiligung wie der Mitarbeit in Parteien, Bürgerinitiativen, Vereinen und Organisationen nutzen Bürgerinnen und Bürger vermehrt Formen nicht institutionalisierter politischer Beteiligung wie die Kontaktaufnahme zu Politikerinnen und Politikern, Unterschriftensammlungen und Demonstrationen, um ihren Interessen Ausdruck zu verleihen. Diese Arten politischer Aktivität haben in Deutschland seit Ende der 1950er-Jahre kontinuierlich zugenommen. In die-

sem Zusammenhang wurde von einer »partizipatorischen Revolution« gesprochen, mit der sich nicht nur in Deutschland, sondern in allen modernen Demokratien nicht institutionalisierte Formen der politischen Beteiligung etablierten.

Die Anteile derjenigen, die angaben, an den beiden häufigsten Formen nicht institutionalisierter Beteiligung – Unterschriftensammlungen und Demonstrationen – mitgewirkt zu haben, waren in den 1990er-Jahren recht stabil. Seit der Jahrtausendwende zeigt sich in den alten wie den neuen Bundesländern eine mehr oder minder als Trend verlaufende Zunahme von Kontakten zu Politikerinnen und

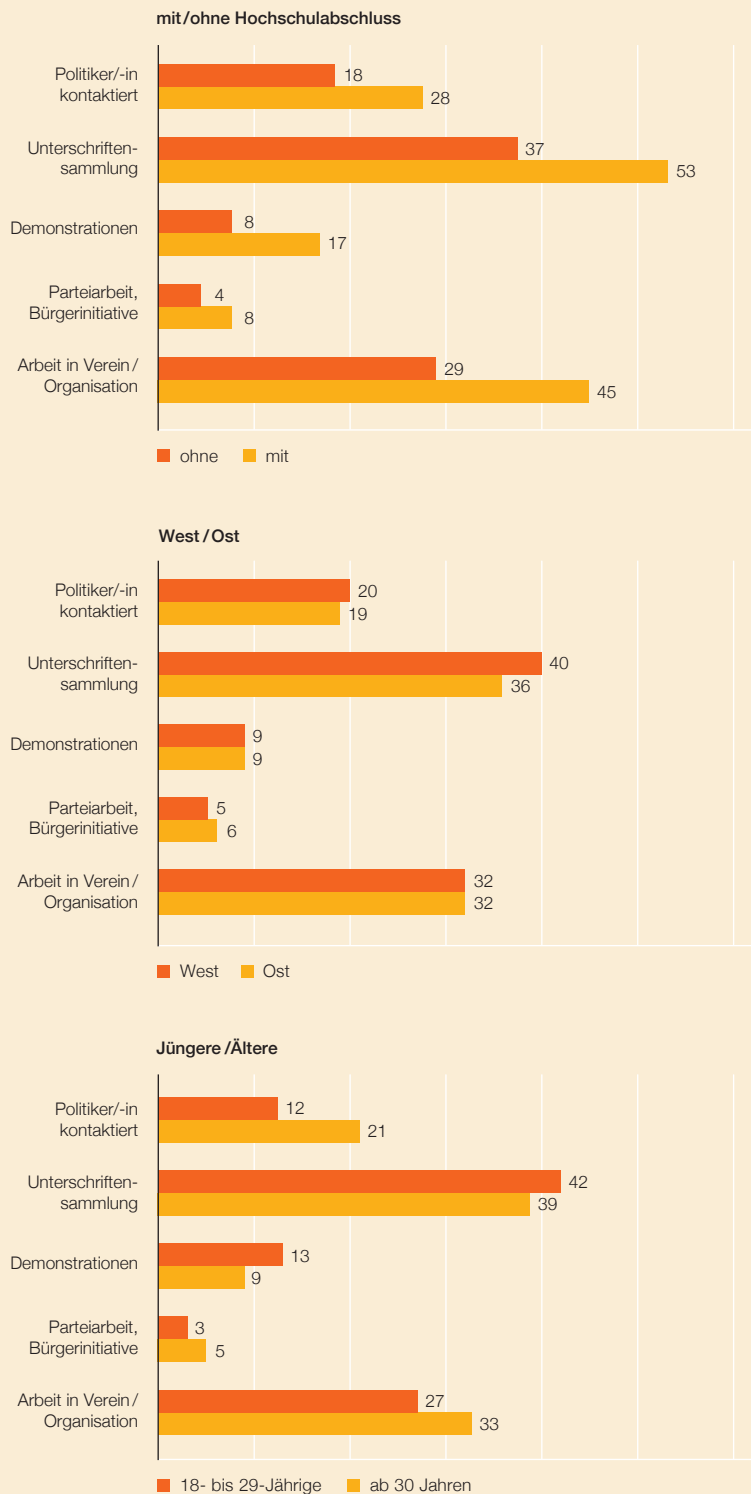
Politikern, sowie, noch deutlicher, der Mitarbeit in einer Organisation oder einem Verein. In den alten Bundesländern verzeichnete auch die Beteiligung an Unterschriftensammlungen einen klaren Trend nach oben. Bei Politikerkontakten (2018 etwa 20%) und der Mitarbeit in Organisationen oder Vereinen (2018 etwa 32%) gab es keine Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Auch bei den anderen Formen der Beteiligung wie die Beteiligung an Unterschriftensammlungen, Demonstrationen oder Parteien beziehungsweise Bürgerinitiativen waren die Unterschiede eher marginal und weisen kein systematisches Muster auf. ▶ Abb 2

▶ Abb 2 Nicht institutionalisierte und organisatorische Formen der Beteiligung 2002–2018 — in Prozent



Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit.  
Datenbasis: European Social Survey 1–9 (2002–2018)

► **Abb 3 Nicht institutionalisierte und organisatorische Formen der Beteiligung nach Bildung, Region und Alter 2018 – in Prozent**



Etwa eine beziehungsweise einer von fünf Bürgerinnen und Bürgern hatte 2018 in den vergangenen zwölf Monaten eine Politikerin oder einen Politiker kontaktiert. Mehr als jede/jeder Dritte hatte sich an einer Unterschriftensammlung beteiligt und etwa jede/jeder Zehnte an einer Demonstration. Bei den institutionalisierten Beteiligungsformen wie der Mitarbeit in Parteien und Bürgerinitiativen lagen die Anteile bei etwa 5%.

Werden die Werte zwischen Ost und West, zwischen Menschen mit und ohne Hochschulabschluss sowie zwischen Jüngeren und Älteren 2018 verglichen, waren die regionalen Unterschiede am geringsten und nahezu vernachlässigbar. Die politische Integration und Teilhabe waren in den neuen und alten Bundesländern gleich hoch ausgeprägt. Dasselbe lässt sich allerdings nicht für die Unterschiede zwischen Bildungsgruppen sagen. Hier zeigt sich bei allen Formen der Beteiligung eine sehr viel stärkere Beteiligung von Menschen mit Hochschulabschluss. Der Unterschied zwischen den Bildungsgruppen lag 2018 bei der Arbeit in Vereinen und Organisationen sowie bei der Beteiligung an Unterschriftensammlungen bei 16 Prozentpunkten, bei der Kontaktaufnahme mit Politikerinnen und Politikern waren es 10 Prozentpunkte, bei Demonstrationsteilnahmen 9 Prozentpunkte und bei der Mitarbeit in Parteien oder Bürgerinitiativen lagen Bürger und Bürgerinnen mit einem Hochschulabschluss 4 Prozentpunkte vorn. ► **Abb 3**

Der Vergleich zwischen jüngeren Bürgerinnen und Bürgern im Alter von 18 bis 29 Jahren und Älteren ab 30 Jahren zeigt, dass es über die verschiedenen Formen der Beteiligung hinweg keinen allgemeinen Unterschied zwischen den beiden Gruppen gab. Es waren nicht immer die Jüngeren, die sich stärker beteiligten, vielmehr kam es auf die Art der Beteiligung an. Demonstrationen als Mittel der Beteiligung wurden 2018 in den letzten zwölf Monaten von 13% der Jüngeren genutzt, aber nur von 9% der Älteren und auch bei der Unterschriftensammlung war die Beteiligung der Jüngeren leicht

Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit.  
Datenbasis: European Social Survey 9, 2018

höher. Bei anderen Beteiligungsformen waren Personen in einem Alter von 30 Jahren und älter stärker aktiv als die Jüngeren. Sie nahmen fast doppelt so häufig Kontakt zu Politikerinnen und Politikern auf und waren auch deutlich häufiger in Parteien und Bürgerinitiativen sowie in Organisationen und Vereinen aktiv. Was die Ausgeglichenheit der politischen Integration und politischen Teilhabe angeht, ergibt sich damit insgesamt ein gemischtes Bild. Die großen Unterschiede zwischen Ost und West sind verschwunden, auch die Unterschiede zwischen Jüngeren und Älteren verweisen nicht auf Defizite politischer Integration. Anders zu beurteilen ist das Gefälle in der Beteiligung von Menschen mit und ohne Hochschulbildung. Hier zeigen sich über alle Beteiligungsformen hinweg systematische Unterschiede, die als sozial induzierte politische Ungleichheit zu bewerten sind.

### 11.1.2 Bindung an Interessengruppen und politische Parteien

Die Mitgliedschaft in Interessengruppen und politischen Parteien ist ein weiterer Indikator für die Integration der Bürgerinnen und Bürger in den politischen Prozess. Diese Organisationen sind häufig durch gesellschaftliche Selbstorganisation entstanden und dienen dem Zweck der Vertretung gemeinsamer politischer, wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Interessen. Interessengruppen setzen sich auf verschiedene Weise für die Anliegen ihrer Mitglieder ein, zum Beispiel durch das Einwirken auf Parteien, Parlamente, Regierungen und Behörden oder die Öffentlichkeit im Allgemeinen. Politische Parteien sind unmittelbare Akteure des Regierungssystems. Da die Mitgliedschaft freiwillig ist, ist der Grad, zu dem Bürgerinnen und Bürger sich in Interessengruppen und politischen Parteien organisieren, ein zentrales Merkmal der politischen Integration. Anders als die Wahlbeteiligung oder Formen nicht institutionalisierter Beteiligung, die für die Einzelne beziehungsweise den Einzelnen singuläre Ereignisse bleiben können, zeichnen sich Mitgliedschaften in Inter-

essengruppen und politischen Parteien dadurch aus, dass sie in der Regel langfristig sind. Verliert die Mitgliedschaft in Interessengruppen und politischen Parteien für die Einzelne beziehungsweise den Einzelnen an Attraktivität, so ist dies zunächst ein Warnsignal für die jeweilige Organisation. Nehmen die Mitgliedschaften jedoch in großem Umfang über viele Organisationen hinweg ab, weist dies darüber hinaus auch auf generelle Probleme der Interessenvermittlung in einem politischen Gemeinwesen hin.

Im internationalen Vergleich zeichnet sich Westdeutschland durch einen recht hohen Organisationsgrad aus. In Westeuropa sind nur die Bürgerinnen und Bürger der Niederlande und der skandinavischen Länder stärker organisiert. Jüngere Daten für 2010, 2014 und 2018 sind aufgrund unterschiedlicher Erhebungsverfahren nicht mit früheren Daten vergleichbar und erlauben daher keine Schlussfolgerungen über die langfristige Mitgliederentwicklung. Es gibt aber Hinweise, die vermuten lassen, dass die Mitgliedschaft in Interessengruppen weiter zurückgegangen ist. Der Anteil nicht aktiver Mitgliedschaften lag 2014 und 2018 deutlich niedriger als 2010. ▶ Tab 1

Regionale Unterschiede zwischen Ost und West bezüglich der Teilnahme in Freizeitorganisationen und Vereinen waren relativ konstant – in Westdeutschland lag der Mitgliedschaftsanteil zwischen 8 und 11 Prozentpunkten höher, und zwar sowohl bei den bloßen wie den aktiven Mitgliedschaften. Bezogen auf die Mitgliedschaft in Interessengruppen ist der Abstand zwischen Ost und West von 2010 auf 2014 und 2018 größer geworden. Im Altersvergleich wichen die Jüngeren hinsichtlich ihrer Mitgliedschaftsanteile in Organisationen ohne Gewerkschaften und politische Parteien kaum vom Durchschnitt der Bürgerinnen und Bürger ab. Jedoch lassen sich nach Bildungsabschluss deutliche Differenzen beobachten. Hier ergaben sich deutlich höhere Anteile für Akademikerinnen und Akademiker als für den Bevölkerungsdurchschnitt. Auch bezogen

auf Organisationsmitgliedschaften verteilte sich die Teilhabe also ungleich zugunsten der Bessergebildeten.

Die langfristige Entwicklung der Mitgliedschaften der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland lässt sich aufgrund veränderter Frageformate in den ALLBUS-Studien zwar nicht über alle Organisationsbereiche hinweg beurteilen. Allerdings ist eine solche Beurteilung hinsichtlich der Gewerkschaftsmitgliedschaften möglich. Der massive Rückgang von Gewerkschaftsmitgliedern in den neuen Bundesländern in den Jahren 1992 bis 1998 schwächte sich zwar im Anschluss deutlich ab, setzte sich aber bis etwa 2008 fort. Seitdem scheint sich der gewerkschaftliche Organisationsgrad der erwachsenen Bevölkerung mit leichten Schwankungen auf gleichem Niveau zu halten. Die Anfang der 1990er-Jahre noch stark ausgeprägten Unterschiede zwischen Ost und West im durchschnittlichen Organisationsgrad sind fast verschwunden. Auch die große Kluft zwischen der jüngeren Bevölkerung der 18- bis 29-Jährigen und dem Durchschnitt der Bevölkerung, der in Westdeutschland besonders deutlich 2004 und in Ostdeutschland besonders 2008 zu beobachten war, hat sich verringert. Bildungsunterschiede im gewerkschaftlichen Organisationsgrad fielen – anders als bei politischem Interesse, politischer Beteiligung und anderen Mitgliedschaften – leicht zugunsten von Bürgerinnen und Bürgern ohne Hochschulabschluss aus. Akademikerinnen und Akademiker waren 2018 lediglich zu knapp 10 % gewerkschaftlich organisiert und lagen damit nur knapp unter dem Durchschnitt. Bei den Gewerkschaftsmitgliedschaften zeigen sich damit zwar keine deutlichen regionalen, sozialen oder demografischen Ungleichheiten mehr. Die Integrationskraft hat aber dennoch nachgelassen, insbesondere, wenn die ostdeutsche Entwicklung betrachtet wird. ▶ Abb 4

Die Mitgliedschaft in politischen Parteien verzeichnete sogar eine noch dramatischere Entwicklung. Die starken Mitgliederrückgänge bei den Gewerkschaften seit der Vereinigung fielen im



► Tab 1 Mitgliedschaft in Organisationen 2010, 2014 und 2018 – in Prozent

	Deutschland insgesamt						Westdeutschland						Ostdeutschland					
	nur Mitglied <sup>1</sup>			aktives Mitglied/ Ehrenamt <sup>1</sup>			nur Mitglied <sup>1</sup>			aktives Mitglied/ Ehrenamt <sup>1</sup>			nur Mitglied <sup>1</sup>			aktives Mitglied/ Ehrenamt <sup>1</sup>		
	2010	2014	2018	2010	2014	2018	2010	2014	2018	2010	2014	2018	2010	2014	2018	2010	2014	2018
<b>Arbeit und Wirtschaft<sup>2</sup></b>																		
Gewerkschaften <sup>3</sup>	12	13	12	.	.	.	12	14	13	.	.	.	9	9	10	.	.	.
<b>Politisch oder wertgebunden<sup>2</sup></b>																		
politische Parteien	3	5	4	.	.	.	2	5	5	.	.	.	7	2	2	.	.	.
Menschenrechtsorganisationen	1	2	2	1	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	1	0
Naturschutzorganisationen	6	6	6	2	3	3	7	7	6	2	3	3	4	3	3	2	3	2
Bürgerinitiativen	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	0	1	1	1	1
Wohltätigkeitsvereine	10	7	6	5	7	6	11	8	7	5	8	6	6	3	3	3	4	2
Elternorganisationen	4	1	1	3	4	3	4	1	1	3	4	3	3	1	1	2	4	2
Selbsthilfe/Gesundheit	5	2	3	3	3	3	5	2	3	3	3	3	4	2	1	3	3	2
Rentner-, Seniorenvereine	2	1	1	1	2	1	2	1	1	1	2	1	3	1	0	2	2	1
<b>Freizeit</b>																		
Kultur-, Musikvereine	12	4	5	9	8	10	14	5	4	10	8	6	8	1	1	6	7	6
Sportvereine	29	10	9	22	22	25	32	11	10	24	23	26	22	3	4	18	20	19
sonstige Hobbyvereine	10	2	2	8	9	7	11	3	2	8	9	8	9	1	1	8	8	5
<b>Mindestens einmal Mitglied</b>																		
alle gelisteten Organisationen	56	37	37	.	.	.	59	40	40	.	.	.	50	22	24	.	.	.
alle gelisteten, ohne Parteien und Gewerkschaften	50	26	27	39	39	46	53	29	31	40	43	48	43	14	14	34	36	36
- im Vergleich: Jüngere (18–29 Jahre)	47	21	24	40	41	48	48	22	25	41	43	48	45	15	16	37	33	43
- im Vergleich: mit Hochschulabschluss	63	37	30	48	52	58	67	41	32	50	52	60	58	24	19	48	51	49
Freizeitorganisationen	41	14	14	33	33	35	45	16	16	35	34	37	33	5	6	28	29	26

Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit.

<sup>1</sup> In »nur Mitglied« sind aktive und ehrenamtliche Mitgliedschaft nicht enthalten. Daten ergeben, wo erfasst, in der Summe den Mitgliedschaftsanteil.

<sup>2</sup> Als Interessengruppen gelten Organisationen aus den Kategorien »Arbeit und Wirtschaft« sowie »Politisch oder wertgebunden«.

<sup>3</sup> Für 2010 Daten von 2008.

. Nicht erhoben.

Datenbasis: ALLBUS 2008, 2010 und 2014

Vergleich zu denen der politischen Parteien noch moderat aus. Anhand der von den Parteien berichteten Mitgliederzahlen lässt sich nachvollziehen, dass diese innerhalb von zweieinhalb Jahrzehnten etwa eine Million und damit etwa 40% ihrer Mitglieder verloren haben. Während 1990 noch 3,8% der Wahlberechtigten in politischen Parteien organisiert waren, waren es 2018 nicht einmal mehr 2%. ► Abb 5

Nimmt man alle Interessenorganisationen einschließlich Gewerkschaften und politischer Parteien zusammen, sind das drastische Entwicklungen, die die Frage aufwerfen, ob und inwieweit primär auf die politische Interessenvertretung und -vermittlung ausgerichtete Organisationen zukünftig noch in der

Lage sein werden, ihren Beitrag zur politischen Willensbildung und politischen Integration zu leisten.

### 11.1.3 Zusammenfassung

Zusammengefasst verweisen die Ergebnisse einerseits darauf, dass der Grad politischer Integration bezogen auf die traditionellen, organisatorischen Formen der Beteiligung, allen voran Mitgliedschaften in Gewerkschaften und politischen Parteien, in den vergangenen zwei Jahrzehnten deutlich zurückgegangen ist.

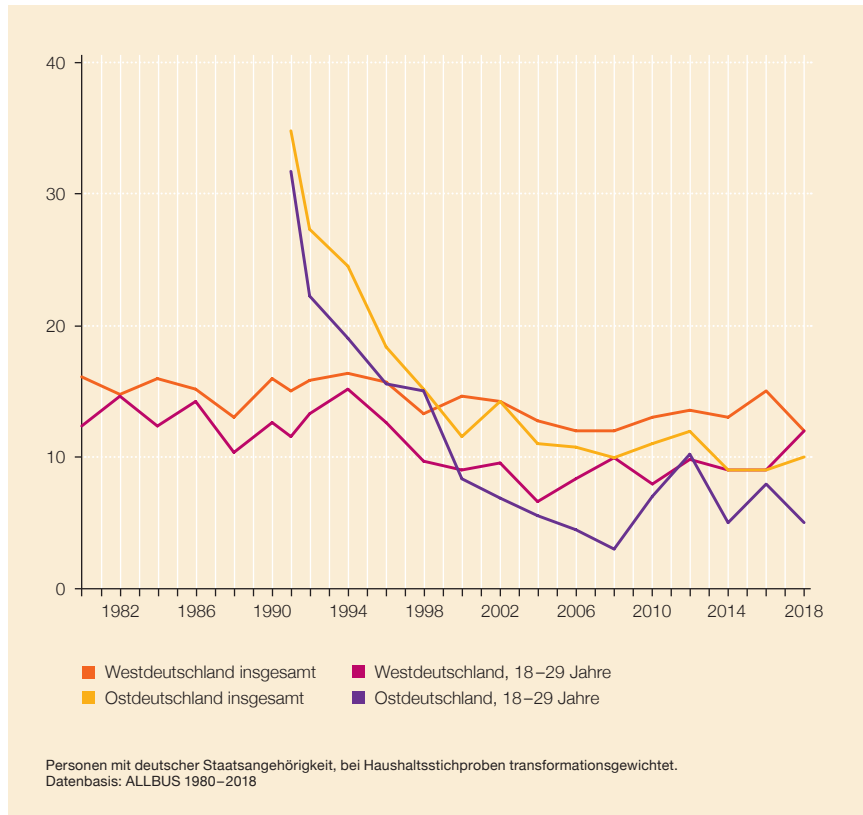
Interessengruppen und Parteien verlieren an Mitgliederattraktivität. Andererseits haben nicht institutionalisierte Formen politischer Beteiligung nicht an Bedeutung verloren. Politik spielt für die

Bürgerinnen und Bürger nach wie vor eine große Rolle, ein vollständiger Rückzug findet nicht statt. Das politische Interesse erreichte in Ost und West sogar einen Höchststand. Unter den nicht institutionalisierten Formen politischer Beteiligung stechen Demonstrationen hervor. Hier spielen soziale Bewegungen oder bewegungsähnliche Organisationsformen wie »Fridays for Future« eine zentrale Rolle.

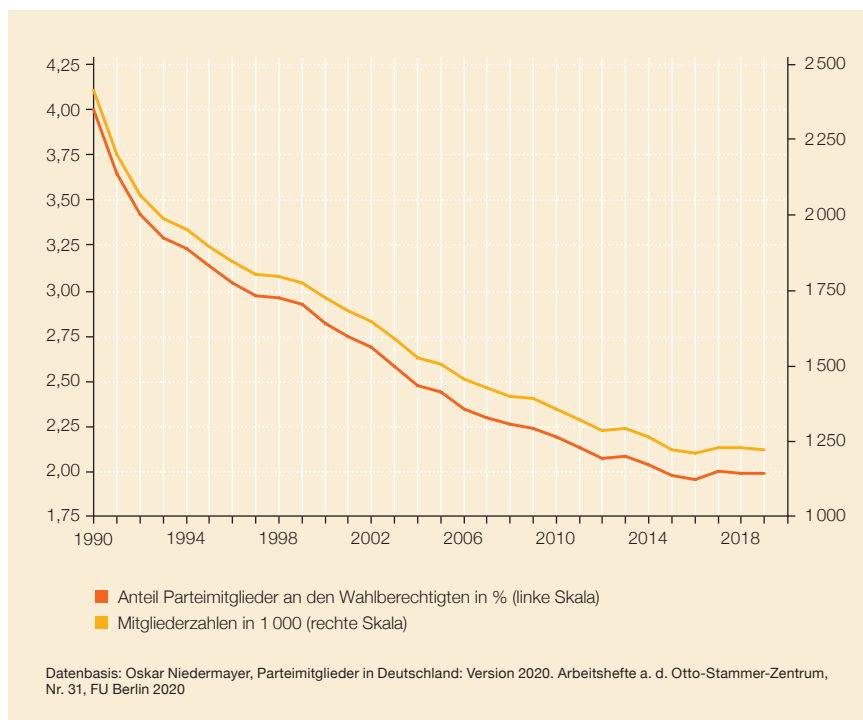
Dass die Unterschiede zwischen neuen und alten Bundesländern ebenso wie die zwischen Jüngeren und der Gesamtbevölkerung sich vermindern oder sogar ganz zu verschwinden scheinen, ist positiv zu vermerken. Ein negativer Befund ist allerdings, dass Teilhabe und Integration



► Abb 4 Gewerkschaftsmitgliedschaft 1980–2018 – in Prozent



► Abb 5 Parteimitgliedschaft 1990–2019



in Organisationen und Aktionsformen stark sozial geschichtet sind. Darauf verweisen die beträchtlichen Unterschiede zwischen Bürgerinnen und Bürgern ohne und mit Hochschulabschluss. Zusammengenommen mit dem Befund, dass traditionelle institutionalisierte Formen der Politik und politischen Beteiligung an Attraktivität für die Bürgerinnen und Bürger verlieren und sich das Ausmaß politischer Integration in die institutionalisierte Politik abgeschwächt hat, bleibt es ein Warnsignal für Politik und Gesellschaft.

Da Vereine und Organisationen die Lernzellen für die politische Beteiligung sind, weil in unmittelbarem Gruppenzusammenhang Interessen bestimmt und für die Artikulation aufbereitet werden, ist der Rückgang von Mitgliedschaften in den traditionellen Verbänden und Organisationen nicht unproblematisch. Durch die Coronapandemie sind viele gemeinnützige Einrichtungen, Vereine und Interessenorganisationen in eine Notlage geraten. Dass die Zivilgesellschaft geschwächt aus dieser Krise hervorgehen wird, hat die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina konstatiert. Ob nicht institutionalisierte Formen der Beteiligung, die einen stark individualistischen Zug haben, das Defizit kollektiver Interessenvermittlung durch geschwächte Organisationen der Zivilgesellschaft werden kompensieren können, ist fraglich.

## 11.2 Einstellungen zu Demokratie und Sozialstaat\*

\*Überarbeitung der Version, die 2018 von Dieter Fuchs und Edeltraud Roller erstellt wurde.

Anne-Kathrin Stroppe,  
Marlene Mauk  
GESIS Köln

WZB/SOEP

Die Stabilität und das Funktionieren eines demokratischen Regierungssystems hängen davon ab, dass die Bürgerinnen und Bürger der Demokratie positiv gegenüberstehen. Deshalb ist es förderlich, wenn sie zum einen die Demokratie als Staatsform allgemein befürworten und zum anderen die Demokratie im eigenen Land positiv beurteilen. In den vergangenen zehn Jahren gab es einige Entwicklungen, die Auswirkungen auf die Demokratiezufriedenheit in den Ländern der Europäischen Union (EU) und auch in Deutschland gehabt haben könnten, zum Beispiel die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, die Flüchtlings- und Immigrationsproblematik, die Wahlerfolge rechtspopulistischer Parteien und der Brexit.

Vor allem wegen des unterschiedlichen Wahlverhaltens in West- und Ostdeutschland und der anhaltenden Diskussion über eine ostdeutsche Identität sind die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschen immer noch ein Thema der öffentlichen Diskussion. Diese Diskussion umfasst auch die Einstellungen zu Demokratie und Sozialstaat. Da das staatssozialistische System der DDR unter aktiver Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zusammengebrochen ist und sich die überwältigende Mehrheit der Ostdeutschen für die deutsche Vereinigung ausgesprochen hat, wurde erwartet, dass die Mehrheit der Ostdeutschen nicht nur die Demokratie allgemein, sondern auch die Demokratie in Deutschland positiv beurteilt. Nach den bisher vorliegenden Befunden präferieren die Ostdeutschen zwar mehrheitlich die Demokratie allgemein, sie stehen jedoch der Demokratie in Deutschland kritischer gegenüber. Eine wichtige Frage ist, ob die Ostdeutschen mit zunehmender Erfahrung mit der bundesrepublikanischen Demokratie ein positiveres Verhältnis zur Demokratie in Deutschland entwickelt haben. Diese Frage stellt sich insbesondere in Bezug auf die jüngeren Generationen in Ostdeutschland, die in diesem demokratischen System aufgewachsen sind.

Der Sozialstaat ist eine bedeutende Quelle der Legitimität der Demokratie in Deutschland. Nach der deutschen Vereinigung im Jahr 1990 wurde der Sozialstaat weiter umgebaut, was neue soziale Probleme nach sich zog. Mindestens zwei damit verbundene Entwicklungen dürften einen Einfluss auf die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger zum Sozialstaat gehabt haben. Die erste Entwicklung sind die Leistungskürzungen und Abbaumaßnahmen, die seither die Sozialpolitik dominieren. Prominenteste Beispiele sind die Agenda 2010 (2003 – 2005), die ein Bündel verschiedener sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen umfasste, sowie die Rente mit 67 (2007). Ausgehend von diesen Reformen stellt sich die Frage, ob und in welchem Ausmaß die Bürgerinnen und Bürger bereit sind, ihre Ansprüche an die sinkenden Leistungen des Sozialstaats anzupassen. Für die Ostdeutschen stellt sich diese Frage in noch radikalerer Weise. Denn mehrheitlich waren sie der Ansicht, dass es sich bei der umfassenden sozialen Absicherung um einen der wenigen Vorzüge des sozialistischen Systems der DDR handelte (»sozialistische Errungenschaft«). Deshalb hatten sie noch höhere Erwartungen an die Rolle des Staates ausgebildet als die Westdeutschen.

Eine zweite Entwicklung, die die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger beeinflussen dürfte, ist die Zunahme der sozialen Ungleichheit, die sich insbesondere seit der Jahrtausendwende in Deutschland beobachten lässt. Indizien sind der Anstieg des Gini-Koeffizienten, eines Maßes für Einkommensungleichheit, und die Zunahme der Armut (siehe Kapitel 6.3, Seite 229, Abb 2 und Abb 3). Diese Entwicklung hat zu einer verstärkten Diskussion um die soziale Gerechtigkeit in Deutschland geführt. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Bürgerinnen und Bürger angesichts der objektiv wachsenden Ungleichheit und der Gerechtigkeitsdebatte zunehmend eine staatliche Umverteilung fordern.

### 11.2.1 Akzeptanz der Demokratie als Staatsform

Die grundlegende Einstellung zur Demokratie wird mit der direkten Frage danach erhoben, ob die Demokratie die beste Staatsform sei oder ob es eine bessere gebe. Alternative Herrschaftsordnungen – zum Beispiel kommunistisch-autoritäre Regime oder die Herrschaft eines starken Mannes – werden hierbei nicht vorgegeben. Die in Tabelle 1 präsentierten Daten dokumentieren, dass kurz nach der deutschen Vereinigung im Jahr 1991 die Ostdeutschen sich mit einer großen Mehrheit von 70 % für die Demokratie als beste Staatsform aussprachen. Die Zustimmung der Westdeutschen war mit 86 % noch deutlich höher. Im Zeitverlauf schwankten die Urteile der Ost- und Westdeutschen um diese jeweils hohen Werte. Vor allem in den Jahren 2005 und 2006 wurden die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschen etwas größer, weil die Zustimmung in Ostdeutschland etwas abnahm. Im Jahr 2006 betrug die Differenz 26 Prozentpunkte. Dabei handelte es sich jedoch um keinen längerfristigen Trend, denn ab 2008 stieg in Ostdeutschland die Zustimmung zur Demokratie als Staatsform wieder an. Nach den letzten verfügbaren Daten aus dem Jahr 2019 lag die Zustimmung in Ostdeutschland bei 79 %, in Westdeutschland bei 91 %. Die Differenz zwi-

schen Ost- und Westdeutschen reduzierte sich somit auf 12 Prozentpunkte. ▶ Tab 1

Im Jahr 2019 sah also nach wie vor eine klare Mehrheit der deutschen Bürgerinnen und Bürger die Demokratie allgemein als die beste Staatsform an, nur eine sehr kleine Minderheit präferierte eine andere Staatsform. Dies galt sowohl für West- als auch für Ostdeutschland.

### 11.2.2 Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland

Ein etwas anderes Bild zeigt sich bezüglich der Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland. Diese Einstellung bezieht sich weniger auf die Verfassungsnorm, das heißt die in der Verfassung implementierte Form der Demokratie, als vielmehr auf die Verfassungsrealität oder die Wirklichkeit der Demokratie in Deutschland. In die Beurteilung dieser Verfassungsrealität können verschiedene Aspekte eingehen. Insbesondere das Funktionieren institutioneller Mechanismen (zum Beispiel der Austausch von Regierung und Opposition und die Gewährleistung der Gleichheit vor dem Gesetz), die Handlungen der Regierenden (zum Beispiel Berücksichtigung von Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen, Amtsmissbrauch) und die Ergebnisse dieses Handelns (zum Beispiel wirtschaftliche und sozial-

politische Leistungen) dürften bei der Beurteilung des Funktionierens der Demokratie eine Rolle spielen.

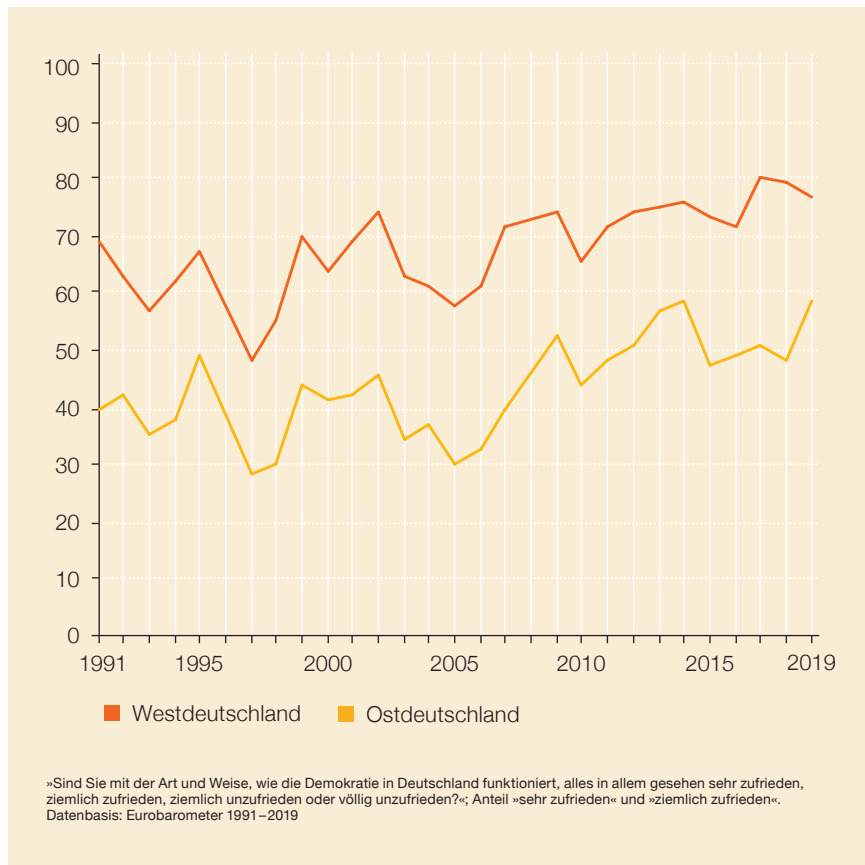
Die in Abbildung 1 präsentierten Zeitreihen für die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland zeigen eine deutliche Differenz zwischen Ost- und Westdeutschland. Über den gesamten Zeitraum von 1991 bis Sommer 2019 hinweg war im Westen Deutschlands durchschnittlich eine klare Mehrheit von 68 % der Bürgerinnen und Bürger zufrieden, während im Osten durchschnittlich lediglich 44 % zufrieden waren. Es gab erhebliche Schwankungen im Zeitverlauf, die parallel in Ost- und Westdeutschland zu beobachten waren. Das heißt, dass die Bürgerinnen und Bürger in beiden Teilen Deutschlands ganz ähnlich auf bestimmte Ereignisse reagierten; das aber auf unterschiedlichem Niveau. Hinsichtlich der Struktur dieser Schwankungen ist bemerkenswert, dass zu den Bundestagswahlen mit Ausnahme von 2005 ein Anstieg der Demokratiezufriedenheit erfolgte (1994, 1998, 2009, 2013, 2017). Die nach der Bundestagswahl 2009 im Jahr 2010 erfolgte Abnahme in der Demokratiezufriedenheit dürfte auf die europäische Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/2009 zurückgehen. Diese Abnahme umfasste in West und Ost aber weniger als 10 Prozentpunkte und war nicht von Dauer, denn

► Tab 1 Akzeptanz der Demokratie als Staatsform 1991–2019 — in Prozent

	Westdeutschland							Ostdeutschland						
	1991	2000	2005	2006	2008	2014	2019	1991	2000	2005	2006	2008	2014	2019
»Die Demokratie ist die beste Staatsform.«	86	92	85	89	86	90	91	70	78	64	63	68	82	79
»Es gibt eine andere Staatsform, die besser ist.«	3	3	6	3	3	5	4	7	8	22	12	11	9	10
»Unentschieden.«	11	5	9	8	11	5	5	23	14	14	25	21	9	11

Quelle: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie, Band 9: 560 (Jahr 1991); Konsolidierung der Demokratie in Mittel- und Osteuropa 2000; Bürger und Gesellschaft 2005; European Social Survey – Deutsche Teilstudie 2006, 2008; Everhard Holtmann u.a., Deutschland 2014, Zentrum für Sozialforschung Halle e.V., 2015: 189; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2020: 30 Jahre Mauerfall, GESIS Datenarchiv, Köln, ZA6737

► **Abb 1** Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie  
1991–2019 — in Prozent



bis 2014 nahm die Demokratiezufriedenheit in beiden Landesteilen kontinuierlich wieder zu. ► **Abb 1**

Nach 2014 war sowohl in West- als auch in Ostdeutschland ein Abfall der Demokratiezufriedenheit festzustellen. Besonders deutlich war das in Ostdeutschland der Fall, wo die Demokratiezufriedenheit von 59 % (2014) auf 47 % (2015) sank. Dieser Abfall ist vermutlich auf die hohe Zahl von Geflüchteten zurückzuführen. Ab Anfang 2015 wurde das Thema »Ausländer/Integration/Flüchtlinge« von den deutschen Bürgerinnen und Bürgern als das wichtigste Problem in Deutschland angegeben; erst Anfang 2019 wurde es vom Themenkomplex »Umwelt/Klima/Energiewende« ab-

gelöst (Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer). In den Jahren 2016 und 2017 stieg die Demokratiezufriedenheit in Ostdeutschland wieder an und erreichte 2019 zum zweiten Mal den Spitzenwert von 59 %. In Westdeutschland nahm sie 2017 wieder zu und ging seitdem leicht zurück. Obgleich Migration und Integration weiterhin wichtige Themen für die Bürgerinnen und Bürger sind, haben damit verbundene Problemwahrnehmungen offenbar die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie nicht nachhaltig negativ beeinflusst.

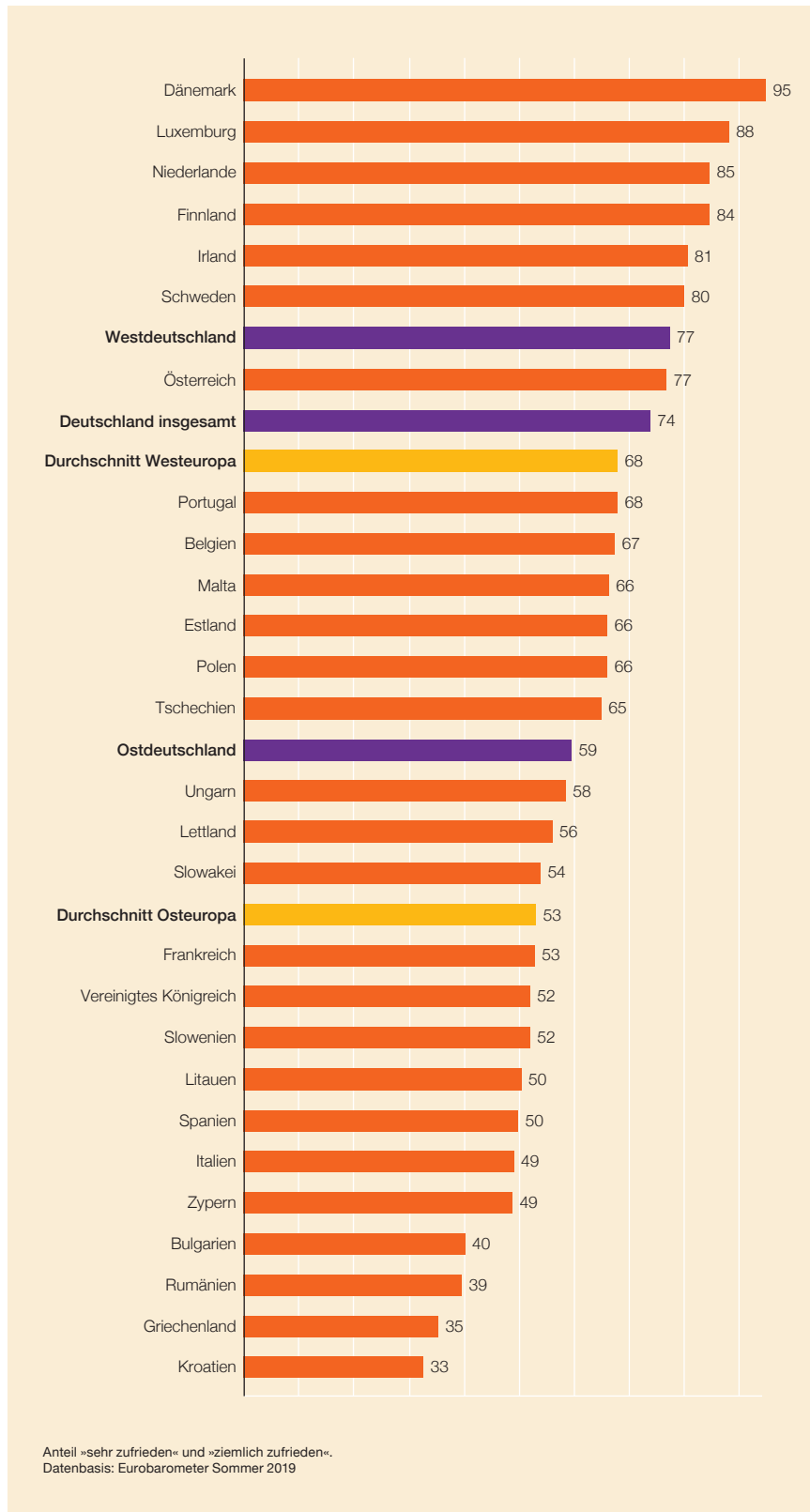
Bemerkenswert an den beiden Zeitreihen für West- und Ostdeutschland ist, dass die Differenz zwischen beiden Teilen Deutschlands über den gesamten Zeitraum

bestehen blieb. 1991 betrug diese Differenz 29 Prozentpunkte, im Jahr 2019 lag dieser Wert bei 18 Prozentpunkten. Fast 30 Jahre nach der deutschen Vereinigung gibt es keine Hinweise darauf, dass sich mit zunehmenden Erfahrungen der Ostdeutschen mit der Demokratie die Kluft in der Demokratiezufriedenheit zwischen Ost- und Westdeutschen auf Dauer verringert.

Ein Vergleich mit den anderen 27 Mitgliedsländern der Europäischen Union (2019 war das Vereinigte Königreich noch Mitglied der EU) kann darüber Aufschluss geben, wie die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland einzuschätzen ist. Die Daten stammen aus dem Sommer 2019. Die Demokratiezufriedenheit in Westdeutschland rangierte deutlich über dem westeuropäischen Durchschnitt. Lediglich in den skandinavischen Ländern, in Luxemburg, in den Niederlanden und in Irland war die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie noch höher. Die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Ostdeutschland lag deutlich unter dem Durchschnitt der westeuropäischen Länder. Niedrigere Zufriedenheitswerte wiesen vor allem Länder auf, die von der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise besonders stark betroffen waren, wie Spanien, Italien, Zypern und insbesondere Griechenland. Interessant ist aber, dass zwei der Krisenländer, und zwar Portugal und Irland, im Sommer 2019 eine relativ hohe Demokratiezufriedenheit aufwiesen, die auf beziehungsweise sogar über dem westeuropäischen Durchschnitt lag. Vergleichsweise niedrig war die Demokratiezufriedenheit zudem im sich zu dieser Zeit im Brexit-Prozess befindlichen Vereinigten Königreich und im von den Gelbwesten-Protesten geprägten Frankreich. ► **Abb 2**

Die in der Abbildung 2 präsentierten Prozentsätze zeigen dennoch, dass in der Mehrzahl der westeuropäischen Länder die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger trotz der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, der Geflüchteten- und Integrationsproblematik und des Brexit

► **Abb 2** Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie im eigenen Land 2019 – in Prozent



mit dem Funktionieren der Demokratie im eigenen Land zufrieden war.

Unter den osteuropäischen EU-Mitgliedsländern gibt es erhebliche Differenzen bei der Demokratiezufriedenheit. Während in Estland, Polen, Tschechien, Ungarn, Lettland, Slowakei und Slowenien mehr als die Hälfte der Bürgerinnen und Bürger zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie des eigenen Landes war, traf dies in den anderen osteuropäischen EU-Mitgliedsländern nur für eine Minderheit zu. Am geringsten war der Wert in Kroatien, wo lediglich 33% der Menschen zufrieden waren. Bemerkenswert ist, dass die Demokratiezufriedenheit in Ostdeutschland höher war als im Durchschnitt der osteuropäischen EU-Mitgliedsländer.

### 11.2.3 Einstellungen verschiedener Bevölkerungsgruppen zur Demokratie

In Tabelle 2 sind die Einstellungen zum Funktionieren der Demokratie in Deutschland nach Geschlecht, beruflicher Stellung, ideologischer Orientierung (links-rechts) und Parteipräferenz aufgeschlüsselt. Sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland zeigen sich einige auffällige Abweichungen vom Durchschnitt. Erstens waren die Arbeitslosen sowohl in West- als auch in Ostdeutschland weniger zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie als der jeweilige Bevölkerungsdurchschnitt. Bemerkenswert ist zweitens, welcher geringer Anteil der Anhängerinnen und Anhänger der Alternative für Deutschland (AfD) zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie war. Im Westen waren das 2018 lediglich 28% und im Osten gerade einmal 4%. Das zeigt, dass das demokratiekritische Potenzial in Deutschland vor allem bei den Anhängerinnen und Anhängern der AfD lokalisiert werden kann. Auch Anhängerinnen und Anhänger der Partei Die Linke wiesen unterdurchschnittliche Zufriedenheitswerte auf (58% im Westen und 44% im Osten). Drittens wiesen insbesondere in Ostdeutschland ideologisch

rechtsorientierte Bürgerinnen und Bürger eine geringere Demokratiezufriedenheit auf. ▶ Tab 2

Auffällig ist die Ähnlichkeit zwischen den verschiedenen Altersgruppen in Ostdeutschland. Es wurde erwartet, dass insbesondere die nachwachsenden Generationen vom neuen demokratischen System geprägt werden und eine positivere Haltung zu diesem System ausbilden. Diese positiven Sozialisationseffekte haben sich bei der Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie bislang kaum eingestellt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in Ost und West sowohl die Arbeitslosen als auch die Anhängerinnen und Anhänger der Partei Die Linke der Demokratie in Deutschland vergleichsweise kritisch gegenüberstehen. Bedenklich ist vor allem die geringe Demokratiezufriedenheit bei den Anhängerinnen und Anhängern der AfD.

#### 11.2.4 Zuständigkeit des Staates für soziale Absicherung

Im Zentrum des bundesrepublikanischen Sozialstaats steht die soziale Absicherung, die vor allem über Sozialversicherungssysteme wie Renten-, Arbeitslosen-, Unfall- und Krankenversicherung geregelt ist. Die Zustimmung zu diesem sogenannten institutionellen Kern des Sozialstaats wird mit der Frage erfasst, ob der Staat für die Versorgung von Kranken sowie für den Erhalt des Lebensstandards von älteren Menschen und Arbeitslosen verantwortlich sein soll. Die in Abbildung 3 enthaltenen Befunde zeigen zunächst, dass sich die Zustimmung zur Verantwortlichkeit des Staates im Bereich der Gesundheits- und Altersversorgung zwischen 1990 (für Ostdeutschland Daten ab 1996) und 2016 in beiden Teilen Deutschlands auf einem stabil hohen Niveau befand. Sie lag im Mittel stets bei mindestens 93 %. In beiden Landesteilen sah damit fast die gesamte Bevölkerung den Staat dafür verantwortlich, bei Krankheit und Alter für die Bürgerinnen und Bürger zu sorgen. Von 1990 bis 2016 zeigt sich fast keine Veränderung in diesen Werten. ▶ Abb 3

▶ Tab 2 Zufriedenheit verschiedener Bevölkerungsgruppen mit dem Funktionieren der Demokratie 2018 und 2019 – in Prozent

	2018 <sup>1</sup>		2019 <sup>2</sup>	
	West	Ost	West	Ost
<b>Insgesamt</b>	62	46	77	59
<b>Geschlecht</b>				
Männer	62	48	78	58
Frauen	61	43	76	61
<b>Altersgruppen</b>				
18–34 Jahre	66	42	73	55
35–59 Jahre	59	53	76	60
ab 60 Jahren	59	38	81	61
<b>Berufliche Stellung<sup>3</sup></b>				
Selbstständige	66	/	74	51
abhängig Beschäftigte	64	52	78	67
Arbeitslose	35	/	63	34
Rentner/-innen, Pensionäre/-Pensionärinnen	56	37	79	60
<b>Ideologische Orientierung</b>				
links	67	50	80	68
Mitte	61	46	80	62
rechts	56	35	67	37
<b>Parteipräferenz</b>				
CDU/CSU	70	62	.	.
SPD	73	62	.	.
FDP	66	/	.	.
Bündnis 90/Die Grünen	73	72	.	.
Die Linke	58	44	.	.
AfD	28	4	.	.

Ein Zeitvergleich zwischen 2018 und 2019 ist aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsverfahren nicht möglich.

1 Antwortkategorien 6–10 auf einer Skala von 0 »äußerst unzufrieden« bis 10 »äußerst zufrieden«.

2 Anteil »sehr zufrieden« und »ziemlich zufrieden«.

3 Nichterwerbspersonen sind nicht ausgewiesen.

. Nicht erhoben.

/ Fallzahl zu gering (N < 30).

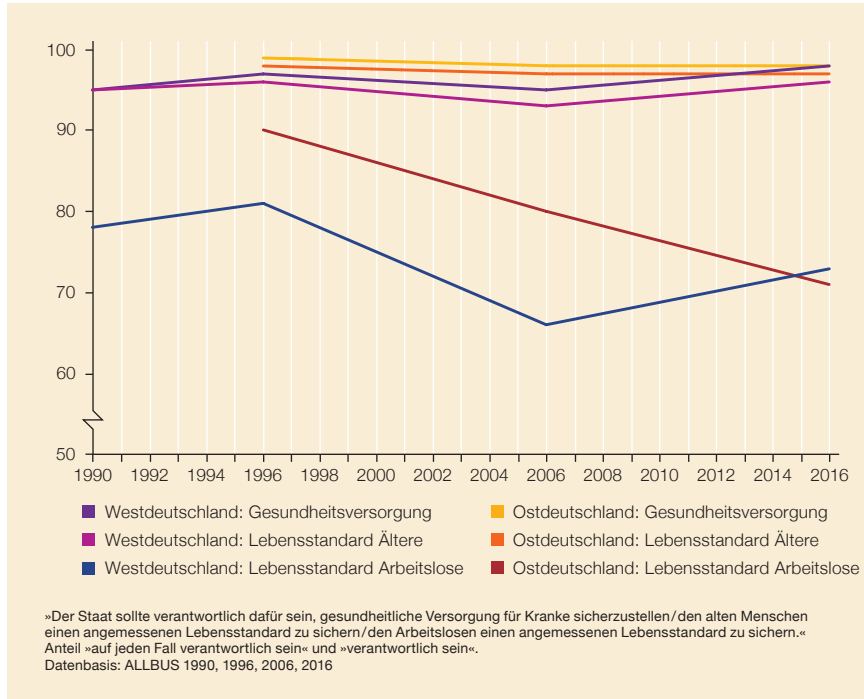
Datenbasis: ESS 2018; Eurobarometer Sommer 2019

Ein anderes Bild zeigt sich, wenn man die dem Staat zugeschriebene Verantwortung, den Lebensstandard von Arbeitslosen zu erhalten, betrachtet. Im Jahr 1996 sahen im Osten 90 % die Verantwortung hierfür beim Staat, während im Westen lediglich 81 % diese Ansicht teilten. Die Anteile lagen damit nicht nur unter den Zustimmungswerten in den Bereichen Gesundheit und Alter, sondern es zeichnete sich auch eine unterschiedliche Wahrnehmung zwischen Ost- und Westdeutschland ab. Der Anspruch an den Staat nahm in den folgenden zehn Jahren ab und sank im Jahr 2006 im Westen Deutschlands auf

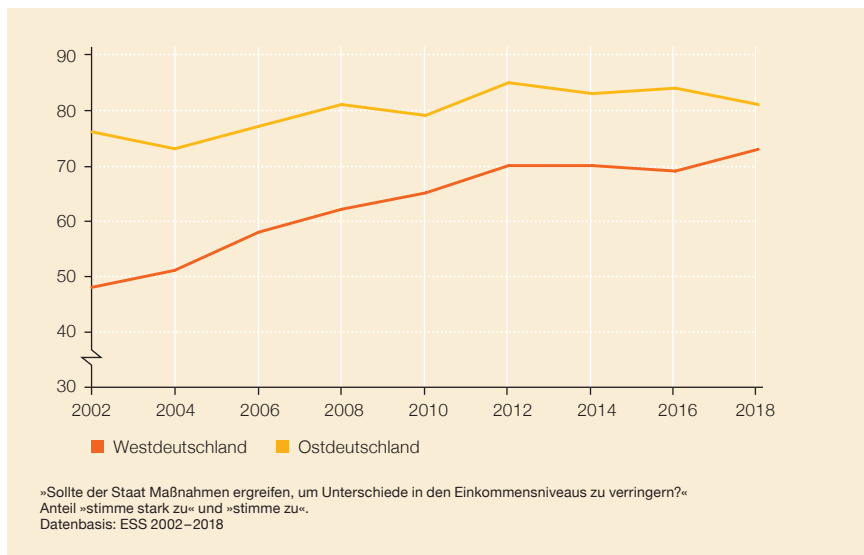
66 % und im Osten auf 80 %. Damit vertiefte sich die Lücke zwischen Ost- und Westdeutschen hinsichtlich der Meinung zur staatlichen Versorgung von Arbeitslosen. Nach 2006 zeigt sich jedoch eine konträre Entwicklung in den beiden Landesteilen. In Ostdeutschland setzte sich der Negativtrend fort: 2016 schrieben nur noch 71 % dem Staat eine Verantwortung zu, den Lebensstandard von Arbeitslosen zu erhalten. Im Gegensatz dazu stieg der Anteil in Westdeutschland wieder leicht auf 73 % an, sodass die Anteile in Ost- und Westdeutschland sich annäherten. Ganz offenbar haben die Bürgerinnen und



► **Abb 3** Zuständigkeit des Staates für soziale Absicherung 1990–2016 – in Prozent



► **Abb 4** Zuständigkeit des Staates für den Abbau von Einkommensunterschieden 2002–2018 – in Prozent



Bürger auf die sozialen Leistungskürzungen und Abbaumaßnahmen im Zuge der Agenda 2010 zumindest temporär mit einer Reduktion ihrer Ansprüche im Bereich der Versorgung von Arbeitslosen reagiert. Die Stabilität der Einstellungen

zur Versorgung von Kranken und Alten markiert, dass die Bürgerinnen und Bürger in diesen Bereichen nicht zu einer Anpassung ihrer Ansprüche nach unten bereit sind und die staatliche Verantwortung hier weiterhin stark einfordern.

Insgesamt waren bei der Aufgabe der sozialen Absicherung die Ost-West-Unterschiede von Beginn an vergleichsweise gering; lediglich bei der Versorgung von Arbeitslosen zeigten sich merkliche Unterschiede, die 2016 allerdings ebenfalls nivelliert erschienen. Das dürfte daran liegen, dass gerade bei der Versorgung von Kranken und Alten der bundesdeutsche Sozialstaat und der sozialistische Sozialstaat der DDR ähnliche Regelungen und Programme entwickelt hatten. Im Mittelpunkt des sozialistischen Sozialstaats der DDR standen ebenfalls Sozialversicherungssysteme, die Risiken wie Krankheit, Unfall und Alter abdeckten.

### 11.2.5 Zuständigkeit des Staates für den Abbau von Einkommensunterschieden

Deutlich größere Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschen gibt es dagegen bei der sozialstaatlichen Aufgabe des Abbaus von Einkommensunterschieden. Im Zuge der zunehmenden Ungleichheit und der Debatte um die soziale Gerechtigkeit, die seit Anfang/Mitte der 2000er-Jahre in Deutschland verstärkt geführt wird, ist diese Aufgabe in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt. Die Zustimmung dazu wird mit der Frage erfasst, ob der Staat Maßnahmen ergreifen soll, um Unterschiede in den Einkommensniveaus zu reduzieren. Die Zeitreihe beginnt erst im Jahr 2002 und erstreckt sich bis zum Jahr 2018.

Im Vergleich zur Aufgabe der sozialen Absicherung war die Zustimmung zur Reduktion von Einkommensunterschieden sowohl im Osten als auch im Westen Deutschlands deutlich geringer. Sie lag in Westdeutschland bei durchschnittlich 63 % und in Ostdeutschland bei durchschnittlich 80 %. Die Differenz zwischen Osten und Westen war dabei deutlich größer als bei den Einstellungen zur sozialen Sicherung. Der höhere Wert im Osten kann unter anderem damit erklärt werden, dass geringe Einkommensunterschiede ein charakteristisches Merkmal des sozialistischen Systems der DDR waren. ► **Abb 4**



In Westdeutschland nahm die Zustimmung zur Rolle des Staates beim Abbau von Einkommensunterschieden von 48 % im Jahr 2002 praktisch kontinuierlich bis auf 73 % im Jahr 2018 zu. In Ostdeutschland, wo bereits im Jahr 2002 mit 76 % die überwiegende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger dieser Aufgabe zustimmte, stieg diese Zustimmung im Zeitverlauf noch etwas an: Im Jahr 2018 waren 81 % für den Abbau von Einkommensunterschieden. Ganz offenbar begehneten die Bürgerinnen und Bürger

der steigenden Ungleichheit und der damit verbundenen Debatte um soziale Gerechtigkeit mit zunehmenden Forderungen nach staatlichen Aktivitäten zur Reduktion der Einkommensunterschiede. Auffällig ist, dass die Westdeutschen mit einer sehr viel stärkeren Anspruchszunahme reagierten. Zwischen 2002 und 2018 nahmen die Ost-West-Differenzen daher ab. Im letzten Erhebungsjahr 2018 war der Anteil mit Zustimmung unter den Ostdeutschen aber nach wie vor höher als unter den Westdeutschen.

### 11.2.6 Einstellungen verschiedener Bevölkerungsgruppen zur Rolle des Staates

Der unterschiedliche Stellenwert dieser beiden sozialstaatlichen Aufgaben, der sozialen Absicherung einerseits und des Abbaus von Einkommensunterschieden andererseits, manifestiert sich in den Einstellungen verschiedener Bevölkerungsgruppen. Für die soziale Absicherung, den sogenannten institutionellen Kern des Sozialstaats, wird wie zuvor zwischen den Einstellungen bezüglich der Versorgung

► Tab 3 Einstellungen verschiedener Bevölkerungsgruppen zur Rolle des Staates 2016 und 2018 — in Prozent

	»Der Staat sollte verantwortlich sein, gesundheitliche Versorgung für Kranke sicherzustellen.« <sup>1</sup>		»Der Staat sollte verantwortlich sein, den alten Menschen einen angemessenen Lebensstandard zu sichern.« <sup>1</sup>		»Der Staat sollte verantwortlich sein, den Arbeitslosen einen angemessenen Lebensstandard zu sichern.« <sup>1</sup>		»Sollte der Staat Maßnahmen ergreifen, um Unterschiede in den Einkommensniveaus zu verringern?« <sup>2</sup>	
	2016		2016		2016		2018	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost
<b>Insgesamt</b>	98	98	96	97	73	71	73	81
<b>Geschlecht</b>								
Männer	97	98	95	97	72	72	69	78
Frauen	98	98	97	96	73	71	76	82
<b>Altersgruppen</b>								
18–34 Jahre	99	98	95	97	69	65	71	80
35–59 Jahre	98	98	97	96	71	71	71	79
ab 60 Jahren	96	98	95	97	77	75	76	83
<b>Berufliche Stellung<sup>3</sup></b>								
Selbstständige	97	/	94	/	63	/	59	64
abhängig Beschäftigte	99	98	97	96	72	65	71	81
Arbeitslose	/	97	/	100	/	91	80	/
Rentner/-innen, Pensionäre/Pensionärinnen	96	98	95	97	78	75	76	84
<b>Ideologische Orientierung</b>								
links	99	99	95	97	78	78	80	94
Mitte	98	98	96	96	72	68	70	80
rechts	97	97	96	99	67	66	69	51
<b>Parteipräferenz</b>								
CDU/CSU	97	97	95	93	66	67	66	65
SPD	98	99	96	98	77	79	76	84
FDP	96	/	92	/	65	/	66	/
Bündnis 90/Die Grünen	99	100	96	96	80	75	81	/
Die Linke	98	100	98	99	77	73	89	100
AfD	95	94	97	97	67	67	/	/

1 Anteil »auf jeden Fall verantwortlich sein« und »verantwortlich sein«.

2 Anteil »stimme stark zu« und »stimme zu«.

3 Nichterwerbspersonen sind nicht ausgewiesen.

/ Fallzahl zu gering (N < 30).

Datenbasis: ALLBUS 2016; ESS 2018

von Kranken und Älteren sowie dem Erhalt des Lebensstandards von Arbeitslosen unterschieden. Für die Kranken- und Altersversorgung lassen sich weder im Osten noch im Westen Deutschlands Unterschiede bei den verschiedenen Bevölkerungsgruppen – nach Geschlecht, Alter, beruflicher Stellung, ideologischer Orientierung (links-rechts) und Parteipräferenz – auffinden. Insgesamt liegt bei dieser Aufgabe ein Konsens zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der klassischen Konfliktlinie »Kapital versus Arbeit« vor, also zwischen den Selbstständigen und Arbeitern, zwischen Rechten und Linken und zwischen Anhängerinnen und Anhängern aller Parteien. Abweichende Meinungen lassen sich allerdings bezüglich der Versorgung von Arbeitslosen feststellen. Es überrascht dabei wenig, dass Arbeitslose selbst in Ostdeutschland überdurchschnittlich die Verantwortung ihrer Versorgung beim Staat verorteten und in Westdeutschland die Gruppe der Selbstständigen zwar immer noch in der Mehrheit, aber deutlich geringer zustimmte. In beiden Landesteilen zeigt sich auch, dass die Zustimmung bei Bürgerinnen und Bürgern mit linker ideologischer Orientierung und einer Präferenz für Parteien aus dem linken Spektrum (Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen, SPD) im Vergleich zu Anhängerinnen und Anhängern des rechten politischen Spektrums (FDP, CDU/CSU, AfD) sowie mit rechter ideologischer Orientierung ausgeprägter war. ▶ [Tab 3](#)

Sehr ähnlich sieht es bei der staatlichen Aufgabe des Abbaus von Einkommensunterschieden aus. Im Westen wick einerseits die Gruppe der Selbstständigen mit geringeren Zustimmungswerten vom Durchschnitt ab und andererseits sprachen sich die Anhängerinnen und Anhänger von der Partei Die Linke sowie Bündnis 90/Die Grünen überdurchschnittlich für eine staatliche Zuständigkeit beim Abbau von Einkommensunterschieden aus. Diese egalitäre Aufgabe des Sozialstaats steht damit im Schnittpunkt der klassischen Konfliktlinie zwischen Kapital und Arbeit und wird von den Vertreterinnen und Vertretern beider Seiten vergleichsweise kontrovers beurteilt. Im Osten war eine nennenswerte Abweichung vom Bevölkerungsdurchschnitt bei den Bürgerinnen und Bürgern, die sich einer linken ideologischen Orientierung zuordnen, festzustellen: Unter ihnen befürworteten 94 % den Abbau von Einkommensunterschieden. Im Vergleich dazu stimmten dem lediglich 51 % mit einer rechten ideologischen Orientierung zu.

Die Analysen zu den Einstellungen zu Demokratie und Sozialstaat haben gezeigt, dass es bei den Einstellungen zur Demokratie in Deutschland immer noch beträchtliche Unterschiede zwischen Westen und Osten gibt, während sich die Einstellungen zum Sozialstaat auf einem hohen Zustimmungsniveau einander angenähert haben.

## 11.3 Zufriedenheit mit der öffentlichen Verwaltung

Daniel Kühnhenrich

Statistisches Bundesamt  
(Destatis)

Bürokratie bezeichnet die auf Gesetzen und Verordnungen basierende geregelte staatliche Verwaltung. Sie ist für das Funktionieren einer modernen Gesellschaft unerlässlich und schützt vor privater und staatlicher Willkür. Übermäßige Bürokratie jedoch verärgert die betroffenen Personen und oft die öffentliche Verwaltung selbst. Zudem kostet sie unnötig Zeit und Geld. Spätestens wenn Bürgerinnen und Bürger eine Behörde aufsuchen, nehmen sie Bürokratie unmittelbar wahr. Freudige Anlässe, beispielsweise die Geburt eines Kindes oder die Hochzeit, haben mit tragischen Ereignissen wie dem Tod einer nahestehenden Person oder dem Verlust des Arbeitsplatzes, aber auch mit der alljährlichen Steuererklärung gemein, dass sie zu Behördenkontakten führen. Dabei müssen die betroffenen Bürgerinnen und Bürger in diesen Lebenslagen Regelungen aus verschiedenen Rechtsbereichen gleichzeitig berücksichtigen. So haben beispielsweise Eltern bei der Geburt eines Kindes Vorschriften aus dem Melde-, Standes-, Steuer- und Sozialversicherungsrecht zu beachten. Aus diesem Grund untersucht die Lebenslagenbefra-

gung des Statistischen Bundesamtes, wie sich derartige Bündel an Bestimmungen auf die Interaktion zwischen betroffenen Personen und zuständigen Behörden auswirken. Die zweijährliche Erhebung nimmt die Perspektive der Betroffenen ein und misst deren Zufriedenheit mit der öffentlichen Verwaltung in 21 ausgewählten Lebenslagen. [► Info 1](#)

### 11.3.1 Ergebnisse im Überblick

Die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland waren 2019 mit der öffentlichen Verwaltung zufrieden. Auf der Zufriedenheitsskala von »sehr unzufrieden« (–2) bis »sehr zufrieden« (+2) lag die durchschnittliche Zufriedenheit bei 1,2. Somit hat sich dieser Wert im Vergleich zu 2015 und 2017 kaum verändert. Damals betrug er jeweils 1,1. Im Jahr 2019 waren insgesamt 83 % der Bürgerinnen und Bürger mit ihren Behördenkontakten eher oder sehr zufrieden, während 13 % teilweise zufrieden und die übrigen 4 % eher oder sehr unzufrieden waren. Dieses positive Ergebnis spiegelt sich auch darin wider, dass 85 % der befragten Personen angaben, ihre Erwartungen an die Behör-

#### ► Info 1

##### Lebenslagenbefragung und Reisen durch die Behördenlandschaft

Die Ergebnisse der Lebenslagenbefragung dienen der Bundesregierung, in deren Auftrag die Erhebung erfolgte, als eine Grundlage für Maßnahmen, die einen spürbaren Bürokratieabbau bewirken sollen. Dazu interviewte infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft im Auftrag des Statistischen Bundesamtes telefonisch 6 016 Personen im Zeitraum von Februar bis April 2019. Die befragten Bürgerinnen und Bürger wurden mittels einer repräsentativen Zufallsstichprobe ausgewählt. Sie bewerteten insgesamt 164 Dienstleistungen von 39 Behörden und Ämtern des Bundes, der Länder und der Kommunen anhand einer fünfstufigen Skala von »sehr unzufrieden« (–2) und »eher unzufrieden« (–1) über »teils/teils« (±0) bis »eher zufrieden« (+1) und »sehr zufrieden« (+2). Die Einschätzung erfolgte durch 17 Zufriedenheitsfaktoren wie Verständlichkeit der Formulare und Anträge oder Öffnungs- und Wartezeiten. Da jede befragte Person von mehreren Lebenslagen betroffen sein konnte, liegen insgesamt Einschätzungen zu 7 704 individuellen Lebenslagen vor. Um einen möglichst aktuellen Eindruck über die Zufriedenheit mit der Verwaltung zu erhalten, konnten die befragten Personen nur teilnehmen, wenn sie in den vergangenen zwei Jahren mindestens eine der untersuchten Behörden kontaktiert hatten. Darüber hinaus untersuchte eine separate Erhebung die Zufriedenheit der Unternehmen mit der öffentlichen Verwaltung.

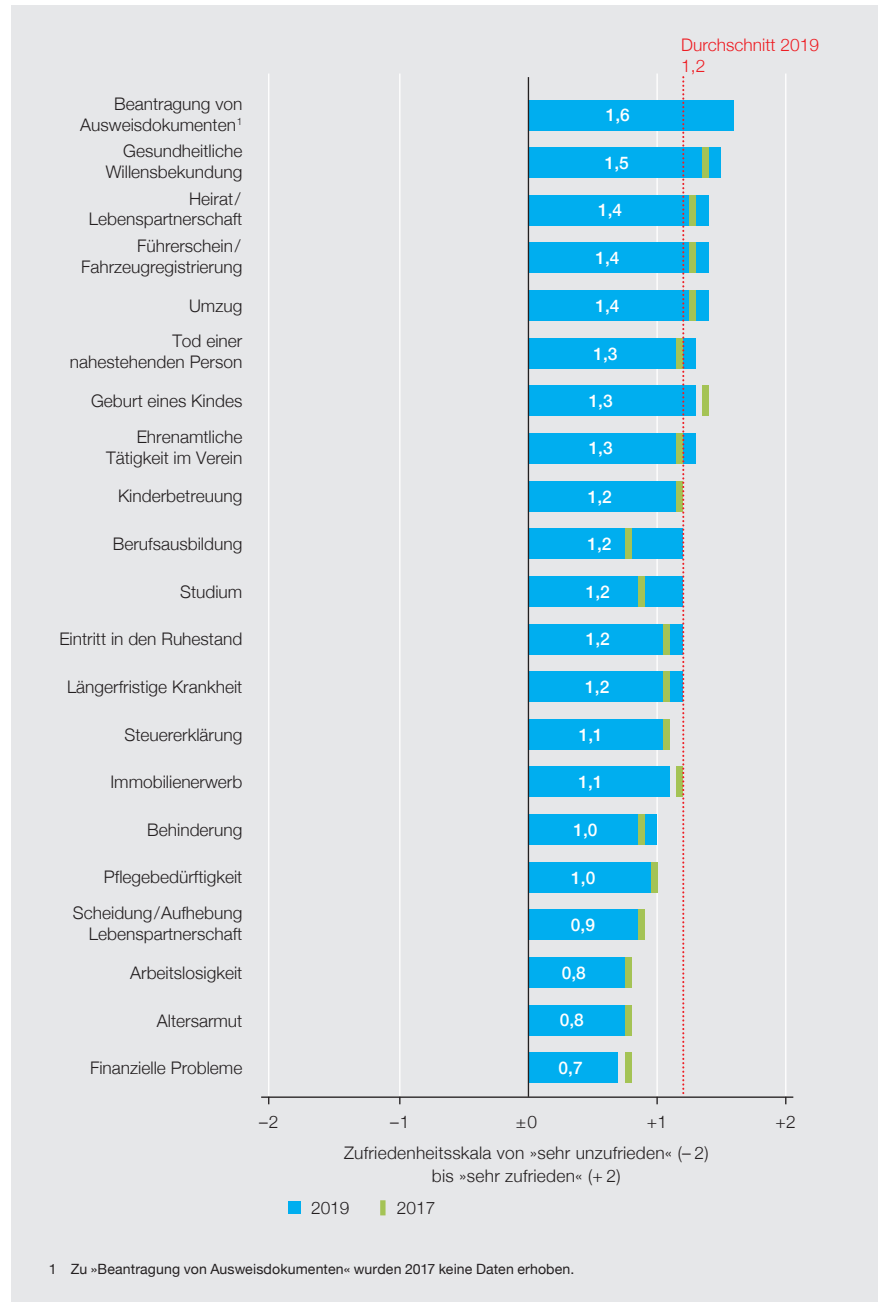
Um die relevanten Ämter auszuwählen, erstellte das Statistische Bundesamt im Vorfeld der Befragung sogenannte Reisen durch die Behördenlandschaft. Hierzu bestimmte es gemeinsam mit betroffenen Personen sowie Expertinnen und Experten für jede einzelne Lebenslage, welche Behörden Bürgerinnen und Bürger gewöhnlich zu kontaktieren haben. Es wurde ermittelt, welche Anforderungen dabei zu erfüllen sind, beispielsweise welche Unterlagen sie vorlegen müssen. Im Ergebnis liegen für jede Lebenslage Reisen durch die Behördenlandschaft vor, die einen Eindruck dessen vermitteln, was betroffene Personen wann und mit wem innerhalb einer Lebenslage zu veranlassen haben. Die Informationen veröffentlicht das Statistische Bundesamt unter [www.amtlich-einfach.de](http://www.amtlich-einfach.de) in Form von interaktiven Grafiken.

den seien erfüllt oder übererfüllt worden. Zudem haben 86 % ihr Ziel bei der Verwaltung zumindest teilweise erreicht. Nur 4 % waren nach eigenen Angaben nicht erfolgreich, während bei den restlichen 10 % das Verfahren zum Zeitpunkt der Befragung noch lief.

Deutliche Unterschiede in den Zufriedenheitswerten zeigen sich jedoch zwischen den Lebenslagen. Die besten Werte erreichten behördliche Dienstleistungen beim Beantragen von Ausweisdokumenten wie Personalausweis, Reise- und Kinderreisepass. Es folgten die gesundheitliche Willensbekundung – hierzu zählen die Vorsorgevollmacht sowie die Patienten- und Betreuungsverfügung – und die Heirat beziehungsweise Eintragung einer Lebenspartnerschaft. Die befragten Personen beurteilten diese Dienstleistungen mit Werten von 1,6 bis 1,4. Am unteren Ende fanden sich die Lebenslagen Arbeitslosigkeit, Altersarmut und Finanzielle Probleme mit Werten von 0,8 bis 0,7. Außer bei den Lebenslagen Berufsausbildung und Studium, deren Werte sich um 0,4 beziehungsweise 0,3 verbesserten, kam es bei den übrigen Lebenslagen zu allenfalls geringfügigen Veränderungen gegenüber 2017. [Abb 1](#)

Rechtliche Regelungen können sich für bestimmte Bevölkerungsgruppen unterscheiden. So gelten einerseits im Bereich der sozialen Sicherung andere Vorschriften für Rentnerinnen und Rentner als für Erwerbstätige. Andererseits können in städtischen und ländlichen Regionen Verwaltungsvorgänge, beispielsweise aufgrund verschiedener räumlicher Gegebenheiten oder der Verkehrsanbindung der Behörden, voneinander abweichen. Über alle Lebenslagen führten soziodemografische Variablen wie das Alter, der Bildungsstand oder das Einkommen jedoch zu keinen nennenswerten Unterschieden in der Zufriedenheit mit der öffentlichen Verwaltung. Eine Ausnahme bildet allerdings das Geschlecht: Hier wurde neben dem weiblichen und männlichen 2019 erstmalig auch das dritte Geschlecht »divers« als

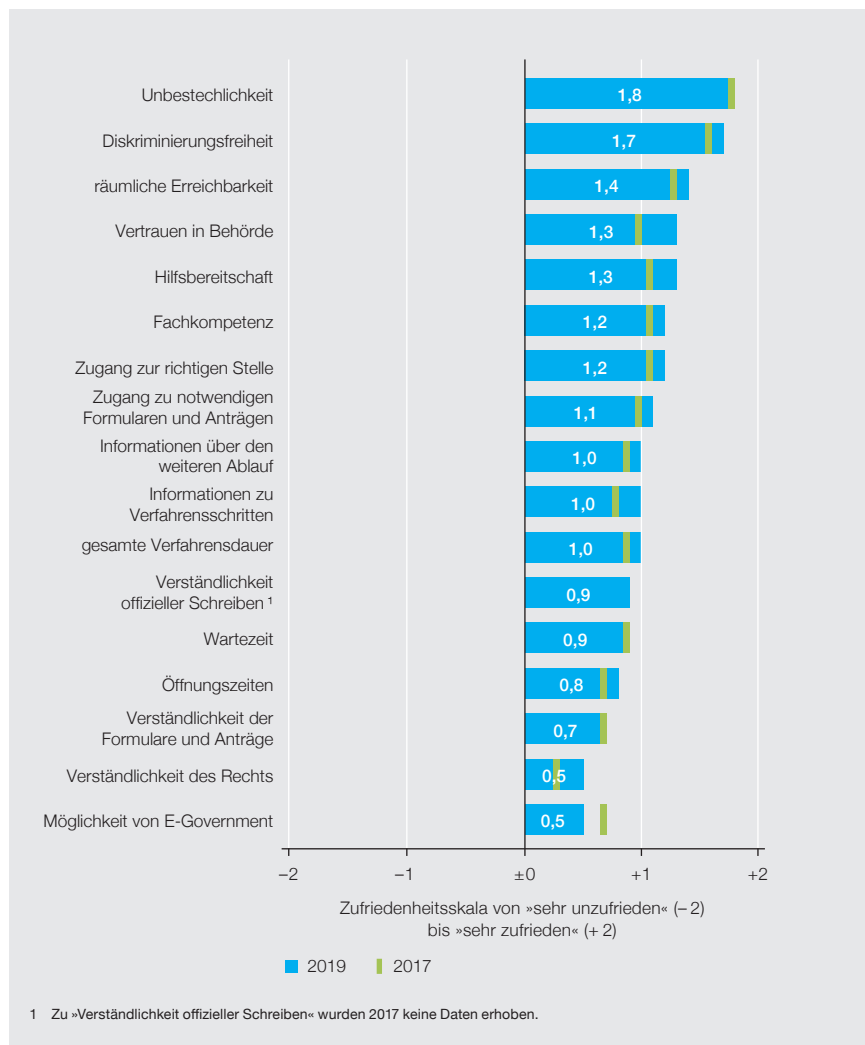
► **Abb 1** Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen in ausgewählten Lebenslagen



Antwortoption angeboten. Dabei waren Personen des dritten Geschlechts mit einem Zufriedenheitswert von 0,7 unzufriedener mit der öffentlichen Verwaltung als Frauen und Männer mit einem Wert von jeweils 1,2.

Bei der Analyse der Zufriedenheit mit verschiedenen Faktoren behördlicher Dienstleistungen über alle Lebenslagen kommt es ebenfalls zu deutlichen Differenzen in den Ergebnissen. Unbestechlichkeit und Diskriminierungsfreiheit lagen

► **Abb 2** Zufriedenheit mit verschiedenen Faktoren behördlicher Dienstleistungen



mit 1,8 und 1,7 nahe am Höchstwert von 2. Dieses Resultat steht im Einklang mit internationalen Untersuchungen der Nichtregierungsorganisationen Transparency International und World Justice Project zur Rechtsstaatlichkeit, bei denen Deutschland regelmäßig auf den vorderen Plätzen rangiert. Neben den beiden übergeordneten Faktoren Unbestechlichkeit und Diskriminierungsfreiheit bewerteten die befragten Personen die räumliche Erreichbarkeit der Ämter, das Vertrauen in die Behörden sowie die Hilfsbereitschaft der Behördenbeschäftigten und deren Fachkompetenz überdurchschnittlich. Das

Vertrauen in die Behörde war der Faktor mit der höchsten Steigerung: Während er 2015 und 2017 noch bei einem unterdurchschnittlichen Wert von jeweils 1,0 gelegen hatte, kam er nun auf überdurchschnittliche 1,3. Weit unterdurchschnittlich schnitten hingegen die Verständlichkeit der Formulare und Anträge (0,7) sowie des Rechts (0,5) ab. Die Kritik der Bürgerinnen und Bürger an der schwer verständlichen Sprache in behördlichen Dokumenten und dem ihnen zugrunde liegenden Recht wurde dadurch verstärkt, dass auch die Verständlichkeit der offiziellen Schreiben – bei-

spielsweise Bescheide – auf einem der hinteren Ränge lag. Das Schlusslicht bildete die Möglichkeit von E-Government mit einem Wert von 0,5, der sich im Vergleich zu 2017 um 0,2 verschlechtert hat. Folglich bieten anwenderfreundliche digitale Angebote und eine verständliche Sprache in den Augen der Bürgerinnen und Bürger ein deutliches Verbesserungspotenzial. ► [Abb 2](#)

Die befragten Bürgerinnen und Bürger, die mit ihren Behördenkontakten unzufrieden waren, konnten zusätzlich angeben, welche Schwierigkeiten es gab und warum der Kontakt nicht zufriedenstellend verlief. Insgesamt gab es 2 895 Rückmeldungen, die das Statistische Bundesamt in Kategorien zusammenfasste. Eine zu lange Bearbeitungsdauer wurde mit Abstand am häufigsten beklagt. Außerdem äußerten die befragten Personen Unmut über komplexe Verfahren, zu lange Wartezeiten, Ablehnungsbescheide, unzureichende Informationen sowie aus ihrer Sicht unfreundliches und wenig kompetentes Personal.

### 11.3.2 Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung

Bei E-Government handelt es sich um die Kommunikation zwischen verschiedenen Behörden sowie zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern mithilfe digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien. Die klar unterdurchschnittliche Zufriedenheit mit der Möglichkeit von E-Government gibt einen Hinweis darauf, dass die enormen Potenziale der digitalen Verwaltung bisher nur unzureichend ausgeschöpft wurden und nicht der Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger entsprachen. Funktionale und gut durchdachte Anwendungen sind ein probates Mittel, um weitere Herausforderungen wie Öffnungs- und Wartezeiten anzugehen. Diese beiden Faktoren würden an Relevanz verlieren, wenn Bürgerinnen und Bürger eine Behörde seltener vor Ort oder telefonisch kontaktieren müssten und stattdessen vermehrt und verbessert digital mit der Verwaltung kommunizieren könnten. ► [Info 2](#)

## ► Info 2

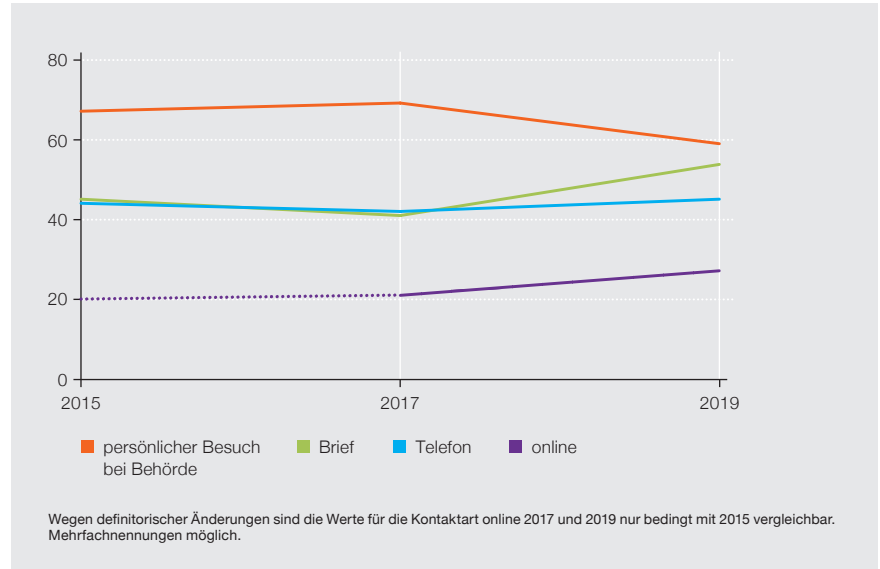
**Onlinekommunikation mit Behörden**

Sowohl die Lebenslagenbefragung als auch die Befragung über die private Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT-Erhebung) untersuchen die Onlinekommunikation mit Behörden. Die Ergebnisse der IKT-Erhebung zeigt Kapitel 6.1, Seite 203. Die beiden Erhebungen unterscheiden sich jedoch in der Grundgesamtheit, dem Untersuchungszeitraum und der Fragebogengestaltung. Deshalb weichen die Ergebnisse voneinander ab.

Mit 59 % suchten allerdings wie schon 2015 und 2017 die meisten Bürgerinnen und Bürger Ämter persönlich auf. In mehreren Lebenslagen, wie beim Beantragen von Ausweisdokumenten oder Ummelden nach einem Umzug, schreiben gesetzliche Regelungen diese Kommunikationsart vor. Knapp dahinter rangierte der Behördenkontakt per Brief mit 54 %, dessen Anteil sich im Vergleich zu 2015 und 2017 leicht steigerte. Etwas weniger als die Hälfte der befragten Personen nutzte den telefonischen Austausch. Lediglich ein gutes Viertel der Bürgerinnen und Bürger kommunizierte online mit Behörden. Dieser Wert hat sich verglichen mit 2015 und 2017 nur geringfügig erhöht. ► Abb 3

Hierbei ist zu beachten, dass der Lebenslagenbefragung eine enge Definition von Onlinekommunikation zugrunde liegt, bei der ausschließlich der aktive Austausch mit Ämtern berücksichtigt wird. Bezieht man zusätzlich auch die Informationssuche im Internetangebot der öffentlichen Verwaltung ein, erhöht sich der Anteil auf 86 %. Zudem können Bürgerinnen und Bürger mehrere Kommunikationskanäle für ein Anliegen nutzen. Je nach Sachverhalt sind kombinierte Wege wie eine Online-Terminvereinbarung und ein darauffolgender persönlicher Besuch denkbar. Die Onlinenutzung war 2019 bei befragten Personen unter 40 Jahren mit einem Anteil von rund 33 % etwas ausgeprägter als bei älteren Bürgerinnen und Bürgern mit einer Quote von 25 %.

► Abb 3 Art der Kommunikation mit Behörden – Angaben in Prozent der Befragten



Zwischen den Lebenslagen unterscheidet sich die Nutzung digitaler Austauschmöglichkeiten mit der öffentlichen Verwaltung teilweise deutlich. In den Lebenslagen Steuererklärung und Arbeitslosigkeit kommunizierte fast die Hälfte der befragten Personen online mit den zuständigen Behörden. Bei den Lebenslagen Tod einer nahestehenden Person oder Scheidung beziehungsweise Aufhebung einer Lebenspartnerschaft verwendeten hingegen nur 8 beziehungsweise 14 % der befragten Bürgerinnen und Bürger das Internet, um mit Ämtern zu kommunizieren. In beiden Situationen dominierte stattdessen der postalische Kontakt.

Eine deutliche Diskrepanz zeigt sich zwischen genutzten Medien zum Austausch mit der öffentlichen Verwaltung und denen zur übrigen, privaten Kommunikation. Mit 94 % nutzte die klare Mehrheit der befragten Personen internetfähige Geräte wie PC, Laptop, Smartphone oder Tablet zum allgemeinen Austausch innerhalb der Familie oder im Freundes- und Bekanntenkreis, aber auch mit Unternehmen, beispielsweise zum Einkaufen oder für Bankgeschäfte. Von diesen Bürgerinnen und Bürgern griffen allerdings mehr als zwei Drittel

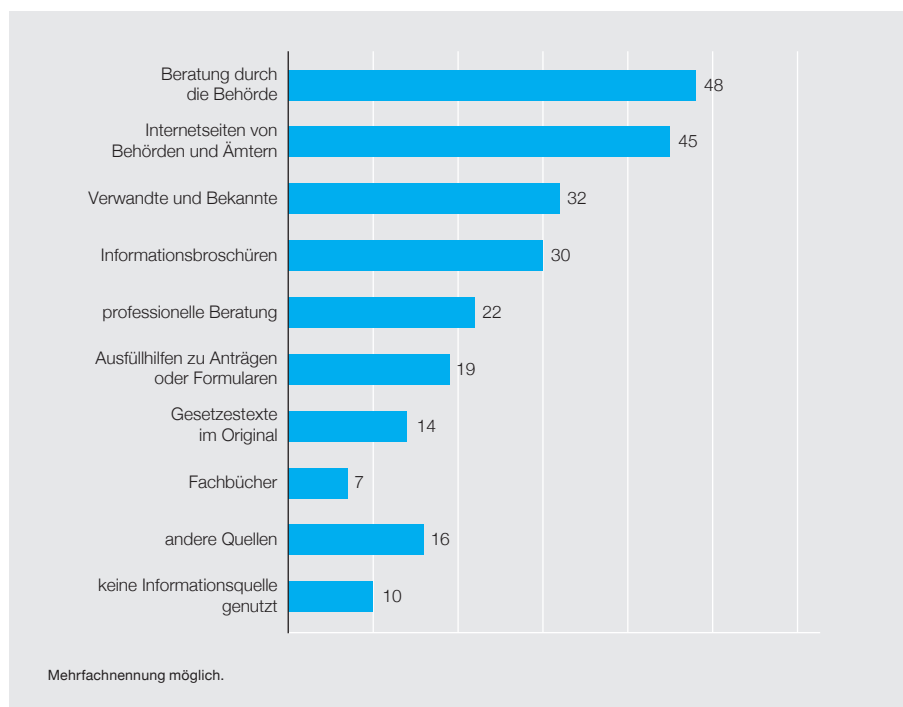
beim Kommunizieren mit Behörden auf den analogen Papierweg zurück. Mobile Endgeräte wie Smartphones oder Tablets kamen bei der Kommunikation mit Ämtern so gut wie gar nicht zum Einsatz, obwohl 42 % der befragten Personen angaben, diese Geräte überwiegend zur privaten Kommunikation zu nutzen. Stattdessen verwendete dieser Personenkreis Papier oder PC und Laptop zum Behördenkontakt.

### 11.3.3 Verständlichkeit von behördlichen Dokumenten

Wie bereits beschrieben waren die Bürgerinnen und Bürger 2019 vergleichsweise unzufrieden mit der Verständlichkeit von Formularen und Anträgen sowie dem ihnen zugrunde liegenden Recht. Das hatte die Erhebung in den Jahren 2015 und 2017 ebenfalls gezeigt. Eine unterdurchschnittliche Bewertung erhielt auch der 2019 erstmals untersuchte Faktor Verständlichkeit offizieller Schreiben, beispielsweise von Bescheiden.

Allerdings zeigen sich auch hier große Unterschiede zwischen den verschiedenen Lebenslagen. Die Verständlichkeit von Formularen und Anträgen bewerteten die befragten Bürgerinnen und Bürger in

► **Abb 4 Nutzung von Informationsangeboten nach Quellen 2019**  
 – in Prozent der Befragten



den Lebenslagen Führerschein / Fahrzeugregistrierung, Heirat / Lebenspartnerschaft sowie Umzug klar überdurchschnittlich mit Werten von 1,4 bis 1,3. Deutlich unterdurchschnittliche Ergebnisse erhielten hingegen die Lebenslagen Scheidung / Aufhebung einer Lebenspartnerschaft, Steuererklärung und Immobilienerwerb mit Werten von je 0,3.

Bei der Verständlichkeit offizieller Schreiben erreichten die Lebenslagen Heirat / Lebenspartnerschaft sowie Umzug mit Werten von je 1,4 ebenfalls eine überdurchschnittliche Zufriedenheit. Übertroffen wurde dies nur von der Lebenslage Beantragung von Ausweisdokumenten, die einen Wert von 1,5 erzielte. Die Lebenslagen Altersarmut, Arbeitslosigkeit und Finanzielle Probleme erhielten hingegen unterdurchschnittliche Zufriedenheitswerte von je 0,5.

Um die teilweise schwer verständlichen Formulare, Anträge, offiziellen Schreiben und auch das dahinterstehende Recht besser zu begreifen, nutzten die Bürgerin-

nen und Bürger verschiedene Informationsangebote. Fast die Hälfte aller befragten Personen ließ sich durch die jeweilige Behörde beraten. Dieses persönliche Gespräch ist vor allem bei den Lebenslagen Gesundheitliche Willensbekundung und Kinderbetreuung von Bedeutung. Knapp dahinter mit 45 % rangierten als Informationsquellen die Internetseiten der Ämter. Sie wurden insbesondere in den Lebenslagen Arbeitslosigkeit und Umzug häufig genutzt. Ein knappes Drittel konsultierte Verwandte und Bekannte. Auf Informationsbroschüren von Behörden griffen 30 % der Bürgerinnen und Bürger zurück und 22 % nahmen professionelle Beratung in Anspruch, beispielsweise durch Rechtsanwältinnen und -anwälte oder eine Steuerberatung. Die Ausfüllhilfen zu Anträgen zogen 19 % der befragten Personen zu Rate und 14 % die Gesetzestexte im Original. Je nach Sachverhalt nutzten die Bürgerinnen und Bürger auch mehrere Informationsangebote. ► [Abb 4](#)



## 11.4 Zivilgesellschaftliches Engagement

**Mareike Alscher, Eckhard Priller**

Maecenata Institut für  
Philanthropie und Zivilgesellschaft

**Luise Burkhardt**

Deutsches Institut für Wirtschafts-  
forschung (DIW Berlin)

WZB/SOEP

Gerade in gesellschaftlich bewegten Zeiten, wie ab 2015 mit den zunehmenden Migrationsströmen oder im Zuge der Coronapandemie ab Anfang 2020, hat das zivilgesellschaftliche Engagement für das Funktionieren der Gesellschaft, die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und für die Erhöhung der individuellen Lebensqualität einen unverzichtbaren Stellenwert. Die Bedeutung des zivilgesellschaftlichen Engagements nimmt angesichts der gesellschaftlichen Problemlagen sowie einer zunehmenden Individualisierung und dem damit verbundenen Verlust sozialer Bindungen zu. Die Vereinzelung der Gesellschaftsmitglieder kann die gesellschaftliche Integration von Menschen oder ganzen sozialen Gruppen erschweren und die Lösung anstehender gemeinschaftlicher Probleme behindern. Das individuelle Engagement hilft hingegen, Menschen einzubinden. Es schafft somit Gemeinschaft und bietet für die Einzelnen Möglichkeiten für gemeinsame Aktivitäten. Zivilgesellschaftliches Engagement hat zudem wichtige Funktionen bei weiteren gesellschaftlichen Entwicklungsprozessen und Problemsituationen. So ist es eine wichtige Ressource im demografischen Wandel, indem beispielsweise mit ehrenamtlich erbrachten Leistungen Ältere unterstützt werden. Darüber hinaus haben Ehrenamtliche einen bedeutenden Anteil bei der Integration von Menschen aus anderen Kulturen und helfen Krisensituationen wie die Coronapandemie zu meistern.

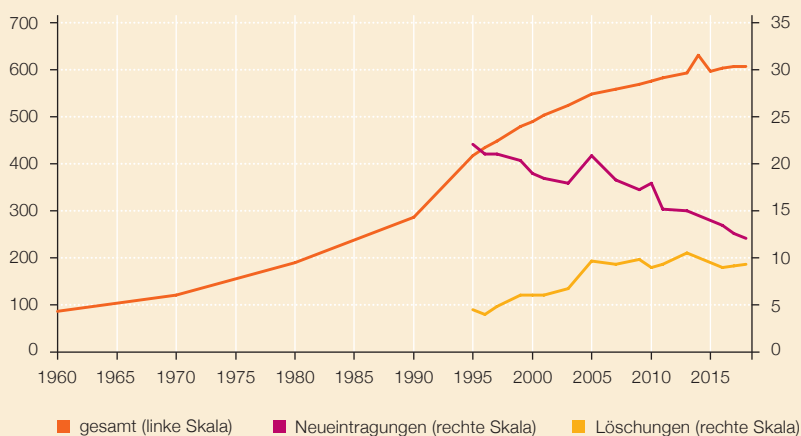
Unter zivilgesellschaftlichem Engagement wird ein individuelles Handeln verstanden, das sich durch Freiwilligkeit, fehlende persönliche materielle Gewinnabsicht und eine Ausrichtung auf das Gemeinwohl auszeichnet. Das Engagement kann die Bereitstellung von Zeit beinhalten, es kann aber auch durch das Spenden von Geld oder anderen materiellen Gütern erfolgen. Zivilgesellschaftliches Engagement findet im öffentlichen Raum statt, das heißt in zivilgesellschaftlichen Organisationen oder in weniger organisationsgebundenen Zusammenschlüssen.

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen bilden die wesentliche institutionelle Infrastruktur für das Engagement. Es handelt sich bei der Gesamtheit dieser Organisationen um jenen gesellschaftlichen Bereich, der zwischen den Polen Markt, Staat und Familie angesiedelt ist. Das Spektrum reicht von den sehr großen Organisationen der Wohlfahrtsverbände wie Caritas oder Diakonie über Umweltschutzorganisationen wie den Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) bis zu kleinen Vereinen, die auf lokaler Ebene tätig sind. Die Organisationen sind durch eine formale Struktur, organisatorische Unabhängigkeit vom Staat, eigenständige Verwaltung, gemeinnützige Ausrichtung und freiwilliges Engagement gekennzeichnet. Darüber hinaus gibt es zivilgesellschaftliches Engagement in weniger formalisierten Zusammenschlüssen oder in Form informeller Aktivitäten außerhalb von den Organisationen. Es erfolgt eher spontan im Alltag, ist in der Regel zeitlich und räumlich begrenzt sowie zumeist personell – zum Beispiel an die Nachbarschaft oder den Bekanntenkreis – gebunden. Gerade in Zeiten von Corona kam es bei der Schließung von Kindertageseinrichtungen zur Betreuungsübernahme durch Freundinnen, Freunde, Nachbarinnen oder Nachbarn. Ältere Menschen, die verstärkt zu den Risikogruppen bei der Erkrankung mit dem Virus zählen, erhielten informelle Unterstützungsleistungen, indem Nachbarinnen und Nachbarn für ältere Menschen einkauften.

### 11.4.1 Zivilgesellschaftliche Organisationen als Infrastruktur des Zivilengagements

Organisationen wie Vereine, Verbände, Stiftungen, gemeinnützige Gesellschaften mit beschränkter Haftung bis hin zu weniger formalisierten Organisationen, wie Bürgerinitiativen, bilden die institutionelle und infrastrukturelle Seite des zivilgesellschaftlichen Engagements in Deutschland. Insgesamt ist dieser Bereich sehr vielschichtig und dynamisch und durchdringt die gesamte Gesellschaft in ihren

► Abb 1 Entwicklung der Anzahl der Vereine in Deutschland 1960–2018 — in Tausend



Datenbasis: Johns Hopkins Project; Vereinsstatistik V & M Service GmbH, Konstanz; Bundesamt für Justiz

einzelnen Bereichen. Gleichwohl wird die Gesamtzahl der Organisationen in ihrer unterschiedlichen Größe, Zusammensetzung und Rechtsform bislang nicht systematisch erfasst. Nur für einzelne Organisationsformen wie eingetragene Vereine und rechtsfähige Stiftungen bürgerlichen Rechts liegen aktuelle Angaben vor. Die Vereinslandschaft weist anhand der Angaben der Vereinsregister bei den deutschen Amtsgerichten ein hohes Wachstum auf. Zu den Vereinen zählen zumeist nach der Rechtsform die Verbände, denen in Deutschland ein besonderer Stellenwert zukommt. Häufig sind sie als Dachverbände ein Zusammenschluss von Organisationen. Als solche üben sie koordinierende Aufgaben aus und vertreten die Interessen der Mitgliedsorganisationen gegenüber der Politik. In diesen Funktionen gestalten sie viele Gesellschaftsbereiche aktiv mit. Zu den eingetragenen Vereinen kommen schätzungsweise mehrere Hunderttausend nicht eingetragene Vereine, die keine Eintragung in den Vereinsregistern anstreben und zu deren Anzahl keine genauen Informationen vorliegen.

In den letzten 60 Jahren stieg die Zahl der in Deutschland eingetragenen Vereine beträchtlich: Sie versiebenfachte sich von

rund 86 000 im Jahr 1960 (Westdeutschland) auf rund 608 000 im Jahr 2018 (Gesamtdeutschland). Die steil ansteigende Kurve der eingetragenen Vereine veranschaulicht ein Wachstum, wie es nur in wenigen gesellschaftlichen Bereichen zu beobachten ist. Gleichwohl flachte die Dynamik bei den Neueintragungen der Vereine in den vergangenen Jahren ab. Während sich 1995 noch rund 22 000 Vereine neu in die Vereinsregister eintragen ließen, waren es 2016 rund 13 500 und 2018 nur noch etwa 12 000. Gleichzeitig stieg die Zahl der Löschungen von Vereinen in den Vereinsregistern stetig an. 1995 wurden rund 4 500 Löschungen vorgenommen, 2018 traf dies für rund 9 000 Vereine zu. ► Abb 1

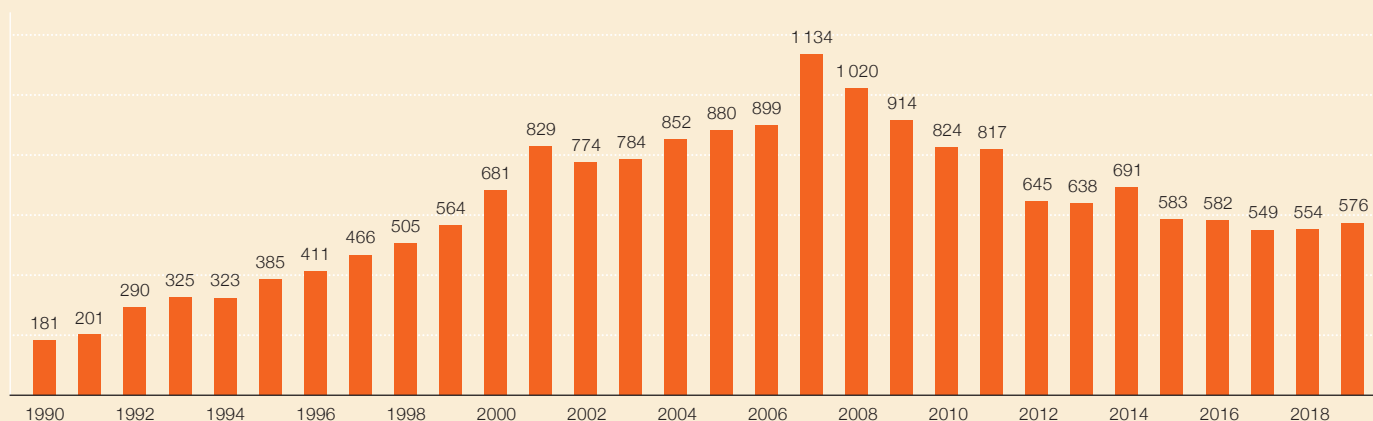
Neben geringer werdenden Vereinsgründungen und dem Anstieg der Löschungen zeigen sich über die Jahre zugleich thematische Gewichtsverlagerungen in den Tätigkeitsbereichen der Vereine. So wies die Vereinsstatistik für den Zeitraum 2005 bis 2008 eine besondere Zunahme der Kultur-, Interessen- und Freizeitvereine sowie einen Rückgang bei den Umwelt- und Sportvereinen aus. Eine etwas andere Dynamik ergab sich für den Zeitraum 2008 bis 2018: Verluste waren nur

noch bei der Anzahl der Sportvereine feststellbar. Interessenvereine, zu denen auch Bürgerinitiativen in Vereinsform zählen, sowie Vereine in den Bereichen Soziales / Wohlfahrt, Freizeit / Heimatpflege und Berufs- / Wirtschaftsverbände / Politik befanden sich in besonderem Maße auf Wachstumskurs. Auch bei den Umwelt- und Naturschutzvereinen sowie bei Vereinen zur Migrationsthematik waren Zuwächse vorhanden. Die Veränderungen weisen darauf hin, dass bestimmte Themen zeitbezogen einen konjunkturellen Aufschwung genießen, während andere weniger nachgefragt werden oder sich andere institutionelle und organisatorische Formen herausbilden, die diese Themen behandeln. So geht zum Beispiel die Anzahl der Sportvereine seit der zunehmenden Etablierung von Fitnessstudios zurück.

Doch nicht nur die Zahl der eingetragenen Vereine ist – über einen längeren Zeitraum betrachtet – absolut angestiegen, auch ihre Dichte, bezogen auf je 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner, hat stark zugenommen: Sie stieg zwischen 1960 und 2017 von 160 auf 720 Vereine und erreichte 2018 den Wert von 731. Sie verfünffachte sich damit nahezu gegenüber Anfang der 1960er-Jahre. Da der überwiegende Anteil des Engagements in Vereinen stattfindet, sind Veränderungen in diesem Feld für das Engagement von zentraler Bedeutung.

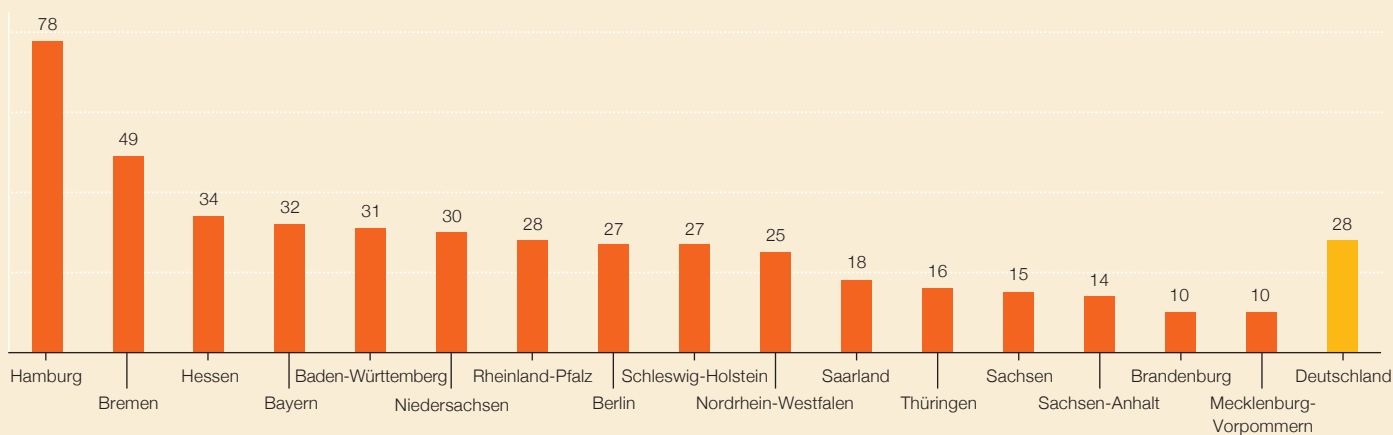
Einen bedeutenden Aufschwung hat neben dem Vereinswesen auch das Stiftungswesen in Deutschland erlebt. Ende des Jahres 2019 bestanden 23 230 rechtsfähige Stiftungen bürgerlichen Rechts. Während 2007 ein Zuwachs von 1 134 Stiftungen zu verzeichnen war, haben sich die Zuwachsraten in den vergangenen Jahren zwischen 500 und 600 eingepegelt. Im Jahr 2019 wurden 576 Stiftungen neu gegründet. Stiftungen sind bis auf Bürgerstiftungen im Unterschied zu Vereinen weniger bedeutende Engagementsträger, dafür fördern sie dieses in hohem Maße, indem finanzielle Mittel für die Realisierung von Projekten von Engagierten bereitgestellt werden. ► Abb 2

► Abb 2 Anzahl der Stiftungsgründungen in Deutschland 1990–2019



Datenbasis: Bundesverband Deutscher Stiftungen 2020

► Abb 3 Stiftungsdichte 2019 nach Bundesländern – Anzahl je 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner



Datenbasis: Bundesverband Deutscher Stiftungen 2020

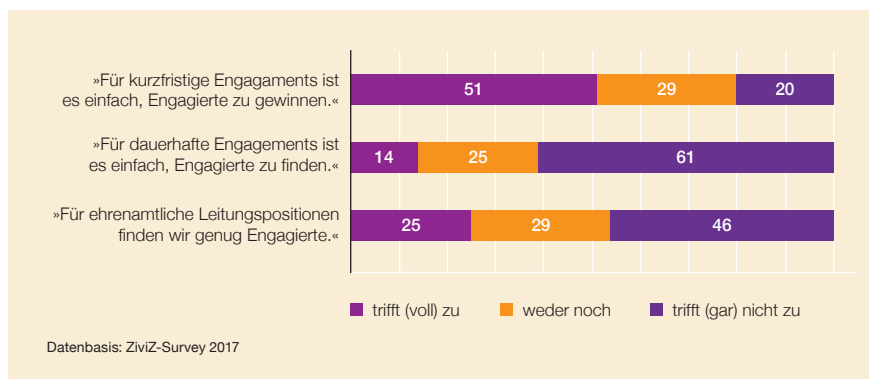
Der Bestand an Stiftungen in West- und Ostdeutschland weist, wie die für 2019 vorliegenden regionalen Angaben zeigen, in beiden Landesteilen nach wie vor ein starkes Ungleichgewicht auf. Im Jahr 2019 gab es in Ostdeutschland 1 657 und in Westdeutschland (einschließlich Berlin) 21 573 Stiftungen. Während die Stiftungsdichte in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern mit 10 sowie in Sachsen-Anhalt mit 14, in Sachsen mit 15 und in Thüringen

mit 16 Stiftungen je 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner besonders gering war, lagen Baden-Württemberg mit 31, Bayern mit 32, Hessen mit 34 sowie die Stadtstaaten Bremen mit 49 und Hamburg mit 78 Stiftungen je 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner an der Spitze. Insgesamt bestanden in Deutschland 28 Stiftungen je 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner. ► Abb 3

Die Stiftungen verfügten über ein Vermögen von mehr als 107 Milliarden Euro.

Allerdings gibt es in Deutschland, im Unterschied zu den USA, nur wenige große Stiftungen, die über hohe Vermögenserträge verfügen. Der überwiegende Teil der Stiftungen hat einen eher geringen Vermögensstock. Im Jahr 2019 hatten knapp zwei Drittel (65 %) der Stiftungen ein Stifungskapital von unter einer Million Euro. Fast jede fünfte Stiftung (18 %) hatte ein Vermögen von bis zu 100 000 Euro, 47 % besaßen bis zu 1 Million Euro und 28 %

► **Abb 4 Probleme zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Gewinnung von Engagierten 2016/2017 – in Prozent**



bis zu 10 Millionen Euro. Nur bei 7 % lag das Vermögen bei über 10 Millionen Euro.

Zivilgesellschaftliche Organisationen erlebten in den vergangenen Jahren einige Veränderungen. Die äußeren Rahmenbedingungen verlangen von ihnen ein stärker wirtschaftlich ausgerichtetes Handeln, wodurch sich Tendenzen einer zunehmenden Ökonomisierung ihrer Arbeit bemerkbar machen. Dies führt aber nicht nur zu einer höheren Wirtschaftlichkeit, sondern auch zu Problemen: In diesem Zusammenhang werden in Untersuchungen besonders die Planungsunsicherheit aufgrund unklarer Einnahmentwicklungen sowie die Konfrontation mit zunehmend marktförmigen Strukturen, die zu einem verstärkten Effizienz- und Konkurrenzdruck führen, von den Organisationen benannt. Neben den ökonomisch gelagerten Herausforderungen bestehen Schwierigkeiten, freiwillig Engagierte zu erreichen. Das trifft besonders für ein dauerhaftes Engagement zu. Nur 14 % der Organisationen gaben 2016 an, dass es einfach sei, dauerhaft Engagierte zu gewinnen. Auch für ehrenamtliche Leitungspositionen fand nur jede vierte Organisation (25 %) genug Freiwillige. Hingegen waren zu einem kurzfristigen Engagement deutlich mehr Menschen bereit. Für jede zweite Organisation (51 %) war es demnach einfach, Freiwillige für kurzfristiges Engagement zu gewinnen. ► **Abb 4**

Krisenerscheinungen wie die Coronapandemie stellen zivilgesellschaftliche

Organisationen vor zusätzliche finanzielle Herausforderungen. Wie eine eigene aktuelle Recherche der Websites von 120 Organisationen zeigt, sehen sich vor allem kleinere Organisationen durch den partiellen Wegfall von Spenden, Fördermitteln und Sponsoringpartnern, aber auch von Mitgliedern sogar in ihrer Existenz bedroht.

#### 11.4.2 Zivilgesellschaftliches Engagement

Das freiwillige und unentgeltlich geleistete individuelle Engagement ist ein unverzichtbares Kernelement der zivilgesellschaftlichen Organisationen. An das zivilgesellschaftliche Engagement wird ein ganzes Bündel von Erwartungen geknüpft. Besonders wichtig ist dabei die Sicherung der Partizipationschancen der Bürgerinnen und Bürger, indem Möglichkeiten für die Einzelnen geschaffen werden, sich unmittelbar an gesellschaftlichen Belangen beteiligen zu können. Das Engagement beschränkt sich dabei nicht nur auf das Wirken in speziellen Organisationen der politischen oder allgemeinen Interessenvertretung, sondern reicht von Sport und Freizeit über Kultur und Soziales bis zu Umwelt und Tierschutz. Als Basis demokratischer Gesellschaften tragen die Aktivitäten in diesen Organisationen zur Interessenbündelung und -artikulation bei. Durch die Herausbildung von demokratischen Normen, sozialen Netzen und Vertrauensverhältnissen fördern sie die Kooperation,

halten Reibungsverluste gering und führen letztendlich dazu, dass die Gesellschaft insgesamt besser funktioniert.

Einen besonderen Stellenwert besitzt das zivilgesellschaftliche Engagement bei der Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Es hilft, die in der sozial zunehmend ausdifferenzierten Gesellschaft geforderten Fähigkeiten zum Kompromiss und zu einem zivilen Umgang herauszubilden. Es trägt dazu bei, die Kommunikationsbereitschaft und -fähigkeit, das wechselseitige Verständnis, die gemeinsame Beratung und den Austausch von Argumenten der Menschen untereinander, aber auch zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und Institutionen auf der anderen Seite einzuüben und zu praktizieren.

Die Rolle des zivilgesellschaftlichen Engagements ist dabei sehr unterschiedlich. Beispielsweise unterscheidet sich das Engagement im Rahmen eines Sportvereins von jenem in Bürgerinitiativen und solchen Organisationen, die als sogenannte Themenanwälte in Bereichen wie Umwelt oder in internationalen Aktivitäten tätig sind. Letztere haben in den zurückliegenden Jahrzehnten unter dem Gesichtspunkt einer stärkeren Einmischung der Bürgerinnen und Bürger in gesellschaftliche Belange einen beträchtlichen Zulauf und bedeutenden Aufschwung erfahren. Doch auch die Rolle zahlreicher Sportvereine ist mit der Zeit über ihren engen Tätigkeitskontext hinausgewachsen; ihre integrative Funktion, die sie vor allem auf lokaler Ebene innehaben, darf nicht unterschätzt werden. So öffnen sich die Vereine in Rahmen von Sportveranstaltungen und -festen häufig für Familienangehörige und Interessierte oder organisieren im kommunalen Raum Veranstaltungen für einen breiten Teilnehmerkreis.

Nach einer Langzeitbetrachtung auf Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ist der Anteil der Engagierten in der Bevölkerung ab 17 Jahren von gut einem Viertel (27 %) im Jahr 1990 auf ein Drittel (33 %) im Jahr 2017 gestiegen. Die Unterscheidung zwischen einem regelmäßigen Engagement (mindestens einmal im Monat) und einem selteneren

Engagement zeigt, dass das regelmäßige Engagement im Zeitverlauf beständig zugenommen hat. 2017 gab jede/jeder Fünfte (21 %) an, sich mindestens einmal im Monat engagiert zu haben. Auch der Anteil jener, die sich seltener engagieren, stieg tendenziell an, unterlag jedoch größeren Schwankungen. In den vergangenen Jahren ist ein leichter Rückgang von 13 % im Jahr 2015 auf 12 % im Jahr 2017 zu beobachten. ▶ [Abb 5](#)

Aus früheren Erhebungen, wie dem Freiwilligensurvey, wissen wir, dass sich ein konstant hoher Anteil der Bevölkerung freiwillig engagiert. Der Anteil betrug seit dem Jahr 2004 mehr als ein Drittel und erreichte im Jahr 2014 sogar 44 %. Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und anderer Studien zeigen, dass sich hinter der hohen Stabilität und dem Anstieg in der Engagementbeteiligung eine Reihe von gruppenbezogenen Unterschieden und gegenläufigen Tendenzen verbergen. Sie werden bereits sichtbar, wenn die Entwicklung des Engagements nach Altersgruppen näher betrachtet wird. ▶ [Tab 1](#)

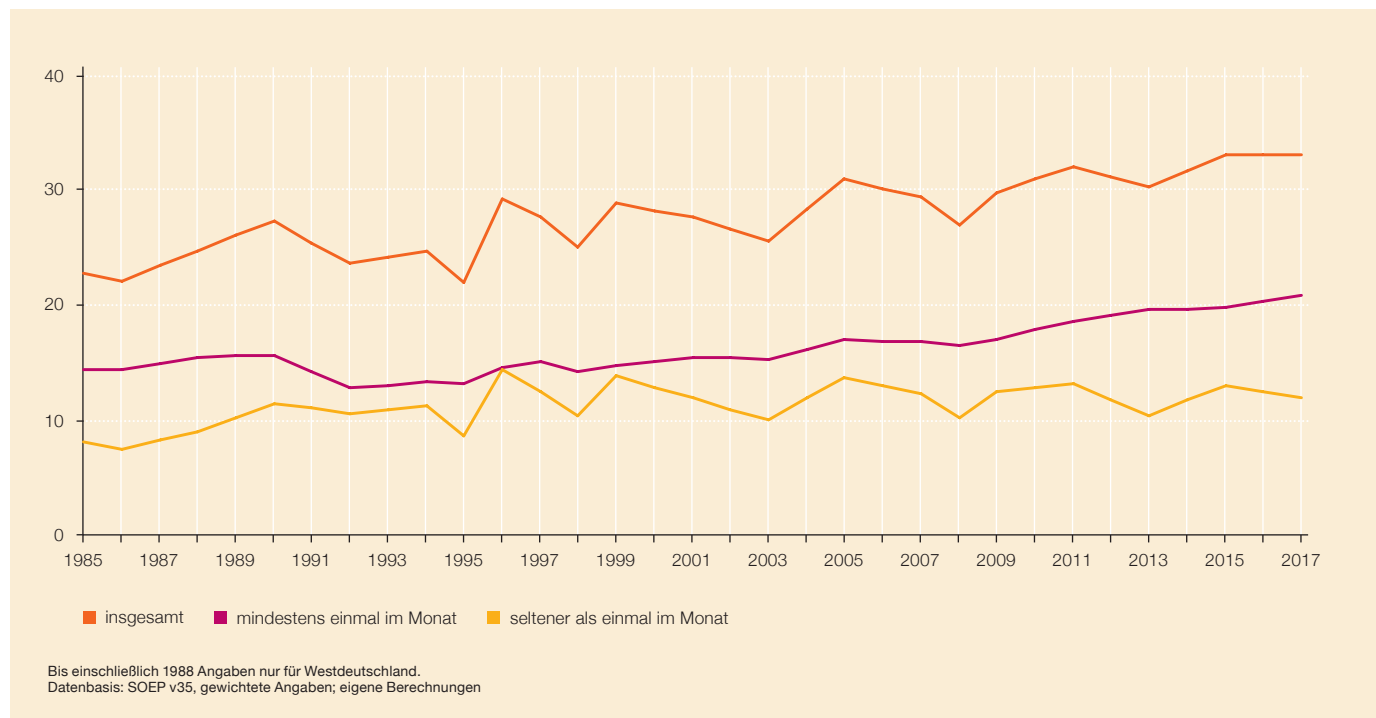
Folgt man dem Freiwilligensurvey bis zum Jahr 2014, zählten vorrangig Personen im Alter von 14 bis 29 Jahren zu den stärker zivilgesellschaftlich aktiv gewordenen Gruppen. Der deutliche Wachstumstrend im Engagementverhalten junger Menschen wird in neueren Studien, wie der Shell Jugendstudie 2019, der Studie »Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten« (AID:A 2015) oder dem SOEP so nicht bestätigt. Hier zeichnet sich jeweils eine moderate Zunahme oder sogar rückläufige Engagementquote unter jungen Menschen ab. Dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) folgend verzeichnete das Engagement der 17- bis 29-Jährigen lediglich einen leichten Anstieg von 31 % im Jahr 2009 auf 34 % im Jahr 2017. Laut der Shell Jugendstudie 2019 ist der Anteil der Engagierten unter den 12- bis 25-Jährigen seit 2010 zurückgegangen. So berichteten 2010 noch 40 %, dass sie oft für soziale oder politische Ziele aktiv sind, 2019 lag ihr Anteil bei 36 %. Zu den Ursachen eines mittlerweile eher zurückhaltenden Engagementverhaltens zählen nach diesen

Untersuchungen eine gestiegene räumliche Mobilität und geringere zeitliche Freiräume durch Veränderungen im Zeitregime von Schule und Studium (zum Beispiel durch Ganztagschulen). Bei den älteren Menschen ab 65 Jahren gab es laut SOEP eine kontinuierliche Steigerung des Engagements. Im Jahr 2017 gaben 30 % der Älteren an, ein Engagement auszuüben, 2009 waren es 24 %. Dies ist Ausdruck eines aktiven Alterns und einer Zunahme des lebenslangen Lernens.

Weitere Aspekte, die das zivilgesellschaftliche Engagement fördern, sind ein höherer Bildungsabschluss, eine Erwerbstätigkeit, männliches Geschlecht, ein Wohnort in den alten Bundesländern oder auf dem Land, aber auch die enge kirchliche beziehungsweise religiöse Bindung sowie das Vorhandensein von Kindern unter 15 Jahren.

Das Engagement verteilt sich unterschiedlich auf einzelne Bereiche, wobei es sich entsprechend allgemeiner Entwicklungen und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen verändert.

▶ **Abb 5** Entwicklung der Engagementbeteiligung 1985–2017 — in Prozent





► **Tab 1 Zivilgesellschaftliches Engagement nach soziodemografischen Gruppen 1990, 1999, 2009 und 2017 – in Prozent**

	1990	1999	2009	2017
<b>Insgesamt</b>	27	29	30	33
<b>Geschlecht</b>				
Männer	34	34	32	35
Frauen	21	24	27	32
<b>Alter</b>				
17–29 Jahre	26	29	31	34
30–49 Jahre	35	32	32	33
50–64 Jahre	28	32	31	35
ab 65 Jahren	15	20	24	30
<b>Erwerbsstatus</b>				
erwerbstätig	32	33	34	36
nicht erwerbstätig	24	27	26	29
Ausbildung/Lehre	25	32	38	27
Rentner/-innen, Pensionäre/Pensionärinnen, auch Frührente ab 60 Jahren	16	21	23	30
<b>Bildungsniveau</b>				
kein Abschluss/Hauptschulabschluss	24	25	25	26
Realschulabschluss/Fachhochschulreife	31	32	33	35
Abitur/abgeschlossenes Hochschulstudium	39	40	40	43
<b>Region</b>				
Westdeutschland	28	30	30	34
Ostdeutschland	27	23	27	28
<b>Gemeindegröße</b>				
bis zu 20 000 Einwohner/-innen	32	34	35	37
20 000 bis 100 000 Einwohner/-innen	24	28	28	34
mehr als 100 000 Einwohner/-innen	24	23	25	27
<b>Religionszugehörigkeit/ Glaubensbekenntnis<sup>1</sup></b>				
mit Religionszugehörigkeit/ Glaubensbekenntnis	28	30	32	37
ohne Religionszugehörigkeit/ Glaubensbekenntnis	25	21	23	25
<b>Familienstand</b>				
alleinerziehend	(20)	(19)	22	23
Single-Haushalt	19	23	24	29
Paarhaushalt (ohne Kind/Kinder über 15 Jahre)	25	26	28	32
Paarhaushalt (mindestens 1 Kind unter 15 Jahren)	32	33	35	36

Im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) wird das ehrenamtliche Engagement erfasst, also das organisationsgebundene zivilgesellschaftliche Engagement in Vereinen und Verbänden. Abweichungen zu den gemessenen Engagementquoten in anderen Studien sind unter anderem auf verschiedene Definitionen zivilgesellschaftlichen Engagements zurückzuführen.

<sup>1</sup> Angaben zur Religionszugehörigkeit stammen aus den Jahren 1990, 1997, 2007 und 2015.

( ) Aussagewert eingeschränkt, da der Zahlenwert aufgrund geringer Fallzahlen statistisch relativ unsicher ist.  
Datenbasis: SOEP v35, gewichtete Angaben

### 11.4.3 Gering organisationsgebundenes Engagement

Neben dem organisationsgebundenen Engagement, also jenem in den zivilgesellschaftlichen Organisationen (zum Beispiel Organisation von Bildungsveranstaltungen, Verkaufs- oder Kampagnentätigkeit),

finden auch in anderen Zusammenschlüssen Aktivitäten des freiwilligen Engagements statt. Es handelt sich dabei um ein geringer organisationsgebundenes Engagement, das in Selbsthilfegruppen, der Nachbarschaftshilfe, Initiativen, Projekten, selbst organisierten Gruppen oder auch

allein erfolgt und damit weniger von Organisationen (wie Vereinen) reguliert wird. Das Engagement in solchen weniger formalisierten Zusammenschlüssen folgt häufig keinen festen Regeln und hierarchischen Strukturen, wie sie zum Beispiel im Sport oder in Wohlfahrtsorganisationen zu finden sind. Die Engagierten bestimmen selbstständig über Ziele oder Aktivitäten, da bestimmte Gremien wie Vorstände fehlen. Einer geringeren Kontinuität und Planbarkeit des Engagements stehen dabei größere Spielräume für Kreativität und Improvisation gegenüber.

Das Engagement in Selbsthilfegruppen, in der Nachbarschaftshilfe, in Initiativen, in Projekten, in selbst organisierten Gruppen oder »allein« hat in den letzten Jahren leicht zugenommen. Im Jahr 1999 waren nach Angaben des Freiwilligensurveys 14 % der Bevölkerung in solchen weniger organisationsgebundenen Zusammenschlüssen aktiv, 2014 waren es 16 %.

Dabei zeigen sich auffällige Unterschiede zwischen Frauen und Männern. Anders als beim zivilgesellschaftlichen Engagement insgesamt engagierten sich Frauen im Jahr 2014 etwas häufiger (18 %) in weniger formalisierten Zusammenhängen als Männer (14 %). Allerdings war der Anteil der Männer in den Jahren zuvor gewachsen. Der Unterschied zwischen den Geschlechtern erklärt sich anhand der Aktivitätsbereiche, in denen das geringer organisationsgebundene Engagement stattfindet. Hierbei handelt es sich in erster Linie um die Bereiche Schule und Kindergarten, Gesundheit sowie Soziales, die allgemein stärker durch ein weibliches Engagement geprägt sind.

Unterschiede bestehen auch zwischen den Altersgruppen: Das Engagement in geringer organisationsgebundenen Kontexten wird besonders von jungen Menschen gelebt. Personen im Alter von 14 bis 29 Jahren engagierten sich im Jahr 2014 zu 18 % in der Nachbarschaftshilfe, in Initiativen, Projekten, selbst organisierten Gruppen und »allein«. Von den Älteren (60 Jahre und älter) waren im Jahr 2014 insgesamt 16 % in weniger for-

malisierten Zusammenhängen engagiert. Die Ergebnisse im Zeitverlauf zeigen, dass sich die Diskrepanz zwischen Jung und Alt verringert hat. Die größeren Freiheitsgrade und Spielräume, die dieses Engagement bietet, sind mittlerweile sowohl für jüngere als auch für ältere Menschen attraktiv.

Deutliche Unterschiede zeigen sich auch nach dem Erwerbsstatus. Der Anteil der Arbeitslosen, die sich 2014 in weniger formalisierten Zusammenhängen engagierten, betrug fast ein Viertel (24%). Da die Ausübung dieser Form des Engagements in der Regel wohnungsnah in vertrauten Sozialräumen stattfindet und geringere Kosten verursacht, passt sie offenbar zur Lebenssituation in Phasen der Arbeitslosigkeit.

#### 11.4.4 Informelle Unterstützung

Eine weitere Form des zivilgesellschaftlichen Engagements stellen informelle Unterstützungsleistungen dar, die von Personen gegenüber Dritten unentgeltlich und freiwillig im privaten Raum erbracht werden (zum Beispiel Netzwerkinstallation im Haushalt, Handwerktätigkeit und Einkaufshilfen). Dabei ist die außerfamiliale informelle Unterstützung von innerfamiliärer Unterstützung zu unterscheiden. Informelle Unterstützung, die sich an nicht verwandte Personen richtet und in Form von kleinen Leistungen, sogenannten instrumentellen Hilfen wie Haushaltstätigkeiten, Kinderbetreuung und Pflege außerhalb des eigenen Haushalts, erfolgt, wird im Freiwilligen-survey 2014 als eine produktive Tätigkeit beschrieben, die zur gesellschaftlichen Wohlfahrtsproduktion beiträgt und Ausdruck von Solidarität in der Gesellschaft ist.

Instrumentelle Hilfestellungen im außerfamilialen sozialen Nahraum (zum Beispiel Nachbarschaft) wurde dem Freiwilligen-survey zufolge im Jahr 2014 von rund einem Viertel (26%) der Wohnbevölkerung in Deutschland erbracht. Kinderbetreuung als eine weitere Art der informellen Unterstützung für Nachbarinnen und Nachbarn, Freundinnen und

Freunde oder Bekannte wird dieser älteren Untersuchung folgend von 19% der Wohnbevölkerung ab 14 Jahren genannt.

Löst man die Unterscheidung von außerfamiliärer und innerfamiliärer Unterstützung auf, sind informelle Unterstützungsleistungen nach den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) im Zeitverlauf deutlich angestiegen. Im Jahr 1999 äußerte mehr als ein Drittel (37%) der Bevölkerung ab 17 Jahren, regelmäßig, das heißt mindestens einmal im Monat, Freundinnen und Freunden, Verwandten sowie Nachbarinnen und Nachbarn bei Aufgaben des Alltags zu helfen. Im Jahr 2017 war es bereits fast die Hälfte (47%). Hier zeigt sich: Es waren vor allem Männer und jüngere Menschen, die regelmäßig mithelfen, das heißt informell für andere aktiv sind. Dem Bildungsniveau kam eine geringere Bedeutung zu.

#### 11.4.5 Spenden

Menschen können sich auch durch das Spenden von Geld für gemeinwohlorientierte Zwecke engagieren. Spenden sind ein freiwilliger finanzieller Transfer, bei dem die Spenderin oder der Spender keine äquivalente materielle Gegenleistung erhält. Die Spenden gehen zumeist an zivilgesellschaftliche Organisationen, die sie in der Regel an Bedürftige weiterleiten oder damit ausgewählte Projekte finanzieren.

Nach den Angaben des Freiwilligen-survey spendet ein beachtlicher Anteil der Bevölkerung in Deutschland. Während 1999 und 2004 deutlich mehr als 60% der über 14-Jährigen angaben, in den letzten zwölf Monaten für soziale oder gemeinnützige Zwecke gespendet zu haben, ging dieser Anteil 2009 auf 58% und 2014 weiter auf 54% zurück. Die Längsschnittbetrachtung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ermittelte für das Jahr 2017 einen Anteil von weniger als der Hälfte (47%) der Bundesbürgerinnen und -bürger, die Geld gespendet hatten. Die durchschnittliche Spendenhöhe betrug dabei rund 301 Euro pro Spender. ▶ Tab 2

Nicht alle Bevölkerungsgruppen beteiligten sich 2017 in gleichem Maße an

Spendenaktivitäten. Die Spendenbeteiligungsquote der Westdeutschen war im Durchschnitt noch immer um 12 Prozentpunkte höher als jene der Ostdeutschen. Bezüglich der geschlechtsspezifischen Unterschiede im Spendenverhalten zeigt sich in Übereinstimmung mit anderen Untersuchungen, dass der Anteil der Frauen etwas höher ausfiel. Die unterschiedliche Spendenbeteiligung beider Geschlechter wird oft mit der durchschnittlich längeren Lebenserwartung von Frauen erklärt. Ältere Personen neigen eher dazu zu spenden als jüngere. Mit zunehmendem Alter wächst dabei der Frauenanteil. Offenbar können aber Männer durch ihre bessere wirtschaftliche Situation im Alter (etwa durch höhere Renten und Pensionen) höhere Beträge spenden.

Besonders gering fällt der Anteil der Spendenden bei den befragten Jugendlichen und jüngeren Erwachsenen aus. In der Gruppe der 16- bis 34-Jährigen hatte 2017 weniger als jede/jeder Dritte Geld gespendet. Viele Menschen beginnen offensichtlich erst ab 35 Jahren mit dem Spenden. In der Altersgruppe ab 65 Jahren steigt die Spendenbereitschaft drastisch an. Gleichwohl lässt sich seit 2009 ein leichter Rückgang der Spendenbeteiligung bei den Älteren feststellen, während die durchschnittliche Spendenhöhe im gleichen Zeitraum kontinuierlich anstieg.

Für den Einfluss des Alters auf das Spendenverhalten werden verschiedene Ursachen angeführt. Der soziale Generationenansatz geht davon aus, dass Menschen gleichen Alters zu einem ähnlichen Verhalten tendieren, da sie ähnliche Erfahrungen in ihrer Kindheit (zum Beispiel Krieg oder Solidarität) gemacht haben. Sozioökonomische Erklärungsansätze führen die größere Spendenbereitschaft älterer Menschen hingegen eher auf deren bessere wirtschaftliche Situation durch höhere und gesicherte Einkommen sowie das angesammelte Vermögen zurück (siehe Kapitel 6.4, Seite 245). Insofern kann der Rückgang der Spendenbeteiligung bei den Älteren durchaus mit



► Tab 2 Spenden 2009–2017

	Spendenquote in Prozent			Durchschnittliche Spendenhöhe in Euro		
	2009	2014	2017	2009	2014	2017
<b>Insgesamt</b>	40	47	47	206	258	301
<b>Geschlecht</b>						
Männer	39	46	45	245	304	357
Frauen	42	48	49	171	216	251
<b>Alter</b>						
16–34 Jahre	25	30	30	91	111	158
35–49 Jahre	39	44	48	189	267	254
50–64 Jahre	43	49	49	202	254	329
65–79 Jahre	53	61	58	258	306	363
ab 80 Jahren	51	60	58	280	340	409
<b>Schulischer und beruflicher Abschluss</b>						
ohne Schulabschluss, Hauptschulabschluss sowie ohne beruflichen Abschluss	25	31	30	107	156	165
Realschulabschluss, Abitur und beruflicher Abschluss	39	45	45	162	189	232
Fach-/Hochschulabschluss	57	64	64	321	413	461
<b>Religionszugehörigkeit/ Glaubensbekenntnis<sup>1</sup></b>						
mit Religionszugehörigkeit/ Glaubensbekenntnis	46	51	.	217	269	.
ohne Religionszugehörigkeit/ Glaubensbekenntnis	30	37	.	168	217	.
<b>Region</b>						
Ostdeutschland	33	36	37	134	140	163
Westdeutschland	42	49	49	219	277	323

<sup>1</sup> Frage zur Religionszugehörigkeit wurde 2017 im SOEP nicht gestellt.  
 . Zahlenwert unbekannt.  
 Datenbasis: SOEP V35  
 Quelle: DIW Wochenbericht 8/2020, S. 107

einer Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Situation zusammenhängen.

Ähnlich wie beim zivilgesellschaftlichen Engagement beeinflussen Bildungsmerkmale das Spendenverhalten gravierend. Personen mit einem Fach- oder Hochschulabschluss weisen für 2017 mit 64 % einen höheren Anteil von Spendern auf als Personen ohne Abschluss oder mit Hauptschulabschluss, von denen 30 % spendeten. Mit höherer Bildung und beruflicher Qualifikation steigt zugleich die durchschnittliche Spendenhöhe. Sie erreichte bei Personen mit Fach- oder Hochschulabschluss 461 Euro, während sie bei jenen ohne Abschluss oder mit Hauptschulabschluss 165 Euro betrug.

Auch der Erwerbsstatus beeinflusst die Spendenbereitschaft. Arbeitslose spenden offenbar aus ihrer wirtschaftlichen Situation heraus seltener als Erwerbstätige. Nichterwerbstätige, zu denen besonders Personen im Rentenalter gehören, haben die höchste Spenderquote. Dies ist offensichtlich Ausdruck ihrer allgemeinen Lebenssituation und der guten wirtschaftlichen Absicherung eines großen Teils dieser sozialen Gruppe.

Insgesamt wird das Spendenverhalten also nachhaltig vom Einkommen beeinflusst: Dieser Zusammenhang wird oft mit dem höheren Wohlstand erklärt, der es einer Person erlaubt, einen Teil dieses Wohlstands anderen Menschen oder Projekten zukommen zu lassen,

ohne selbst in wirtschaftliche Schwierigkeiten zu geraten oder Verzicht leisten zu müssen. Dementsprechend nimmt die Spendenfreudigkeit mit steigender Prosperität zu.

Im Zeitverlauf zeigen sich nicht nur Unterschiede in der Spenderquote, sondern auch hinsichtlich der Spendenhöhe. Während 2009 die durchschnittliche Spendenhöhe 206 Euro betrug, stieg sie bis 2014 auf 258 Euro und erreichte im Jahr 2017 einen Betrag von 301 Euro. Generell zeigt sich dabei folgendes Muster: Über die Zeit spenden zwar weniger Personen, diese geben dafür aber einen höheren Betrag aus.

#### 11.4.6 Zivilgesellschaftliches Engagement im Bereich Umwelt und Klimawandel

Die Menschen in Deutschland sorgen sich vermehrt um die Umwelt und das Klima. Die Sorgen um den Schutz der Umwelt sowie angesichts der Folgen des Klimawandels sind in den letzten Jahren stark angestiegen (siehe Kapitel 12.1, Seite 409, und Kapitel 13.5, Seite 455). Die zunehmenden Sorgen im Bereich Umwelt und Klima gehen allerdings nicht mit einem Anstieg der allgemeinen Engagementquoten einher. Im Gegenteil, es zeigt sich sogar ein leichter Rückgang der Engagementquote bei Personen, die große Sorgen auf diesem Gebiet äußern. Sorgen um Umweltschutz und Klimawandel allein ziehen offenbar nicht automatisch ein individuelles zivilgesellschaftliches Engagement nach sich. ► Tab 3

Anders sieht es aus, wenn spezifische Bereiche des zivilgesellschaftlichen Engagements betrachtet werden. Folgt man einer Langzeitbetrachtung zum Umweltbewusstsein des Umweltbundesamtes, die sich dem zivilgesellschaftlichen Engagement im Bereich Umwelt und Naturschutz widmet, ist die Engagementbeteiligung trotz deutlicher Schwankungen insgesamt durch einen Anstieg gekennzeichnet. Der Anteil der Personen, die sich aktiv im Bereich Umwelt und Naturschutz engagieren, hat sich zwischen 2006 (6 %) und 2018 (12 %) verdoppelt.

Der Freiwilligensurvey erlaubt eine vertiefende Betrachtung zivilgesellschaftlichen Engagements im Bereich Umwelt, Natur- oder Tierschutz. Auch dieser Untersuchung folgend ist das Engagement im Umweltbereich zwischen 1999 (2 %) und 2014 (4 %) gestiegen. In Vereinen oder Verbänden sind in diesem Engagementfeld im Jahr 2014 etwas mehr Männer (4 %) als Frauen (3 %) vertreten. Auch die 50- bis 64-Jährigen (4 %) und Personen mit hoher Bildung (4 %) liegen beim freiwilligen Engagement für die Umwelt leicht über dem Durchschnitt. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Gruppen fallen insgesamt aber eher gering aus.

Nach den Ergebnissen der Shell Jugendstudie 2019 belegt der Bereich Umwelt- und Tierschutz bei den 12- bis 25-Jährigen den dritten Platz der am häufigsten genannten Engagementbereiche. 2019 gaben 37 Prozent der jungen Menschen an, sich oft beziehungsweise gelegentlich in diesem Bereich zu engagieren, wobei sich der Anteil seit 2010 kaum verändert hat und demnach als stabil gelten kann.

Da zivilgesellschaftliches Engagement im Umweltbereich oftmals in Vereinen erfolgt, ist eine organisationsbezogene Betrachtung des Engagements eine wichtige Ergänzung zur individuellen Analyse. Die repräsentative Befragung der organisierten Zivilgesellschaft in Deutschland (ZiviZ-Survey) bietet für die Jahre 2012 und 2017 Daten zu zivilgesellschaftlichen Organisationen nach Teilbereichen. Demnach gehören Umwelt und Naturschutz zu den Bereichen, für die zahlreiche Organisationen gestiegene (45 %) oder zumindest unveränderte (32 %) Mitgliederzahlen berichten. Die Zahl der freiwillig Engagierten ist bei rund einem Viertel (26 %) der befragten Organisationen in diesem Bereich gestiegen, bei knapp zwei Drittel (61 %) ist sie gleich geblieben. Auch wenn die bloße Mitgliedschaft nicht mit einem zivilgesellschaftlichen Engagement gleichgesetzt werden kann, lässt sie sich doch als eine wichtige Vorstufe interpretieren.

Die Umwelt- und Naturschutzorganisationen erfahren offenbar einen regen

► **Tab 3 Engagementquote der Bevölkerung nach Sorgen um den Schutz der Umwelt und angesichts der Folgen des Klimawandels 2009–2017 – in Prozent**

	Engagementquoten unter Personen mit großen Sorgen um ...				
	2009	2011	2013	2015	2017
... den Schutz der Umwelt	32	35	31	36	34
... die Folgen des Klimawandels	31	34	31	36	35

Personen ab 17 Jahren.  
Datenbasis: SOEP v35, gewichtete Angaben; eigene Berechnungen

Zuspruch, der sich in der Fläche eher gleichmäßig verteilt. Sie finden sich zu ähnlichen Anteilen in Dörfern und Gemeinden (23 %), Kleinstädten (30 %), mittelgroßen Städten (22 %) und Großstädten (25 %). Eine Konzentration auf stärker besiedelte Räume zeichnet sich folglich nicht ab. Allerdings haben die Organisationen im Bereich Umwelt und Naturschutz eine sehr homogene Mitglieder- und Engagiertenstruktur, das heißt, die hier assoziierten Personen weisen einen ähnlichen sozialen und kulturellen Hintergrund auf. Sie verfügen beispielsweise über ein ähnliches Bildungsniveau und haben ähnliche Wertvorstellungen. Das Phänomen der Homogenität ist allerdings für viele zivilgesellschaftliche Organisationen typisch und hängt eng mit ihren Gründungsbedingungen zusammen, in der sich oft Gleichgesinnte aus ähnlichen sozialen Kreisen zusammenfinden.

Neben dem klassischen Engagement in Vereinen und Verbänden, das weiterhin von zentraler Bedeutung ist, bilden sich mit digitalen und bewegungsorientierten Formaten im Bereich Umwelt-, Klima- und Tierschutz neuartige Formen des Engagements heraus. Laut Erkenntnissen des Dritten Engagementberichts der Bundesregierung (2020) ist dieser Bereich des zivilgesellschaftlichen Engagements stark mit solchen alternativen Beteiligungsformen assoziiert. Unter den 14- bis 27-Jährigen gab rund jede / jeder Dritte (33 %) an, im Bereich Umwelt-, Natur- oder Tierschutz teilweise, überwiegend oder vollständig in digitaler Form engagiert zu sein. Die jungen Engagierten

nutzen die vielfältigen Möglichkeiten digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien und erweitern so die Bandbreite zivilgesellschaftlichen Engagements. Ein Rückgriff hierauf ist jedoch nur jenen vorbehalten, die die notwendigen Kompetenzen im Umgang mit digitalen Medien mitbringen.

Neben dem digitalen Engagement greifen junge Menschen im Bereich Umwelt, Natur- und Tierschutz jüngst verstärkt auf Protest in Form von Demonstrationen zurück, um die Gesellschaft in ihrem Sinne aktiv mitzugestalten. Das derzeit bevölkerungsweit bekannteste Protestformat der jungen Menschen, die sich neben lokalen Orts- und Regionalgruppen vor allem digital und global vernetzen, ist die Fridays-for-Future-Bewegung, die seit Beginn des Jahres 2019 weltweit aktiv ist. Fast ein Viertel (23 %) der Jugendlichen im Alter von 14 bis 22 Jahren gab laut einer Studie des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2020 an, bei Fridays for Future mitzuwirken. Die Mehrheit von ihnen will dies auch zukünftig tun. Unter der großen Zahl der Jugendlichen, die bisher nicht bei Fridays for Future engagiert sind (73 %), kann sich fast jede / jeder Zweite (46 %) vorstellen, künftig an dieser Protestform mitzuwirken. Es bleibt zu beobachten, inwieweit sich die hohe Beteiligung an dieser Form des Protests sowie an neuen Formen zivilgesellschaftlichen Engagements im Bereich Umwelt-, Natur- und Tierschutz künftig in steigenden Engagiertenzahlen wiederfindet.