

### 5 Bürgerschaftliches Engagement und politische Partizipation

#### Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Im Zeitraum 2012/2013 haben gut zwei Fünftel (42,6 %) der nordrhein-westfälischen Bevölkerung im Alter von zehn und mehr Jahren ein Ehrenamt bekleidet bzw. waren freiwillig engagiert.

Der höchste Beteiligungsgrad findet sich bei den 35- bis unter 50-Jährigen, hier war knapp die Hälfte (48,6 %) freiwillig engagiert.

16,8 % der freiwillig Engagierten waren im Bereich „Kirche/religiöse Gemeinschaften“ tätig. Damit stand dieser Bereich an erster Stelle, gefolgt vom sozialen Bereich (12,1 %), „Sport und Bewegung“ (11,5 %), sowie „Freizeit und Geselligkeit“ (9,8 %) und „Schule und Kindergarten“ (9,4 %).

Die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Bundesfreiwilligendienst ist seit seinem Start im Jahr 2011 kontinuierlich gestiegen. 2014 nahmen in Nordrhein-Westfalen im Jahresdurchschnitt gut 8 500 Personen am Bundesfreiwilligendienst teil. Der Großteil (89,1 %) war jünger als 27 Jahre.

Die Wahlbeteiligung in Nordrhein-Westfalen ist tendenziell rückläufig, so auch bei den Kommunalwahlen. Bei den Kommunalwahlen im Jahr 2014 nahm nur noch die Hälfte der Wahlberechtigten (50,0 %) an der Wahl teil.

Die Wahlbeteiligung variiert regional stark: Die Spannweite bei der Kommunalwahl 2014 reichte von 40,5 % in Duisburg bis zu 59,7 % in Münster. Der Abstand zwischen der höchsten und der niedrigsten Wahlbeteiligung lag demnach bei 19,2 Prozentpunkten und fiel damit größer aus als 2009 (17,1 Prozentpunkte). Innerhalb der Städte bzw. Kreise sind die Unterschiede bei der Wahlbeteiligung häufig noch größer.

#### 5.1 Einleitung

Der Begriff Partizipation umfasst allgemein die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, an Kultur und Freizeitaktivitäten. Das vorliegende Kapitel widmet sich – vor allem bedingt durch die Datenlage auf Bundesländerebene – nur einem kleinen Ausschnitt des breiten Themenfeldes Partizipation.

In den Blick genommen wird zum einen das Tätigwerden von Individuen und Organisationen für andere Menschen und das Gemeinwesen. Hierfür sind Begriffe wie bürgerschaftliches Engagement, freiwilliges Engagement, Freiwilligenarbeit oder Ehrenamt gebräuchlich. Zum anderen wird die politische Partizipation thematisiert, wobei dazu auf Landesebene nur Daten zur Wahlbeteiligung verfügbar sind. Allgemein ist unter politischer Partizipation die Beteiligung an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen – sei es in politischen Parteien oder auch in Interessenverbänden, Bürgerinitiativen, Nichtregierungsorganisationen oder Bürgerforen – zu verstehen.

Sowohl das bürgerschaftliche Engagement als auch die politische Partizipation umfassen eine große Bandbreite an Partizipationsformen, die Unterschiede im Hinblick auf die Verbindlichkeit, den zeitlichen Aufwand des Engagements sowie den Organisationsgrad aufweisen.

## II.5 Bürgerschaftliches Engagement und politische Partizipation

Information und Technik Nordrhein-Westfalen

---

Neben dem gesellschaftlichen Nutzen, der von bürgerschaftlichem Engagement und einer breiten politischen Partizipation ausgeht, wie z. B. Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, der sozialpolitischen Daseinsvorsorge und der Demokratie, hat Partizipation auch individuellen Nutzen, denn Engagement ermöglicht Teilhabe und Anerkennung (Evers/Klie/Roß 2015). Daher ist von besonderer Bedeutung, dass allen Menschen gleichermaßen der Zugang zu den vielfältigen Partizipationsformen offen steht. Gleichwohl bestehen in der Realität soziale Unterschiede im Zugang zu und der Beteiligung an sozialen Partizipationsmöglichkeiten.

Die Wahlbeteiligung ist ein wichtiger Gradmesser für die Legitimation der parlamentarischen Demokratie. Zu befürchten ist, dass eine zunehmend sozial selektive Wahlbeteiligung dazu führt, dass die Interessen sozial benachteiligter Gruppen in der parlamentarischen Demokratie immer unzureichender vertreten werden.

Bundesweite empirische Studien zeigen, dass sowohl bürgerschaftliches Engagement als auch politische Partizipation durch den sozioökonomischen Status beeinflusst werden (Engels 2007: 36 – 37; Lenhart 2010: 16). Dies hat zur Folge, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen und ihre Interessen unzureichend politisch repräsentiert sind. Auf den Zusammenhang zwischen sozioökonomischem Status und den dargestellten Partizipationsformen wird in Kapitel III.3.6.4 vertiefend eingegangen.

An dieser Stelle wird zunächst die Verbreitung des freiwilligen Engagements in der nordrhein-westfälischen Bevölkerung dargestellt. Daneben wird auf die Entwicklung des 2011 neu eingeführten Bundesfreiwilligendienstes eingegangen (Kapitel II.5.2).

Im Themenbereich politische Partizipation wird in Kapitel II.5.3 die Entwicklung der Wahlbeteiligung in Nordrhein-Westfalen betrachtet. Im Fokus stehen die letzte Kommunalwahl 2014 und hier die regionalen Unterschiede bei der Wahlbeteiligung zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten.

### 5.2 Bürgerschaftliches Engagement

Analysen zum bürgerschaftlichen Engagement beruhen auf der Zeitverwendungserhebung.<sup>35)</sup> Die Angaben beziehen sich nur auf solche freiwilligen bzw. ehrenamtlichen Tätigkeiten, die unbezahlt oder gegen eine geringe Aufwandsentschädigung ausgeübt werden. Hierzu zählen beispielsweise Tätigkeiten als Übungsleiter/-in in einem Sportverein, Tätigkeiten in kulturellen Vereinen und Kirchen, in der Eltern- und Schülerververtretung, in Wohlfahrtsverbänden, in Parteien, Gewerkschaften und politischen Initiativen, im Naturschutz, als Helfer/-in in den Bereichen Gesundheit und Pflege oder bei den Feuerwehren und Rettungsdiensten.

---

35) In den Jahren 2012/2013 hat das Statistische Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Statistischen Ämtern der Länder zum dritten Mal (nach 1991/1992 und 2001/2002) die Erhebung zur Zeitverwendung privater Haushalte durchgeführt. Die Erhebung gibt Aufschluss darüber, wie Menschen in den unterschiedlichsten Lebenslagen und Haushaltskonstellationen ihre Zeit für verschiedene Lebensbereiche einteilen. Die Befragung fand kontinuierlich verteilt über den Zeitraum August 2012 bis Juli 2013 statt, um saisonale Verzerrungen zu vermeiden. Ergebnisse aus dem Freiwilligensurvey, der zentralen Erhebung in Deutschland zum Thema freiwilliges Engagement, lagen für Nordrhein-Westfalen für das Befragungsjahr 2014 zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht vor. Vergleiche der Ergebnisse zwischen Freiwilligensurvey und Zeitverwendungserhebung sind aus methodischen Gründen nicht sinnvoll.

## II.5 Bürgerschaftliches Engagement und politische Partizipation

Im Zeitraum 2012/2013 hatten gut zwei Fünftel (42,6 %) der Bevölkerung im Alter von zehn und mehr Jahren in den letzten zwölf Monaten ein Ehrenamt bekleidet bzw. waren freiwillig engagiert. Diese Engagementquote lag in der weiblichen Bevölkerung mit 43,7 % etwas höher als in der männlichen (41,5 %).

Der Grad der Beteiligung am ehrenamtlichen Engagement variiert mit dem Alter: Der höchste Beteiligungsgrad ist bei den 35- bis unter 50-Jährigen zu beobachten, hier war knapp die Hälfte (48,6 %) freiwillig engagiert. Etwas niedriger fällt die Engagementquote bei den 50- bis unter 65-Jährigen (43,3 %) aus sowie bei den 65-Jährigen und Älteren (44,3 %).

In der Ausbildungsphase sowie in den ersten Berufsjahren, die häufig mit der Familiengründungsphase zusammenfallen, hat freiwilliges Engagement eine etwas geringere Bedeutung. Von den jungen Erwachsenen (18 bis unter 35 Jahre) waren 36,4 % ehrenamtlich tätig. Auch die Kinder und Jugendlichen im Alter von 10 bis unter 18 Jahren sind seltener engagiert (32,1 %) als die Erwachsenen.

Wie frühere Studien auch für Nordrhein-Westfalen gezeigt haben (vgl. Gensicke/Geiss 2010), zeigen Erwerbstätige eine überdurchschnittliche Engagementquote, dies war auch 2012/2013 der Fall (45,3 %).

Die Tätigkeitsfelder des freiwilligen Engagements sind vielfältig: Am häufigsten finden freiwillige Aktivitäten in der Kirche oder religiösen Gemeinschaften statt (16,8 % der Engagierten), gefolgt vom sozialen Bereich (12,1 %), „Sport und Bewegung“ (11,5 %), sowie „Freizeit und Geselligkeit“ (9,8 %) und „Schule und Kindergarten“ (9,4 %).

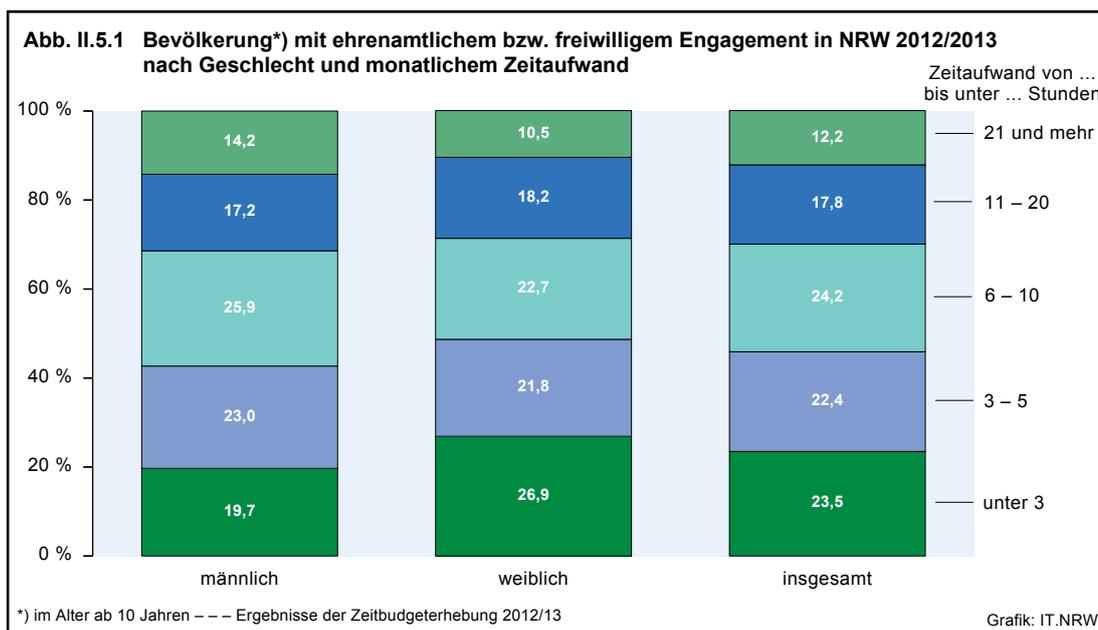
Dabei haben Frauen und Männer unterschiedliche Schwerpunkte ihres freiwilligen Engagements. Für beide stand der Bereich „Kirche und religiöse Gemeinschaften“ an erster Stelle (Frauen: 18,8 %, Männer: 14,6 %). Bei Frauen folgten an zweiter Position Tätigkeiten im sozialen Bereich (13,8 %) und an dritter Stelle im Bereich „Schule und Kindergarten“ (12,3 %). Männer hingegen waren am zweithäufigsten im Bereich „Sport und Bewegung“ aktiv (13,9 %), gefolgt vom Bereich „Freizeit und Geselligkeit“ (11,6 %).

Auch hinsichtlich des monatlichen Zeitaufwandes bestehen Unterschiede zwischen den Geschlechtern, wie Abbildung II.5.1 verdeutlicht: Männer wenden im Durchschnitt etwas mehr Zeit pro Monat für freiwilliges Engagement auf als Frauen. 26,9 % der ehrenamtlich tätigen Frauen waren unter drei Stunden je Monat aktiv (Männer: 19,7 %). 44,5 % der ehrenamtlich engagierten Frauen wendeten monatlich zwischen drei und zehn Stunden für ehrenamtliche Tätigkeiten auf, gegenüber 48,9 % der Männer. 21 und mehr Stunden pro Monat aktiv für ein Ehrenamt bzw. freiwillige Tätigkeit waren gut jede zehnte Frau (10,5 %), aber etwa jeder siebte engagierte Mann (14,2 %).

Eine deutlich größere Verbindlichkeit und Institutionalisierung im Vergleich zum oben dargestellten Freiwilligenengagement weist der Bundesfreiwilligendienst auf. Der Bundesfreiwilligendienst wurde im Jahr 2011 infolge der Aussetzung der Wehrpflicht und des hiermit zusammenfallenden Endes des Zivildienstes eingeführt. Die Ausrichtung und Ausgestaltung des Bundesfreiwilligendienstes knüpft entsprechend an den Zivildienst an und soll die Folgen der Aussetzung des Zivildienstes teilweise kompensieren.

## II.5 Bürgerschaftliches Engagement und politische Partizipation

Information und Technik Nordrhein-Westfalen



Darüber hinaus soll ein größerer Personenkreis für den Bundesfreiwilligendienst angeworben werden, daher wurde eine Öffnung für Personen im Alter von über 27 Jahren verankert (anders als das freiwillige ökologische bzw. soziale Jahr, das eine Höchstaltersgrenze von 27 Jahren aufweist). Ziel der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes ist somit auch die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bevölkerung (Haß/Beller 2015). Der Einsatz findet in gemeinwohlorientierten Einrichtungen statt, die Einsatzfelder reichen vom sozialen, ökologischen und kulturellen Bereich bis hin zu Sport, Zivil- und Katastrophenschutz.

In Nordrhein-Westfalen nahmen im Jahresdurchschnitt 2014 gut 8 500 Personen am Bundesfreiwilligendienst teil. Damit ist die Zahl der „Bundesfreiwilligen“ gestiegen; 2012 waren es jahresdurchschnittlich gut 7 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, 2013 gut 8 000. Trotz der Öffnung auch für Ältere wird der Bundesfreiwilligendienst überwiegend von unter 27-Jährigen jungen Erwachsenen genutzt. Im Juni 2015 lag deren Anteil bei 89,1 %, gefolgt von den 27- bis 50-Jährigen (6,9 %) und den 51- bis unter 65-Jährigen (3,6 %). Zudem sind Frauen zum Stand Juni 2015 mit einem Anteil von 54,3 % häufiger im Bundesfreiwilligendienst aktiv als Männer (45,7 %).

Der Frauenanteil an den Bundesfreiwilligen in Nordrhein-Westfalen liegt damit auf dem Niveau des Bundesdurchschnitts (54,0 %). Abweichungen gibt es hingegen mit Blick auf die Altersstruktur: Im Bundesdurchschnitt sind gut zwei Drittel (67,4 %) der Bundesfreiwilligen unter 27 Jahre alt, die 27- bis unter 50-Jährigen machten 17,3 % aus und die 51- bis unter 65-Jährigen 14,2 %. Diese Unterschiede sind in erster Linie auf die Struktur der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in den ostdeutschen Bundesländern zurückzuführen, aber auch in einigen westdeutschen Flächenstaaten ist die Beteiligung im mittleren Erwachsenenalter anteilig höher als in Nordrhein-Westfalen.<sup>36)</sup>

36) Quelle: Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben, <https://www.bafza.de/presse/statistiken.html> (Zugriff am 13.01.2016)

### 5.3 Politische Partizipation

Politische Partizipation umfasst neben der Organisation in Parteien u. a. auch die Mitwirkung in sozialen Protestbewegungen, Nichtregierungsorganisationen, Interessenverbänden und Bürgerforen. Die einfachste Form der politischen Partizipation ist die aktive Wahrnehmung des Wahlrechts. Die Wahlbeteiligung kann als „Gradmesser“ sowohl für das politische Interesse der Bürgerinnen und Bürger betrachtet werden als auch für die Legitimation der parlamentarischen Demokratie, deren zentrales Funktionselement das aktive und passive Wahlrecht darstellt.

Generell gibt es Unterschiede bei der Wahlbeteiligung zwischen den Wahlen auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen. Vergleichsweise hoch ist die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl, gefolgt in abnehmender Reihenfolge von der Landtagswahl und der Kommunalwahl. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Wahlbeteiligung bei den jeweils vier zurückliegenden Wahlen.

Kommunalwahl		Landtagswahl		Bundestagswahl	
Wahl am...	Prozent	Wahl am...	Prozent	Wahl am...	Prozent
25.05.2014	50,0	13.05.2012	59,6	22.09.2013	72,5
30.08.2009 <sup>1)</sup>	51,9	09.05.2010	59,3	27.09.2009	71,4
26.09.2004	54,4	22.05.2005	63,0	18.09.2005	78,3
12.09.1999	55,0	14.05.2000	56,7	22.09.2002	80,3

1) einschließlich der zwischen dem 30.08.2009 und 25.05.2014 durchgeführten Wahlen – – – Quelle: IT.NRW, Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 2014

Bei den Wahlen zu den Kommunalparlamenten und noch deutlicher bei den Wahlen zum Bundestag wird auch in Nordrhein-Westfalen der Trend abnehmender Wahlbeteiligung ersichtlich<sup>37)</sup>, bei den vier zurückliegenden Landtagswahlen hingegen ist dieser Trend nicht erkennbar.

Bei den Zahlen zur Wahlbeteiligung ist zu berücksichtigen, dass die Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit – die, wie in Kapitel II.1 gezeigt, knapp 10 % an der Gesamtbevölkerung stellt – bei Bundes- und Landtagswahlen nicht wahlberechtigt ist: Das Grundgesetz (GG) lässt es nicht zu, Ausländerinnen und Ausländern durch Einfaches Gesetz<sup>38)</sup> das aktive oder passive Wahlrecht zu den Bundestagswahlen einzuräumen. Gleiches gilt auch für die Teilnahme an Landtagswahlen und für die Teilnahme an Volksabstimmungen auf der Bundes- oder der Landesebene. Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft haben, verfügen seit 1992 über das aktive und passive Wahlrecht auf der kommunalen Ebene (Art. 28 Absatz 1 Satz 3 GG).<sup>39)</sup>

Für Ausländerinnen und Ausländer aus Nicht-EU-Ländern besteht die Möglichkeit zur politischen Mitwirkung in kommunalen Gremien sowie in Vereinen, Bürgerinitiativen, Gewerkschaften und Schulen.

37) Dieser Trend trifft auch auf die anderen Bundesländer zu. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung in Nordrhein-Westfalen lag bei den zurückliegenden vier Bundestagswahlen jeweils über dem Bundesdurchschnitt.

38) Ein förmliches Gesetz (des Bundes oder eines Landes), das keine Verfassungsänderung zum Inhalt hat und deshalb nicht der hierfür vorgesehenen qualifizierten Mehrheit bedarf.

39) Damit wurde eine Regelungsverpflichtung des europäischen Gemeinschaftsrechts umgesetzt. Vgl. Bundesministerium des Innern: Ausländerwahlrecht, [www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Staatliche-Ordnung/Wahlrecht/Auslaenderwahlrecht/auslaenderwahlrecht\\_node.htm](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Staatliche-Ordnung/Wahlrecht/Auslaenderwahlrecht/auslaenderwahlrecht_node.htm) (Zugriff am 21.09.2015)

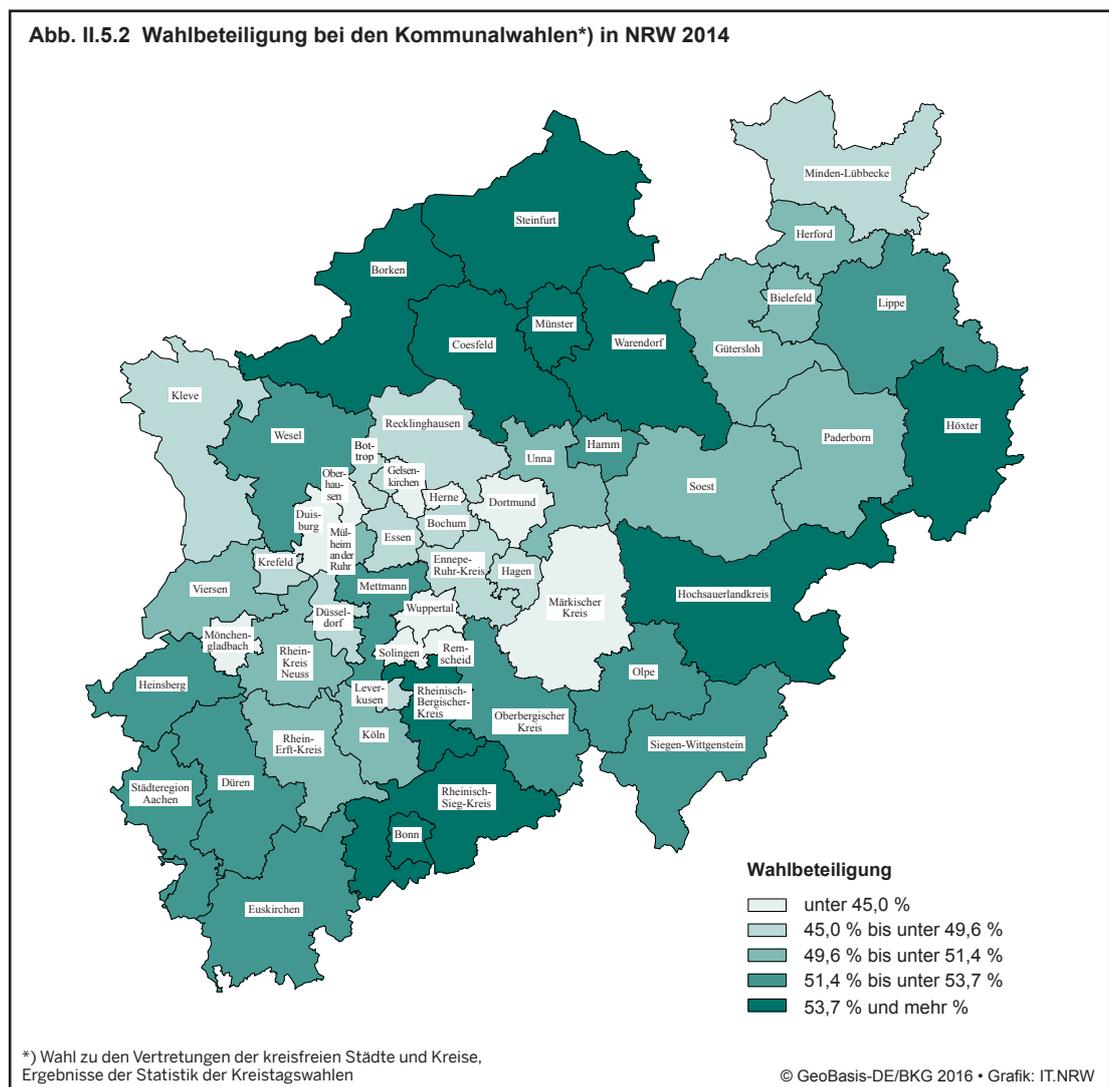
## II.5 Bürgerschaftliches Engagement und politische Partizipation

### Information und Technik Nordrhein-Westfalen

Mit Blick auf die tendenziell rückläufige Wahlbeteiligung stellt sich die Frage nach der schichtspezifischen Wahlbeteiligung, d. h. danach, welche sozialen Gruppen wählen und welche nicht. Empirische Studien geben Hinweise darauf, dass ein Zusammenhang zwischen der Wahlbeteiligung und dem sozialen Status besteht. Daher liegt eine soziale Ungleichheit in der politischen Repräsentanz in den Parlamenten nahe (vgl. Schäfer 2015). Auf dieses Thema wird in Kapitel III.3.6.4 näher eingegangen.

Der Zusammenhang zwischen Wahlbeteiligung und sozialer Lage spiegelt sich auch in den regionalen Unterschieden der Wahlbeteiligung wider: In Nordrhein-Westfalen variiert die Wahlbeteiligung regional sehr deutlich.

Abb. II.5.2 Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen\*) in NRW 2014



Landesweit ist bei den Kommunalwahlen 2014 nur die Hälfte der Wahlberechtigten (50,0 %) tatsächlich an die Wahlurne gegangen. Insgesamt wiesen 24 Kreise und kreisfreie Städte eine Wahlbeteiligung von unter 50 % aus, 2009 waren es erst 17 Kreise und kreisfreie Städte.

Regional reichte die Spannweite der Wahlbeteiligung 2014 von 40,5 % in Duisburg bis zu 59,7 % in Münster. Der Abstand zwischen der höchsten und niedrigsten Wahlbeteiligung lag demnach bei 19,2 Prozentpunkten und fiel damit größer aus als 2009 (17,1 Prozentpunkte).

## II.5 Bürgerschaftliches Engagement und politische Partizipation

Es bestehen vergleichbare regionale Muster bei der Wahlbeteiligung 2014 wie bereits bei der Kommunalwahl 2009: Eine im Vergleich zum Landesdurchschnitt deutlich überdurchschnittliche Wahlbeteiligung (über 57 %) war neben Münster im Kreis Coesfeld und im Kreis Höxter zu finden. Eine überdurchschnittliche Wahlbeteiligung (zwischen 53,7 % und 57 %) wurde zudem in Bonn, in den übrigen Kreisen des Münsterlandes, im Hochsauerlandkreis sowie im Rhein-Sieg-Kreis und im Rheinisch-Bergischen Kreis gemessen.

Deutlich unterdurchschnittlich (unter 45 %) fiel die Wahlbeteiligung dagegen in den Ruhrgebietsstädten Duisburg, Oberhausen, Gelsenkirchen und Herne, sowie in Mönchengladbach, Solingen und Remscheid aus.

Es bestehen aber nicht nur regionale Unterschiede bei der Wahlbeteiligung zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten. Auf kleinräumiger Ebene, d. h. innerhalb einer Gemeinde, können die Unterschiede bei der Wahlbeteiligung zwischen den Stadtteilen bzw. Ortsteilen – insbesondere vor dem Hintergrund einer innerstädtischen oder innerörtlichen sozialen Segregation – zum Teil noch deutlicher auseinanderfallen (vgl. Schäfer/Vehrkamp/Gagné 2013; vgl. Kapitel III.3.6.4).

## **II.5 Bürgerschaftliches Engagement und politische Partizipation**

Information und Technik Nordrhein-Westfalen

---