

Neue Soziale

F O R S C H U N G S J O U R N A L

Bewegungen



LOCAL POWER

Mehr Bürgerengagement durch Governance?

Heft 3 – September 2005 € 14,-

LUCIUS
LUCIUS



EDITORIAL

- 2 Local Power
Mehr Bürgerengagement durch Governance?

AKTUELLE ANALYSE

- 7 *Helmut Röscheisen*
Der Deutsche Naturschutzring – Geschichte, Interessensvielfalt, Organisationsstruktur und Perspektiven

THEMENSCHWERPUNKT

- 19 *Brigitte Geißel*
Zivilgesellschaft und local Governance: Good Fellows?
- 29 *Annette Zimmer*
Vom Ehrenamt zum Bürgerschaftlichen Engagement
Einführung in den Stand der Debatte
- 39 *Adalbert Evers*
Mehr als Regulierung
Zur Rolle kommunaler Politik und Verwaltung am Beispiel der Kindertagesstätten
- 48 *Lilian Schwalb*
Wer und wohin steuert die lokale Kulturpolitik?
Public Private Partnerships in der Kulturfinanzierung
- 58 *Margit Mayer*
Drittsektor-Organisationen in der Politik gegen soziale Ausgrenzung
- 69 *Wolfgang Vortkamp*
Integration durch Partizipation
Aktives Bürgerengagement und die Rolle von Vereinen in Ostdeutschland
- 84 *Christoph Haug/Simon Teune/Mundo Yang*
Von Porto Alegre nach Berlin
Lokale Sozialforen in Deutschland

PULSSCHLAG

- 91 *Sandra Kotlenga*
Gemeinnützige Organisationen und lokale Beschäftigungspolitik

- 97 *Thorsten Hallmann*
Vereine, lokale Politik und Demokratie

- 103 *Adalbert Evers/Roland Roth*
Kommunen und die Entdeckung des ‚unterschätzten Bürgers‘

- 108 *Chantal Munsch*
Wie Engagement soziale Ausgrenzung reproduziert

- 114 *Lydia Krüger*
Der IWF und die Finanzkrisen in Argentinien und Südkorea

- 116 Call for Paper
Reformen des Sozialstaates wider die Gesellschaft?: AK Soziale Bewegungen auf dem Politologentag 2006

TREIBGUT

- 118 Materialien, Notizen, Hinweise

LITERATUR

- 123 Schrittweise Annäherung an Local Governance (*Stefan Niederhafner*, Berlin)
- 127 Regieren hinter einem Diskursverfahren (*Jochen Roose*, Berlin)
- 129 Zivilgesellschaft ohne undifferenzierte Euphorie (*Martha Czosnowski*, Berlin)
- 131 Die Ruhe vor dem Sturm? (*Torsten Bewernitz*, Münster)
- 133 Gender-Theorien neu geordnet (*Stephanie Schmoliner*, Flensburg)
- 134 Mythos vom aktivistischen Künstler hinterfragen (*Jens Kastner*, Wien)

136 ANNOTATIONEN

139 AKTUELLE BIBLIOGRAPHIE

141 ABSTRACTS

146 IMPRESSUM

Local Power – Mehr Bürgerengagement durch Governance?

In den vergangenen Jahren haben sowohl die Debatte um bürgerschaftliches Engagement als auch um Governance-Prozesse, das heißt einer politischen Problemlösungssuche unter Einbeziehung (neuer) nichtstaatlicher Akteure, an Relevanz gewonnen. Bisher jedoch sind beide Debatten weitgehend getrennt voneinander geführt worden. Dieses Themenheft will die Zusammenhänge beider Diskussionen deutlich machen. Gerade auf lokaler Ebene, auf der ein Großteil des bürgerlichen Engagements stattfindet, lassen sich neue Beteiligungsformen an politischen Prozessen ausmachen und die Einbindung des bürgerschaftlichen Engagements in politische Entscheidungsprozesse gut untersuchen.

Bürgerschaftliches Engagement steht für vielfältigste Aktivierungsformen. Diese Vielfalt umfasst die freiwillige bzw. ehrenamtliche Übernahme öffentlicher Funktionen, klassische und neue Formen des politischen, sozialen, kulturellen oder ökologischen Engagements, die gemeinschaftsorientierte bzw. von Solidarvorstellungen geprägte Eigenarbeit und auch die Selbsthilfe¹. Das politische, das subpolitische und das vorpolitische Engagement werden also unter den Begriff des bürgerschaftlichen Engagements subsumiert. Mit Blick auf Local Governance ist indes vor allem das subpolitische und politische Engagement von Bedeutung (siehe hierzu den Beitrag von *Annette Zimmer* zum bürgerschaftlichen Engagement).

Die Debatte um Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement wird in Konzepten von Local Governance auf die Diskussion über den Wandel politischer Steuerung bezogen (siehe hierzu den einführenden Beitrag von *Brigitte Geißel*). Seit den 1990er Jahren lässt sich eine intensive politikwissenschaftliche Auseinandersetzung beobachten, die sich mit Steuerung und

Beteiligungsformen beschäftigt und sich zum Teil aus den internationalen Diskussionen um Global Governance auf die anderen Ebenen ausgedehnt hat – zunehmend werden auch regionale und lokale Bezugspunkte thematisiert.

Bei aller Vielfältigkeit der unterschiedlichen Sichtweisen und Konzeptionen können zwei Stränge der Governance-Debatte grob unterschieden werden (Brunnengräber et al./ 2004): Zum einen ein auf Effektivität und Effizienz des Regierens ausgerichteter Steuerungsansatz und zum anderen ein auf Inklusion und Partizipation ausgerichteter normativer Ansatz.

Der weitaus größte Teil der Diskussion über Governance beschäftigt sich mit Fragen der ‚effektiven‘ Steuerung und der Umsetzung bzw. Institutionalisierung spezifischer Problemlösungen. Governance wird in der Regel in Abgrenzung zu oder als Erweiterung von Government – also von rein staatlichen Aktivitäten – gebraucht. An der Durchsetzungsfähigkeit der etablierten Institutionen werden erhebliche Zweifel laut, dementsprechend impliziert der Begriff neben der Kritik an bisherigen Formen des Regierens ein verändertes Aufgabenverständnis des Staates (Benz 2004).

Governance beschreibt vor diesem Hintergrund eine vom traditionellen Regieren (‚Government‘) abweichende Art des Koordinierens gesellschaftlicher Interaktionen. Diese Art der Steuerung ist gekennzeichnet durch kooperative Koordinationsformen und durch das Merkmal der Horizontalität. Beeinflusst durch makrostrukturelle Transformationen, so die Annahme, wird die Gesellschaft immer weniger durch einen dominanten Staat als vielmehr im Zusammenspiel mehrerer Akteure reguliert. Mit dem Slogan ‚from government to governance‘ verbindet sich denn auch die Kritik an einem zunehmenden Versagen des Staates mit der Suche nach einem neuen Staatsverständnis (Benz 2001; Ellwein/Hesse 1994). Gemeint ist hiermit, dass nur unter gemeinsamem Einbezug von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft die aktuellen ge-

sellschaftlichen und wirtschaftlichen Probleme gelöst werden können. Dies berührt die Entscheidungsprozesse, die Implementation von Policies sowie den Einbezug öffentlicher und privater Akteure in den Problemlösungsprozess (Haus/Heinelt 2005: 19).

Betont werden muss, dass die Rolle des Staates und die Formen der Steuerung in den unterschiedlichen Governance-Konzepten durchaus variieren. Häufig wird in den Governance-Analysen vom kooperativen und moderierenden Staat gesprochen, ohne dass dieses veränderte Rollenverständnis wirklich empirisch nachgewiesen wäre (Benz 2001). Denn wer genau die (legitimierten) Akteure sind, die in neuen Governance-Arrangements eine Rolle spielen, bleibt in vielen wissenschaftlichen Analysen ebenso unklar wie die Aussagen über Formen und Richtungen der Governance-Aktivitäten bzw. über deren mögliche Auswirkungen. Obwohl sich also Machtanwendung und Herrschaft verändern und nicht mehr vorwiegend im Staat oder seinen Institutionen verortet werden können, gibt es wenige Analysen, die sich mit diesen veränderten Machtverhältnissen intensiv auseinandersetzen (für grenzüberschreitende Netzwerke siehe Brand/Görg 2003).

Was wir allerdings beobachten und täglich nachlesen können, ist der Tatbestand, dass sich der Sozialstaat alter Prägung verändert in Richtung eines marktgerechten Dienstleistungsstaates. Mit der Verlagerung von Verantwortlichkeiten in andere Handlungsarenen und -gremien sowie neuen Akteurskonstellationen und Interessenlagen können auch bislang von Umstrukturierungen ausgenommene sozial-politische oder sozial-ökologische Bereiche neu strukturiert werden. Einige Autoren weisen beispielsweise darauf hin, dass gerade die breite Akzeptanz einer veränderten Rolle des Staates diesem die enormen Kürzungen im sozialen Bereich erleichterten (Pierre/Peters 2000). In diesem Zusammenhang analysiert *Margit Mayer* im vorliegenden Heft die Instrumentalisierung von

Drittsektor-Organisationen in der Arbeitsmarktpolitik, stellt *Sandra Kotlenga* die beschäftigungspolitischen Potenziale des Dritten Sektors dar und macht *Adalbert Evers* in seinem Beitrag deutlich, dass soziale Dienstleistungen im Bereich der Kindertagesstätten erfolgreich dann angeboten werden können, wenn sich Politikstile jenseits traditioneller korporatistischer Partizipationskonzepte entwickeln.

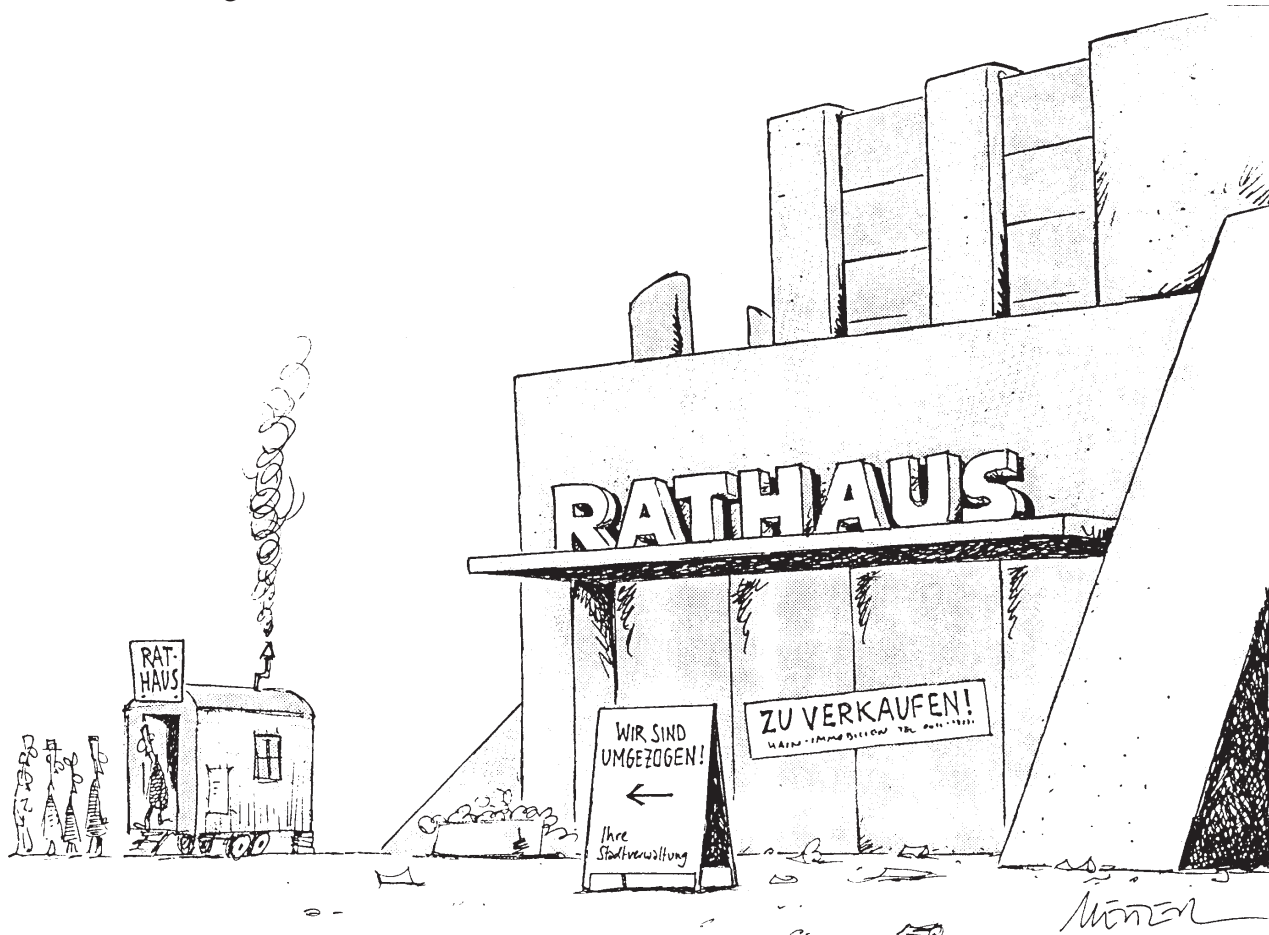
Dementsprechend entwickelte sich bürgerschaftliches Engagement in den letzten Jahren gleichsam zu einem ‚Zauberwort‘ für vermutete Problemlösungsfähigkeit im Rahmen des sozialen Umbaus. Dem bürgerschaftlichen Engagement wurde die Fähigkeit zur sozialen Abfederung wohlfahrtsstaatlicher Beschneidungen, aber auch die Funktion eines Gegengewichts zu einer zunehmenden Kommerzialisierung und Deregulierung weiter Bereiche des öffentlichen Lebens zugeschrieben. Überlegungen aus einer ‚top-down‘-Perspektive politischer Steuerung, wie öffentliche Aufgaben möglichst effektiv auf die Schultern der Bürgergesellschaft geladen werden können, widersprechen jedoch oftmals dem Grundgedanken ‚bottom-up‘ gegründeter Vereinigungen und Bürgergruppen. Solche oftmals ressourcenarmen Gruppen haben sich in den letzten Jahren im lokalen Raum zu lose gekoppelten Netzwerken zusammengeschlossen und damit – etwa in Form von Arbeitslosen- und Obdachloseninitiativen – auf die sich verschärfenden Formen städtischer Armut im lokalen Raum reagiert. Dies zeigt sich auch an der verstärkten Gründung von Sozialforen auf lokaler Ebene (siehe den Beitrag von *Christoph Haug*, *Simon Teune* und *Mundo Yang*). Indem Protestgruppen die Fragen nach den Kontextbedingungen, den Ursachen und den treibenden Kräften der aktuellen Umbauprozesse thematisieren, unterscheiden sie sich von Sportvereinen oder auch Quartiersmanagement. Allerdings haben auch diese Organisations- und Handlungsformen eine wichtige sozialintegrative Rolle in der zivilgesellschaftlichen Entwicklung

(zur Besonderheit der ostdeutschen Vereinslandschaft siehe den Beitrag von *Wolfgang Vorkamp*; zur kommunalen Vereinslandschaft mit Blick auf Governance-Potenziale siehe den Beitrag von *Thorsten Hallmann*).

Anders als im ökonomischen Bereich, in dem die Governance-Debatte schon wesentlich früher einsetzte (Lindberg et al. 1991)², wird in der politikwissenschaftlichen Forschung der Governance-Begriff meist normativ gebraucht, d.h. Governance wird implizit mit der Forderung nach Demokratisierung verknüpft. Partizipation stellt dabei einen der Schlüsselbegriffe dar, denn der Grad, die Form und die Organisation der Partizipation sind bestimmend für den Demokratisierungsprozess. Für Scharpf (1998) können in Verhandlungssystemen die strukturellen Demokratiedefizite nur dann ausgeglichen werden, wenn eine ausreichende Partizipation der Akteure gewährleistet ist. Die Öffnung gegenüber neuen Akteursgruppen bzw. die Problembearbeitung in informellen Netzwerken

wird bislang – bis auf einige Ausnahmen – als Chance für den Ausbau von Kooperations- und Kommunikationsmechanismen gesehen, die Verzerrungen in Form korruptiver Seilschaften werden eher vernachlässigt.

Wie können nun die eben dargelegten Konzepte von Governance auf die lokale Ebene übertragen werden? Auf welche veränderten Politikformen deutet der Begriff Local Governance hin? Die Debatte um Local Governance mit ihrem Bezugspunkt auf die städtische und kommunale Ebene hat unterschiedliche Traditionen und Analyseperspektiven. Gemeinsam ist diesen Ansätzen, dass die Untersuchung der Zusammenarbeit zwischen lokalen Akteuren des öffentlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereichs zur Bearbeitung von Problemen im Zentrum steht. Der Blick auf kommunale Politikprozesse wird also erweitert (Benz 2004; Heinelt 2004). Zum einen haben wir es mit Veränderungen der Kommunalpolitik durch neue Formen direkter Demokratie und



bürgerschaftlicher Partizipation zu tun. Zum anderen hat die Governance-Diskussion dazu beigetragen, dass das Lokale sich nicht nur auf die Städte und Gemeinden als Gebietskörperschaften beschränkt, sondern als sozialer Raum oder Funktionsraum betrachtet wird (Heinelt 2004). Die lokale Politikforschung will in diesem Zusammenhang die Gesamtheit von Politik in einem räumlichen ortsgebundenen Interaktionssystem bzw. die Auseinandersetzung mit spezifischen lokalen Akteurskonstellationen untersuchen.

Diese Sichtweise steht in starkem Kontrast zu einer von betriebswirtschaftlichen Überlegungen geprägten Ausrichtung der Verwaltungswissenschaft und einer darauf bezogenen lokalen Politikforschung während der 1990er Jahre. Hier wurden unter dem Begriff ‚New Public Management‘ Umstrukturierungsvorschläge für die Verwaltungspolitik unter Managementgesichtspunkten vorangetrieben. Aus dem privaten Sektor wurden die leitenden Begrifflichkeiten, die Orientierung an ‚Effizienz‘ und ‚Kunden- und Qualitätsorientierung‘ übernommen (Jann/Wegrich 2004)³. Mit zunehmender Kritik an diesen New Public Management-Modellen rückten die Governance-Ansätze und die Überlegungen der Bürgerkommune in den Blick. Die Einbindung gesellschaftlicher Akteure erschien als eine gute Ergänzung zu den binnenorientierten und betriebswirtschaftlichen Sichtweisen.

In diesem Sinne werden also mit der Governance-Diskussion Beteiligung und Kooperation immer stärker als Bedingung für effektives Regieren ins Zentrum gerückt.

Eine Analyse der lokalen Ebene erscheint aber noch aus anderen Gründen sinnvoll: Um die 80 Prozent des bürgerschaftlichen Engagements finden auf der lokalen Ebene statt. In den Kommunen konnten die politischen Beteiligungsmöglichkeiten deutlich ausgeweitet werden. Direktdemokratische Verfahren (Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheide) wurden eingeführt und häufiger genutzt, infor-

melle Initiativen, Stadtteilforen und soziale Gruppen sind vielerorts gestärkt worden (Roth 2000). Allerdings steht diesem Ausbau von Partizipationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene ein zunehmender Verlust an realen Gestaltungsoptionen gegenüber, da die Kommunen als ordnungspolitische Verlierer des deutschen Föderalismus mittlerweile weithin unter Verschuldung und fehlenden Ressourcen zu klagen haben (zu den Auswirkungen dieser Entwicklung auf den Kulturbereich siehe den Beitrag von *Lilian Schwalb*).

Gerade im Falle der lokalen Ebene stehen also die normativen Ansätze der Governance-Analysen am ehesten mit der Realität in Kontrast, denn hier zeigt sich, inwiefern die allgemein formulierten Partizipationsansprüche realisiert werden. Die Engagementbereitschaft der Bürger und Bürgerinnen ist hier am größten; sie werden sich auf längere Zeit aber nur dann engagieren, wenn ihre Vorschläge und Anliegen auch umgesetzt werden. Notwendig und in der Praxis zum Teil auch gefordert werden deshalb Beteiligungsgarantien, vermehrte Zugangsmöglichkeiten und breite Informationen.

Die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in die Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene kann die Möglichkeiten und Potenziale des bürgerschaftlichen Engagements nutzen und zu seiner Entfaltung beitragen. Die Unüberschaubarkeit neuer Governance-Strukturen, die Möglichkeit der Instrumentalisierung zivilgesellschaftlicher Akteure nach staatlichen Vorgaben oder wirtschaftlichen Interessen, aber auch fehlende Ressourcen zur Umsetzung von im lokalen Raum getroffenen Entscheidungen können jedoch ebenso zu neuen Enttäuschungen und zum Rückzug von Engagierten führen.

Lilian Schwalb, Münster/Heike Walk, Berlin/Ansgar Klein, Berlin/Ludger Klein, Sankt Augustin/Stefan Niederhäfner, Berlin/Jan Rohwerder, Aachen

Anmerkungen

¹ Siehe dazu den Abschlussbericht der Enquete-Kommission ‚Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements‘. Das Forschungsjournal hat sich in mehreren Themenheften mit dem bürgerschaftlichen Engagement auseinandergesetzt – genannt seien hier beispielhaft die Themenhefte ‚In Amt und Ehren. Zukunft bürgerschaftlichen Engagements‘ (Heft 2/2000); ‚Konturen der Zivilgesellschaft. Zur Profilierung eines Begriffs‘ (Heft2/2003) und ‚Zwischen Meier und Verein. Modernisierungspotentiale im Ehrenamt‘ (Heft 1/2004).

² Die ökonomische Debatte widmet sich zunächst der Frage nach der Steuerung moderner kapitalistischer Wirtschaftssysteme und der Frage nach den Interaktionen privatwirtschaftlicher Unternehmen mit der Umwelt bzw. nach der Binnenstruktur der Unternehmen (Corporate Governance).

³ Oftmals blieb von der angestrebten Verbesserung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung bzw. Verwaltung und Bürgern wenig übrig; die Verwaltungsmodernisierung entpuppte sich in vielen Bereichen als einseitige Sparstrategie.

Literatur

Benz, Arthur 2004: Einleitung. In Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS-Verlag.

Benz, Arthur 2001: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. München/Wien: Oldenbourg.

Brand, Ulrich/ Görg, Christoph 2003: Postfordistische Naturverhältnisse. Konflikte um genetische Ressourcen und die Internationali-

sierung des Staates. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Brunnengäber, Achim/ Dietz, Kristina/ Hirschl, Bernd/ Walk, Heike 2004: Interdisziplinarität in der Governance-Forschung, in: ZTG-discussionpaper, Nr.14/2004.

Deutscher Bundestag/ Enquete-Kommission ‚Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements‘ (Hg.) 2002: Bericht: Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen: Leske+ Budrich.

Ellwein, Thomas/ Hesse, Joachim J. 1994: Der überforderte Staat. Baden-Baden: Nomos.

Haus, Michael/ Heinelt, Hubert 2005: How to achieve governability at the local level. In: Haus, Michael/ Heinelt, Hubert/ Stewart, Murray (Hg.): Urban Governance and Democracy. London/New York: Routledge

Heinelt, Hubert 2004: Governance auf lokaler Ebene, in: Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS-Verlag.

Lindberg, Lenn N./ Campbell, John L./ Hollingsworth, J. Roger (Hg.) 1991. Governance of the American Economy. Cambridge: Cambridge University Press,

Pierre, Jon/ Peters, B. Guy 2000: Governance, Politics and the State. New York: St. Martins Press.

Roth, Roland 2000: Bürgerschaftliches Engagement – Formen, Bedingungen Perspektiven, in: Zimmer, Annette/ Nährlich, Stefan (Hg.) Engagierte Bürgerschaft. Opladen: Leske+ Budrich.

Scharpf, Fritz W. 1998: Demokratische Politik in der internationalisierten Politik. In: Greven Michael Th.(Hg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? Opladen: Leske+ Budrich, 81-104.

Helmut Röscheisen

Der Deutsche Naturschutzring – Geschichte, Interessensvielfalt, Organisationsstruktur und Perspektiven¹

Während zu fast allen bedeutenden Spitzenorganisationen oder Dachverbänden wissenschaftliche Untersuchungen vorliegen, gibt es zum Deutschen Naturschutzring (DNR) – dem viertgrößten Dachverband in Deutschland bisher – keine eigenen Studien. Dies ist an sich verwunderlich, da – gemessen an den Mitgliederzahlen – vor dem DNR mit seinen über 5 Millionen Einzelmitgliedern der ihm angeschlossenen Verbände nur der ADAC mit gut 15 Mio., der Deutsche Sportbund (DSB) mit gut 12 Mio. und der DGB mit knapp 8 Mio. Einzelmitgliedern rangieren. Möglicherweise liegt es aber auch daran, dass dem DNR nur ein geringer Stellenwert zugemessen wurde. Diesem Defizit möchte der folgende Beitrag kritisch entgegenwirken.

1 Gründung und Entwicklung des DNR

Auf Initiative von Hans Klose, dem Leiter der staatlichen Stelle für Naturdenkmalpflege, gründeten Vertreter von 19 Verbänden am 26.8.1950 im Münchener Hofbräuhaus den Deutschen Naturschutzring (DNR). Klose verstand den DNR als Dachverband, um die Konkurrenz innerhalb der verschiedenen Gruppen zu begrenzen und ein staatliches Monopol beim Naturschutz zu vermeiden. Nach seiner Auffassung sollte der DNR groß genug werden, damit die Öffentlichkeit, politische Parteien und Abgeordnete von ihm Notiz nehmen (Chaney 1998: 165). Nach Ansicht von Klose sollte der Dachverband die Bestrebungen der Verbände koordinieren, um den Naturschutz zu einer wirklichen Volksbewegung werden zu lassen.

Im Gründungsaufwurf wurde betont, dass nicht allein der Zusammenschluss von Vereinen bezweckt wird, die im Naturschutz und der

Landschaftspflege aktiv sind, sondern auch von Vereinigungen, die an der Erhaltung deutscher Natur und einer gesunden Wirtschaftslandschaft Anteil nehmen, unabhängig von ihren besonderen Interessensgebieten. Damit wurde eine entscheidende Grundlage für die Zukunft des DNR als Dachverband getroffen. Die so genannten sekundären Naturschutzverbände wie Wanderorganisationen, Reiter, Jäger und Sportfischer wurden nicht nur wie die Naturschutzverbände Mitglied im DNR. Vielmehr waren sie aufgrund ihrer Mitgliederstärke und Finanzkraft, begünstigt durch unpräzise Regelungen in der DNR-Satzung, von Anfang an gegenüber den primären Naturschutzverbänden in einer Mehrheitsposition. In der Folge konnte der DNR aufgrund der Konflikte zwischen diesen Gruppierungen bis Anfang der 1980er Jahre weder seiner Koordinationsrolle nach innen noch seiner Funktion als Vertreter des Verbandsnaturschutzes nach außen gerecht werden. Er war politisch weitgehend bedeutungslos. Hieran änderte auch die Namensänderung im Jahre 1970 ‚Bundesverband für Umweltschutz‘ und die damit angestrebte Aufgabenerweiterung wenig.²

Auf zwei größere Erfolge konnte der DNR in seiner Anfangsphase zurückgreifen. Dank seiner Lobbyaktivitäten erklärte die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder am 12.12.1952 Naturschutz und Landschaftspflege zum Gegenstand des Unterrichts in allen einschlägigen Fächern sämtlicher Schularten. Dieser Beschluss galt auch als Vorbild für die Unterrichtsverwaltungen der anderen europäischen Staaten. Bei der Durchführung des Europäischen Naturschutzjahres des Europarates in Deutschland durch den DNR im Jahre 1970 konnte erstmals ein Durchbruch in der öffentlichen Meinung erzielt und breiten Bevölkerungs-

kreisen die lebensnotwendige Bedeutung des Natur- und Umweltschutzes bewusst gemacht werden. Neben zahlreichen Veranstaltungen, Presseaktivitäten und Wettbewerben fanden Großkundgebungen in den Hauptstädten aller Bundesländer mit den Ministerpräsidenten sowie eine Abschlusskundgebung in Bonn mit einer Ansprache des Bundeskanzlers statt.

2 Umweltbewegung im Beziehungsgeflecht zum DNR

Der Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (BBU) gilt als die erste von der Umweltbewegung geprägte Organisation. In Form eines lockeren Netzwerkes unterstützte er die umweltpolitischen Einzelforderungen seiner Mitgliederorganisationen. Bemerkenswerterweise fand die Gründung des BBU im Jahre 1972 durch 15 Bürgerinitiativen auch auf Initiative von Ministerialbeamten aus dem Bonner Bundesinnenministerium statt, die sich dadurch ein gewisses Gegengewicht zu den übermächtigen Wirtschaftsinteressen in der Umweltpolitik versprachen.

Die Bedeutung des BBU wuchs insbesondere mit den Auseinandersetzungen um die Atomenergie. An fast allen bestehenden oder geplanten Standorten von Atomkraftwerken bildeten sich Anti-AKW-Gruppen. Sie traten dem BBU bei oder schlossen sich in einer informellen Landes- bzw. Bundeskonferenz der Atomkraftgegner zusammen. Mit der ersten Großdemonstration und der anschließenden Bauplatzbesetzung im badischen Wyhl fand der Atomkonflikt bundesweite Aufmerksamkeit. Es folgten Massendemonstrationen 1976 und 1977 in Grohnde, Brokdorf und Kalkar, dem Standort des geplanten Schnellen Brütters (Rucht 1994: 448f.). Dem BBU fiel dabei die Funktion eines Sprechers für die lokalen und regionalen Anti-Atom-Gruppen zu. Er entwickelte sich zur Speerspitze der Ökologiebewegung. Anstelle umweltpolitischer Einzelforderungen wurde der Gegenentwurf einer ökologisch orientierten

Gesellschaft formuliert. Bewegungstypische Appellative (wie Demonstrationen und Protestkundgebungen) und direkte Aktionsformen, vor allem Blockaden und Besetzungen, gewannen an Bedeutung.

Neben dem BBU ist und war vor allem der BUND die dominante Organisation in der Umweltbewegung. Nach längerer Diskussion innerhalb der Gruppe Ökologie, der namhafte Persönlichkeiten wie Bernhard Grzimek, Robert Jungk, Horst Stern, Bodo Monstein, Frederic Vester und Hubert Weinzierl angehörten, ob die Gründung einer neuen (grünen) Partei oder eines neuen Verbandes sinnvoller sei, kam es am 20. Juli 1975 in Marktheidenfeld (Main) zur Gründung des ‚Bund Natur- und Umweltschutz‘, der zwei Jahre später in den ‚Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland‘ (BUND) umbenannt wurde. Die Initiative zur Gründung ging maßgeblich vom Bund Naturschutz in Bayern aus. Im Gegensatz zum Deutschen Naturschutzring (DNR) sollte eine bundesweite reine Natur- und Umweltschutzorganisation aufgebaut werden, die nicht durch einen Dauerkonflikt zwischen primären und sekundären Naturschutzverbänden gelähmt ist (Ellwein et al. 1981: 7).

Hinzu kam die inzwischen beim Bund Naturschutz (BN) durch Hubert Weinzierl angestoßene kritischere Einstellung zur Atomenergie: Bis 1972 bejahte der BN den Einsatz der Atomenergie und unterschied sich bis dahin nicht von der Position des DNR zur Atompolitik. Erst 1979 erklärte der BN seine klare Ablehnung der Kernenergie. Ohne die von der Anti-AKW-Bewegung angestoßene gesellschaftliche Diskussion der Atomenergie und den massiven Widerstand an den geplanten Standorten und ohne den großen ‚Störfall‘ Harrisburg ist der Wandel im BN kaum erklärbar (Hoplitschek 1984: 119).

Die Zweck- und Zielsetzung des BUND galt gleichermaßen dem Natur- und dem Umweltschutz. Das Grundproblem sah man in der bisherigen Wachstumsideologie. Nicht quantitatives,

sondern qualitatives Wachstum sei erforderlich. Auf diese Weise würden durch Umweltschutz keine Arbeitsplätze beseitigt, sondern neue geschaffen werden, etwa im Energiebereich. Diese Forderungen nach einem grundsätzlichen Überdenken unser aller Wirtschafts- und Lebensweise verbanden den BUND ideologisch mit dem BBU und machten vereinzelte gemeinsame Aktionen möglich (Ellwein et al. 1981: 10-13).

Unter dem Einfluss der Umweltbewegung wurden die meisten der traditionellen Naturschutzverbände nach und nach stärker politisiert und betrachteten sich schließlich selbst als Teil der Umweltbewegung. Diese Entwicklung verstärkte sich durch die Gründung neuer und sehr aktiver Umweltverbände wie Greenpeace Deutschland im Jahre 1980 und Robin Wood zwei Jahre später. Vor allem die wachsende umweltpolitische Bedeutung des BUND und seine klare Ablehnung der Atomenergie beeinflussten andere Verbände. Innerhalb des Deutschen Bund für Vogelschutz (DBV) waren es die Jugendgruppen, die Änderungen herbeiführten. Sie verwiesen auf den Zusammenhang zwischen Naturzerstörung und unserem Wirtschaftssystem und gründeten 1982 die DBV-Jugend mit eigener Satzung und Grundsatzprogramm. Die Konflikte mit dem DBV nahmen dadurch zu. Neue bisher im DBV nicht behandelte Themen wie Wirtschaftspolitik, Energie, Tourismus, Außen- und Friedenspolitik setzten die Jugendlichen auf die Tagesordnung.

Die Ziele der traditionellen Naturschutzverbände änderten sich in den 1980er Jahren. Statt einzelner Naturschutzaspekte standen zunehmend die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ursachen der Umweltzerstörung im Mittelpunkt. Damit knüpfte die Naturschutzbewegung an ihre frühere kritische Einstellung gegenüber der technisch-wirtschaftlichen Entwicklung an, die nach dem Zweiten Weltkrieg weitgehend verstummt war. Die Naturschutzverbände griffen das Anliegen der Umweltbewegung auf, Natur- und Umwelt-

schutzinteressen über die Mobilisierung der öffentlichen Meinung und in Konfrontation gegenüber Staat und Wirtschaft durchzusetzen.

3 Die Natur- und Umweltschutzverbände in der DDR

Mit der ‚Verordnung zur Überführung von Volkskunstgruppen und volksbildenden Vereinen in die bestehenden demokratischen Massenorganisationen‘ vom 12.1.1949 begann die Geschichte der Natur- und Heimatfreunde im Kulturbund. Die vorhandenen bürgerlichen Naturschutzvereine galten als reaktionär. Durch die Einbindung in den Kulturbund sollte Einfluss genommen und Kontrolle ausgeübt werden. Aufgabe der Natur- und Heimatfreunde waren u.a. die Mitwirkung bei der Auswahl von Schutzgebieten, deren Inventarisierung und Pflege, die Zuarbeit zu Landschaftspflegeplänen, Öffentlichkeitsarbeit in Form von Vorträgen, Exkursionen, Ausstellungen und Landeskulturtagen sowie die Arbeit in Fachausschüssen und Arbeitskreisen.

1980 kam es mit Unterstützung des Ministerrats zur Gründung der ‚Gesellschaft für Natur und Umwelt‘ (GNU) im Kulturbund. Die Verselbständigung des Natur- und Umweltschutzes in einer eigenen Fachgesellschaft erfolgte wegen der erheblichen Ausweitung der Aufgaben im Umweltschutz. Es war aber auch eine Reaktion auf die Bildung unabhängiger Umweltgruppen unter dem Dach der Kirche. Die GNU fand bei den Teilen der Bevölkerung keine Anerkennung, die ein kritisches Auftreten gegenüber den Staatsorganen verlangten. Die Geheimhaltung von Umweltdaten und die Umweltzerstörung durch Großbetriebe, militärische Einrichtungen oder auch prominente Parteimitglieder wurde in ihren Augen von der GNU nicht energisch genug angeprangert.

Unabhängige Umweltgruppen bildeten sich seit dem Ende der 1970er Jahre vor allem unter dem Dach der evangelischen Landeskirchen. Am

bekanntesten wurden das Kirchliche Forschungsheim Wittenberg, die Umweltbibliotheken in Berlin und Leipzig, ARGUS Potsdam und das 1988 von der Umweltbibliothek Berlin initiierte Netzwerk Arche, das die Arbeit der kirchlichen Gruppen koordinieren sollte. Auf Anregung von ARGUS Potsdam wurde bei einem Treffen von Stadtökologiegruppen im November 1989 zur Gründung der Grünen Liga aufgerufen. Kurz darauf entstand am 3. und 4. Februar 1990 in Buna, einem Ort mit den größten Umweltproblemen in der DDR, die Grüne Liga. Von den westdeutschen Umweltverbänden wurde die neue Organisation als letzter unabhängiger Umweltverband aus der ehemaligen DDR vor allem vom Dachverband DNR von Anfang an unterstützt. Die Grüne Liga versteht sich als parteiübergreifendes Netzwerk von Bürgerinitiativen und als Interessenvertretung von Gruppen und Einzelpersonen in den neuen Bundesländern, die sich für Natur- und Umweltschutz und eine friedensfähige Gesellschaft einsetzen.

4 Impulse und Leistungen des DNR

4.1 Koordinierungsaufgaben

Im Zentrum der Aufgaben des DNR steht die Koordinierung der politischen Aktivitäten seiner Mitglieder. Erst nach den erfolgreich durchgeführten Strukturreformen Ende der 1980er Jahre und nach Überwindung der Dominanz sekundärer Naturschutzverbände, die als Hauptzweck Natursportaktivitäten oder Jagdinteressen verfolgen, gelangen dem DNR die von ihm erwarteten Koordinierungsleistungen.

Die Analyse der zahlreichen und wichtigen Impulse des DNR für eine Änderung des Natur- und Artenschutzrechts lassen ein konsequentes und inhaltlich konsistentes Handeln aus der Sicht primärer Naturschutzverbände eindeutig erkennen. Die Koordinierungsaktivitäten des DNR bleiben aber durch das bis zum Schluss im Verband strittige Verhältnis Sport und Na-

turschutz ausgesprochen schwierig. Die sekundären Naturschutzverbände setzten sich mit ihren Vorstellungen zur Sonderrolle von Natursportverbänden und deren umfassenden Beteiligungsrechten ausgerechnet bei der Formulierung der DNR-Eckpunkte im Vorfeld der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes durch die rot-grüne Bundesregierung 2002 weitgehend durch. Dies blieb auch nicht ganz folgenlos für das Gesetzgebungsverfahren. So werden jetzt Natursportverbände ebenso wie den Naturschutzverbänden Beteiligungsrechte im Rahmen des Gesetzes eingeräumt, wodurch sich der Einfluss der Naturschutzverbände verringern kann.

Trotzdem wurde die Koordinierungsfunktion des DNR aufgrund seiner fachlicher Kompetenz von dessen Mitgliedsverbänden nie ernsthaft angezweifelt. Schließlich trugen die Eckpunkte des DNR zusammen mit den jeweiligen Papieren von BUND und Naturschutzbund (NABU) zur erfolgreichen Reform des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) im Jahre 2002 wesentlich bei.

Wie sehr der DNR als Koordinierungsinstanz innerhalb der Umweltbewegung akzeptiert ist, zeigten gerade die Bemühungen zur Erarbeitung eines Positionspapiers der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände zum bedeutsamen Thema Windenergienutzung auf dem Meer. Dabei gelang dem DNR, trotz beachtlicher inhaltlicher Differenzen auch innerhalb einzelner Organisationen, die Abfassung dieses Papiers, das mit Ausnahme von Greenpeace und dem BBU die Zustimmung aller Verbände fand. Greenpeace und BBU war es zu naturschutzlastig; der weitere Ausbau der Windenergie würde dadurch erschwert.

Als größte Herausforderung mit Blick auf die Koordinierungsfähigkeit des DNR gelten seit dem Ausschluss des Deutschen Jagdschutzverbandes (DJV) 1986 aus dem DNR die Bemühungen zur Reform des Bundesjagdgesetzes (BJagdG). Eine Materie, die durch eine stark emotional geführte Auseinandersetzung in

unserer Gesellschaft gekennzeichnet ist. Zugleich bestehen zur Jagd auch tief greifende unterschiedliche Auffassungen innerhalb der DNR-Mitgliedsverbände. Die erfolgreiche Überwindung der Interessensdivergenzen im DNR wird anhand der DNR-Aktivitäten zur Reform des BJagdG eindrucksvoll bestätigt. Obwohl es immer wieder – sowohl von außen durch den DJV und die Jagdpresse, als auch von innen durch die sekundären Naturschutzverbände – ernsthafte Versuche gab, die DNR-Vorstöße für eine Jagdreform zu verhindern, konnten nach einem mehrjährigen und intensiven Diskussionsprozess klar strukturierte und unmissverständlich formulierte Eckpunkte als Grundlage einer Gesetzesreform verabschiedet und öffentlich vorgestellt werden. Sie trugen maßgeblich zur im Koalitionsvertrag 2002 vereinbarten Reform des BJagdG bei.

Wie erbittert allerdings um diesen Weg gegangen wurde, sieht man auch an der Distanzierung einiger Mitgliedsverbände von den Eckpunkten, die am Schluss des DNR-Papieres namentlich aufgeführt werden mussten. Eindrucksvoller lässt sich die Berücksichtigung divergierender Interessen bei der politischen Willensbildung im DNR kaum dokumentieren, zumal durch die Aufführung abweichender Voten einzelner Mitgliedsverbände die Position des DNR geschwächt wird.

Auf uneingeschränkt große Akzeptanz stoßen die wachsenden Aktivitäten des DNR auf europäischer Ebene und zwar sowohl bei den primären als auch bei den sekundären Naturschutzverbänden. Ihr Informations- und später auch Mitwirkungsbedürfnis am EU-Gesetzgebungsverfahren können die Mitgliedsverbände alleine kaum ‚befriedigen‘. Sie bedürfen dazu der Service- und Koordinierungsangebote durch den DNR. Die europäische Dimension der Umweltpolitik wurde von den deutschen Natur- und Umweltschutzverbänden erst gegen Ende der 1980er Jahre richtig wahrgenommen. Zu sehr war man mit nationalen Umweltthemen

beschäftigt. Brüssel lag fern und zudem konnte eine Beeinflussung politischer Entscheidungsprozesse in Europa nicht in erster Linie durch die in Deutschland bei den Umweltverbänden vorherrschende Öffentlichkeitsarbeit erreicht werden. Eine europäische Öffentlichkeit existiert nicht. Vielmehr ging es auf europäischer Ebene darum, die EG-Kommission, den Ministerrat und das Europäische Parlament durch Lobby-Aktivitäten zu beeinflussen – die bis dahin bei den deutschen Umweltverbänden nicht besonders ausgeprägt waren.

Neben der dominierenden nationalen Ebene bietet die EU-Koordinationsstelle des DNR daher einen zweiten wesentlichen Servicebereich für die Mitgliedsverbände. Inzwischen gilt dieses Angebot des DNR als beispielhaft für die anderen Umweltverbände in der EU. Es hat wesentlich dazu beigetragen, das Defizit der deutschen Umweltverbände auf der europäischen Ebene abzubauen und eine stärkere Beteiligung zu ermöglichen. Den Schwerpunkt der Arbeit bildet die Informationsbeschaffung, -aufbereitung und -verteilung in Form des EU-Rundschreibens und die Abstimmung über wichtige inhaltliche Fragen.

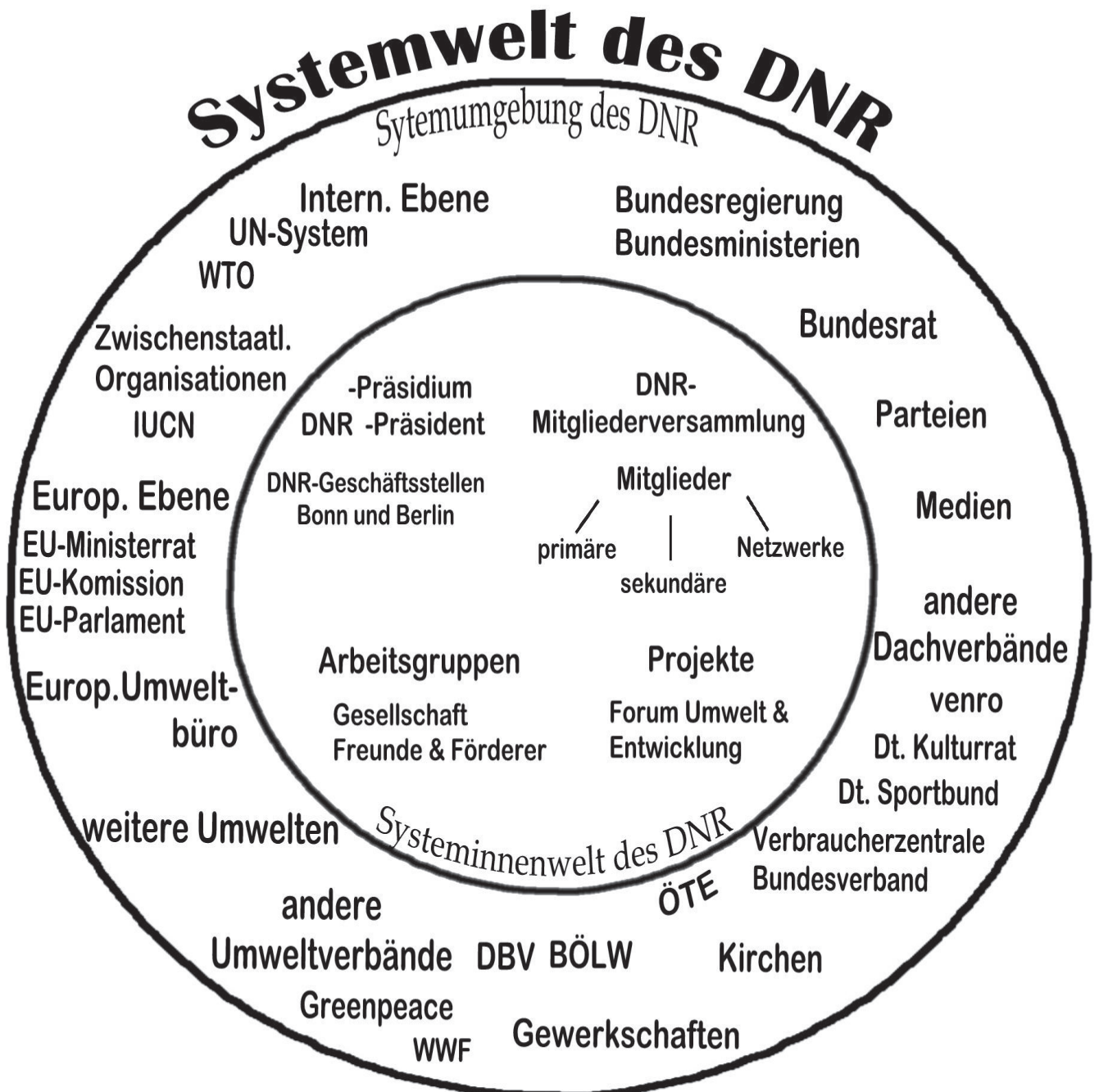
Ähnlich wie auf der EU-Ebene waren die deutschen Umweltverbände im internationalen Rio-Folgeprozess nur unzureichend vertreten. Nach der Etablierung des organisatorisch beim DNR angesiedelten ‚Forums Umwelt und Entwicklung‘ beteiligen sich inzwischen zumindest einige Verbandsvertreter sowohl von den Umwelt- als auch von den Entwicklungsorganisationen kontinuierlich an den Verhandlungen über die Umsetzung und Gestaltung internationaler Abkommen. Gemeinsam mit dem Dachverband der Entwicklungsorganisationen venro hat der DNR die Weichen für die Zukunft des ‚Forums Umwelt und Entwicklung‘ gestellt und damit einen wichtigen Beitrag zur Lösung globaler Umweltprobleme etwa beim Klimaschutz und der Erhaltung der biologischen Vielfalt geleistet.

4.2 Partizipationsmöglichkeiten der Mitgliedsverbände

Die Integrationsstärke eines Verbandes hängt auch davon ab, in welchem Umfang dem Verband vom Gesetzgeber Privilegien zuerkannt werden, wie etwa die Zuerkennung von Vertretungsrechten. Der Informationsvorsprung und die Einwirkungsmöglichkeiten für Verbandsvertreter durch die Mitwirkung in Beiräten und an-

deren Gremien von Ministerien und Bundesbehörden sind in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen. Man kann in diesem Zusammenhang durchaus die Bezeichnung ‚privilegierte Machtchancen‘ verwenden (Triesch/Ockenfels 1995: 32f.;68). Natürlich wächst das Interesse der Mitgliedsverbände, als DNR-Vertreter in einer Institution mitzuwirken, je mehr dort die unmittelbaren Interessen des eigenen Verbandes betroffen sind.

Abb1.: Der DNR als soziales System



(1) Umweltgutachterausschuss (UGA)

Im Juni 1993 hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften die Verordnung (EWG) 1836/93 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) verabschiedet. In Ergänzung zum Ordnungsrecht ist dieses unter der Bezeichnung Öko-Audit in der Öffentlichkeit bekannte Instrument bei der Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes sowohl unter dem Gesichtspunkt der Vorsorge als auch der Entbürokratisierung von Bedeutung. Das auf dem Prinzip der Eigenverantwortung aufgebaute System benötigt aber die unabhängige Kontrolle durch entsprechend ausgebildete Experten (Umweltgutachter). So regelt das 2002 novellierte Umweltauditgesetz die Aufgaben des aus 25 Mitgliedern pluralistisch zusammengesetzten Umweltgutachterausschusses, dessen Ausarbeitungen und Stellungnahmen besonderes Gewicht bei der Umsetzung von EMAS in Deutschland haben.

Nach § 22 des Umweltauditgesetzes beruft der Bundesumweltminister die Mitglieder des UGA und für jedes Mitglied einen Stellvertreter für drei Jahre auf Vorschlag der Bundesdachverbände der Wirtschaft, der freien Berufe, der Gewerkschaften, der Umweltverbände und damit des DNR sowie der zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden. Für die drei den Umweltverbänden zustehenden Sitze im UGA bewarben sich bereits sehr frühzeitig der BUND, NABU, UVP-Gesellschaft und der BBU beim DNR, die sich alle seit längerem mit dem Thema befasst hatten. Die Auswahl des BBU-Vertreters für den Sitz im UGA war mit entscheidend für die Mitgliedschaft des BBU im DNR in 1994.

(2) Teilnahme an Begleitgesprächen zum Energiekonsens

Nach der Bundestagswahl 1998 und dem Regierungswechsel zu rot-grün stand die Frage des Ausstiegs aus der Atomenergie ganz oben

auf der politischen Tagesordnung. Bei den so genannten Energiekonsensgesprächen versuchte die Bundesregierung, mit den Verantwortlichen der großen Energieversorgungsunternehmen (EVU) zu einer Einigung über die zeitliche Fixierung des Atomausstiegs und die Festlegung von Restlaufzeiten zu gelangen. In Begleitgesprächen sollten Vertreter aus der Wirtschaft, den Gewerkschaften und den Umweltverbänden einbezogen werden. Im Februar 1999 lud der damalige Chef des Bundeskanzleramts, Bodo Hombach, im Auftrag des Bundeskanzlers den Präsidenten des DNR, Wolfgang Engelhardt, und die Präsidenten der aus Sicht des DNR für die Fragen der künftigen Energieversorgung wichtigsten Mitgliedsverbände des DNR ins Bundeskanzleramt ein. Wie hoch der Stellenwert der Gesprächsrunde mit dem Bundeskanzler bei den Umweltverbänden eingeschätzt wurde, ließen kritische Reaktionen von Verbänden (wie die Umweltstiftung WWF Deutschland) erkennen, die nicht beteiligt worden waren.

(3) Verhandlungsgruppe nukleares Endlager

Am 17.12.2002 legte die von Bundesumweltminister Jürgen Trittin eingesetzte unabhängige Expertengruppe ‚Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte‘ ihren Abschlussbericht vor. Ziel der Verhandlungen war es, bis April 2004 in den relevanten Interessengruppierungen und in der Politik einen möglichst breiten Grundkonsens über die Notwendigkeit eines Endlagers in tiefen geologischen Formationen in Deutschland, über die Schritte des anzuwendenden Verfahrens, die Kriterien der Standortauswahl und die Sicherheitskriterien für die Endlagerung zu erreichen. Die 13-köpfige Verhandlungsgruppe wurde aus den im Bundestag vertretenen Fraktionen, der A- und B-Länder im Bundesrat, der Energieversorgungsunternehmen, der Großforschungseinrichtungen, der Gewerkschaft IG BCE, der niedersächsischen

evangelischen Landeskirche, Greenpeace und dem DNR gebildet. Die in der Thematik unmittelbar aktiven Mitgliedsverbände verständigten sich darauf, an der Verhandlungsgruppe teilzunehmen, und wählten eine Vertreterin des BUND als Mitglied der Gruppe aus.

(4) ZDF-Fernsehrat und Rundfunkräte in den Bundesländern

Im Dezember des Jahres 1983 analysierte der DNR die Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrats und der Rundfunkräte der Bundesländer mit einem aus Sicht der Umweltverbände sehr ernüchternden Ergebnis. Mit Ausnahme des Bayerischen Rundfunks – dort vertritt Hubert Weinzierl bereits seit vielen Jahren den Bund Naturschutz im Rundfunkrat – waren als gesellschaftlich relevante Interessengruppen u.a. zwar Vertriebene, Kriegsopfer, Wohlfahrtsverbände, Heimat- und Kulturverbände, Industrie, Handwerk, Gewerkschaften und Sportorganisationen in den Räten vertreten, nicht aber die Umweltschutzverbände. Dies lag offensichtlich an den inzwischen überholten Strukturen aus dem Jahre 1950. Manche der damals in Fernseh- und Rundfunkräte berufenen Repräsentanten wichtiger gesellschaftlicher Gruppierungen haben heute längst ihre Bedeutung eingebüßt. Andere, wie die Umweltverbände, sind größtenteils erst später entstanden. Mitte Februar 1984 appellierte der DNR an die Ministerpräsidenten der Bundesländer, den Staatsvertrag über die Errichtung eines Zweiten Fernsehens zu ergänzen und den Umweltverbänden im Fernsehrat zwei Sitze einzuräumen. Ähnliche Forderungen richtete der DNR an alle Landesregierungen. Es gelte, die jeweiligen Rundfunkgesetze zu ergänzen und den Umweltverbänden mindestens einen Sitz in den Rundfunkräten zuzubilligen.

Entsprechend der gestiegenen Bedeutung des Natur- und Umweltschutzes ist die Repräsentanz der Umweltverbände in den Rundfunkräten der Bundesländer inzwischen selbstver-

ständig. Seit 1994 sitzen mit Angelika Zahrt (BUND) und Jochen Flasbarth (NABU), bis zu seinem Wechsel in das Bundesumweltministerium, zwei führende Persönlichkeiten der Umweltverbände im Fernsehrat des ZDF.

(5) Institutionelle Neugründungen

Der DNR hat maßgeblich an der Gründung mehrerer Organisationen beigetragen, deren Arbeit auch aus Sicht von DNR-Mitgliedsverbänden von größerem Interesse ist. Die aus Verbandssicht sicherlich weitreichendste Neugründung ist der Verkehrsclub Deutschland (VCD). Untergebracht zunächst in den Geschäftsräumen des DNR, entwickelte sich der VCD rasch zu einem gewichtigen Umweltverband, der mit seinen 70.000 Mitgliedern erfolgreich Einfluss auf die Verkehrspolitik nimmt. So geht etwa die Einführung der attraktiven BahnCard auf eine Kampagne des VCD zurück.

(6) Kampagne

Die Kampagne zur Einführung der ökologischen Steuerreform gilt als die bisher wichtigste und erfolgreichste des DNR. Maßgeblich initiiert von den beiden mitgliederstarken Verbänden BUND und NABU, die erkannten, dass nur die gemeinsame Kraft der Umweltbewegung das Thema politikfähig machen konnte, beschloss die DNR-MV 1995 die ökologische Steuerreform als Schwerpunkt der DNR-Arbeit für die Jahre 1996-1998.

Hauptziel der DNR-Kampagne war es – entgegen dem vorherrschenden Trend –, die ökologische Steuerreform politikfähig zu machen, nachdem der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl das Thema politisch ‚beerdigt‘ hatte. Die Mitgliederversammlung bestimmte die jährlichen Arbeitsschwerpunkte entsprechend den Kriterien Gefährdungspotential für die Umwelt; Beitrag zur Verringerung der Umweltbelastungen (Eignung für problemadäquates

Vorgehen, Erfolgsaussichten, richtiger Zeitpunkt); Bedeutung des Themas für möglichst viele Mitgliedsverbände; Beanspruchung vorhandener Kapazitäten des DNR und seiner Mitgliedsverbände, Möglichkeit der Selbstdarstellung der Verbände.³ Durch die intensive Beteiligung der Mitgliedsverbände an der Festlegung der Arbeitsschwerpunkte des DNR wuchs deren Bereitschaft zur Mitwirkung an der Umsetzung der jeweiligen Vorhaben. Dies galt insbesondere dann, wenn die Vorschläge – wie bei der ökologischen Steuerreform – aus den Reihen der Verbände stammten.

Mit mehr als 80 Veranstaltungen im gesamten Bundesgebiet und einer zentralen Abschlussveranstaltung in Berlin konnten das große ehrenamtliche Engagement der Umweltverbände eindrucksvoll bewiesen und die Vorteile der Öko-Steuer in der Öffentlichkeit verdeutlicht werden. Als besonders attraktiv erwies sich die ‚Gemeinsame Erklärung‘ mit einigen zentralen Aussagen aus dem DNR-Positionspapier. Sie wurde von 169 Unternehmen, 10 Gewerkschaften, 32 namhaften Verbänden und 46 Wirtschaftsprofessoren in einer bis dahin beispiellosen Koalition unterstützt. Veröffentlicht in einer großformatigen Anzeige in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung fand sie bundesweit ein breites Echo. Mit der Bildung der rot-grünen Bundesregierung und der Berücksichtigung der Öko-Steuer bei den Koalitionsvereinbarungen fand die DNR-Kampagne ihren erfolgreichen Abschluss.

5 Strategiedebatte im DNR

Ebenso wie bei den Strukturreformen des DNR in den 1980er Jahren ging die Initiative für eine intensive Strategiedebatte von einem ehrenamtlichen Präsidiumsmitglied aus, das aus den Reihen der Umweltbewegung kommt. Die Politologin Monika Zimmermann gehörte dem Vorstand des BBU an, ehe sie dann bei der DNR-MV 1988 in den DNR-Vorstand gewählt wur-

de. Sie bestätigte in eindrucksvoller Weise die Aussagen von Roland Roth, wonach soziale Bewegungen die latente Funktion der Elite-Bildung erfüllen können, aus ihnen fähige Persönlichkeiten hervorgehen, die das Vertrauen einer größeren Anhängerschaft gewinnen, deren Forderungen in politisches Handeln umsetzen und dafür die Verantwortung übernehmen können (Roth 1991: 439). Zimmermann, die auch eng mit dem BUND zusammenarbeitete, setzte sich zur Klärung der zukünftigen Rolle des DNR für eine umfassende Strategiediskussion ein. Grundlage der Strategiediskussion war eine Umfrage unter den DNR-Mitgliedsverbänden ‚Strategien der Natur- und Umweltschutzverbände: Was kann und was soll der DNR leisten?‘

Als Prioritäten bei den Aufgaben und Funktionen des DNR wurden aufgeführt: die politische Vertretung (Lobby); die Ausarbeitung fachlich fundierter Stellungnahmen zu Gesetzen und Verordnungen; die Koordinierung und Vernetzung nach außen wie nach innen; allgemeine Öffentlichkeitsarbeit und die Vertretung auf der internationalen Ebene.

Es gab eine ganze Reihe konkreter Vorschläge zur Intensivierung der DNR-Aktivitäten:

- bei der Mitgliederbetreuung: Präsenz von DNR-Vertretern bei Veranstaltungen der Mitglieder und Konzentration auf kleinere Verbände;
- zur Koordinierung und Vernetzung: Runder Tisch für verbandsinterne Abstimmung von Grundsätzen und Strategien, Einrichtung thematischer Arbeitskreise und Einbindung in die DNR-Struktur, Erfahrungsaustausch zwischen den Verbänden, regelmäßige Treffen der Geschäftsführer zur Abstimmung von Vorgehensweisen;
- fachwissenschaftliche Arbeiten sollen grundsätzlich nach außen an Universitäten oder Institute vergeben werden;
- bei der Ausfertigung von Stellungnahmen ist die Zuarbeit der Mitgliedsverbände ein-

- zufordern und ggf. die Federführung zur Vermeidung von Doppelarbeiten abzugeben;
- der Aufbau einer Parlaments-, Parteien- und hochrangigen Verbandslobby auf Ebene der EU, des Bundes und der Länder wird angeregt.

Nach den Vorstellungen der bei der DNR-Mitgliederversammlung eingerichteten drei Arbeitsgruppen sollte der DNR auch Visionen entwickeln und deren Umsetzung unterstützen, um die Gesellschaft zu verändern und eine Umorientierung der Wirtschaft zu erreichen, z.B. die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen, die Aufarbeitung von Spannungsfeldern und die Vorbereitung auf internationale Fragen. Bei Bewahrung der eigenen Integrität könnte der DNR Staatsaufgaben mitgestalten. Eine weitere Aufgabe könnte die Entwicklung von Modellen in den Regionen unter Beteiligung der dortigen Bevölkerung sein.

Auf besondere Aufmerksamkeit stieß das Thema Lobbyarbeit. Sie ist beim DNR auf ganz wenige und zumeist ehrenamtliche Personen beschränkt. Eine kontinuierliche Betreuung der Administration ist dadurch nicht möglich. Es müssten mehr Hauptamtliche hierfür zur Verfügung stehen und auch entsprechend geschult werden. Die Kombination zwischen der Lobbyarbeit der Einzelverbände mit ihren teilweise exponierten Positionen und der gemeinsamen Lobbyarbeit durch den DNR ist anzustreben. Dazu bedarf es aber einer größeren Anerkennung und Legitimierung dieser Aktivitäten des DNR durch seine Mitgliedsverbände. Ohne ein größeres Zusammengehörigkeitsgefühl im DNR dürfte dies kaum zu erreichen sein.

Intensiv diskutiert wurden die Koordinierungsaktivitäten des DNR. Sie laufen bei bestimmten Themen gut, auch mit Nichtmitgliedern und auf internationaler Ebene. Der DNR ist als Dachverband anerkannt und wird zeitweise sogar als ‚Lokomotive‘ und ‚Speerspitze‘ der Umweltverbände eingesetzt. Zwischen den kleinen und großen Mitgliedsverbänden ist

die Koordination allerdings nicht zufriedenstellend. Insgesamt wird zuviel aufgegriffen und zu wenig Kontinuität gezeigt. Vor allem mangelt es an einer Erfolgskontrolle.

6 Dachverbandsdilemmata des DNR

Hey und Brendle (1994) konnten erstmals dank der von ihnen durchgeführten Fallstudien vergleichbare Dilemmata von Dachverbänden im Umweltbereich auf nationaler und europäischer Ebene aufzeigen. Sie führen die Probleme der Dachverbände auf die Neigung der Einzelverbände zurück, die eigenen Interessen individuell zu artikulieren und durchzusetzen. Die Autoren versuchen, das Spannungsverhältnis, in dem Dachverbände stehen, in verschiedene Konfliktbereiche aufzuteilen.

Zuvorderst ist das ‚Aufgaben- und Interessendilemma‘ zu nennen. Die Entwicklung des DNR zum Dachverband der primären Naturschutzverbände führt zunehmend zu einem gewissen Spannungsverhältnis zu deren mitgliederstarken und einflussreichen Organisationen. Dem DNR gelingt es sehr viel leichter als früher, zu zentralen Fragen eine klare Position zu beziehen und öffentlichkeitswirksam zu vertreten. Konnte man dem DNR vor der Reformphase seine Handlungsunfähigkeit aufgrund stark divergierender Interessen vorwerfen, gilt er inzwischen in den Augen der mitgliederstarken primären Naturschutzverbände als zusätzlicher Akteur auf der öffentlichen Bühne.

So werfen BUND, NABU, WWF und VCD dem DNR vor, wie ein eigenständiger Umweltverband zu agieren und Aufgaben zu übernehmen, die von seinen Mitgliedsverbänden ausgeübt werden können. Der DNR melde sich in Alltagsfragen zu oft zu Wort. Das läge aber in ihrem Zuständigkeitsbereich und nicht in dem des Dachverbandes. Dem DNR wird lediglich zu ein oder zwei politische Themenstellungen ein Alleinstellungsmerkmal zugebilligt. Der

DNR habe gegenüber seinen Mitgliedsverbänden vielmehr eine Servicefunktion, vor allem bei der Informationsbeschaffung und -aufbereitung und den Koordinierungsaufgaben. Die Kapazitäten seien vorwiegend für diese Aufgaben einzusetzen und stünden in der Konsequenz für die Verfolgung eigener politischer Themen nicht mehr zur Verfügung. Offensichtlich hofften die Verbände, dass der DNR weniger als Mitkonkurrent in Erscheinung tritt, wenn er mit seinen knappen Kapazitäten verstärkt Serviceaufgaben übernimmt.

Inzwischen hat der DNR sein Serviceangebot gegenüber den Mitgliedsverbänden gezielt ausgeweitet und verbessert – zu Lasten eigener Aktivitäten wie der Pressearbeit und öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen. Die geänderte Prioritätensetzung ist bei den Mitgliedsverbänden sehr wohl positiv registriert worden und die Bindung an den DNR dürfte zugenommen haben.

Das ‚historische Dilemma‘, die mangelnde Anpassung an veränderte Verbands-/Umweltbeziehungen, ist auch beim DNR anzutreffen. War es dem DNR in seiner Anfangsphase weitgehend gelungen, die vielfältige Verbandslandschaft und insbesondere die sekundären Naturschutzverbände für eine Mitgliedschaft zu gewinnen, schlossen sich zunächst nur wenige Organisationen der Ende der 1970er Jahre entstehenden Umweltverbände und Bürgerinitiativen dem DNR an. Erst nach der Überwindung der divergierenden Verbandsinteressen und der Weiterentwicklung des DNR zum Dachverband vorwiegend primärer Naturschutzverbände nahmen in den 1980er und 1990er Jahren die Beitritte von Umweltverbänden und Bürgerinitiativen zu.

Die zunächst unzureichende Reaktion des Dachverbandes auf Veränderungen im Politikfeld Umweltschutz gibt Hinweise auf ein ‚Funktionendilemma‘. Zwar hat der DNR 1974 seinen Namen durch den Untertitel ‚Bundesverband für Umweltschutz‘ erweitert. Seit Beginn

der 1970er Jahre hatte sich der Umweltschutz als wichtiger Politikbereich in Deutschland etabliert. Die lediglich formale Reaktion des DNR hierauf war aber absolut unzureichend. Inhaltliche Beiträge zum Umweltschutz blieben während dieser Zeit von seiner Seite weitgehend aus.

Dagegen hat der DNR die Einrichtung eines eigenständigen Bundesumweltministeriums im Jahre 1986 bereits einige Jahre zuvor gefordert. Auf die wachsende Besetzung des Umweltthemas durch die Wirtschaft und deren Versuch, bestimmte Akzente zu setzen, etwa durch die Veröffentlichung des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) 1993 ‚Umweltpolitik unter veränderten Bedingungen‘, reagierte der DNR mit einer Gegenveröffentlichung. Als adäquat kann ebenso die 1991 erfolgte Einrichtung der EU-Koordination durch den DNR als Reaktion auf die zunehmende Verlagerung umweltpolitischer Entscheidungen auf die EU-Ebene bezeichnet werden.

Wie zu erwarten, ist das ‚Finanzdilemma‘ besonders ausgeprägt. Das Beitragsaufkommen durch die Mitgliedsverbände ist nicht beliebig steigerbar. Der Versuch der DNR-Geschäftsführung, weitere Finanzquellen zu erschließen, etwa die Akquise von Erbschaften, scheiterte an der Interessenslage der aus den Reihen der Mitgliedsverbände stammenden ehrenamtlichen DNR-Präsidiumsmitglieder. Selbst die Durchführung von Projekten durch den DNR wird mit einer gewissen Reserviertheit betrachtet. So bleibt die institutionelle Förderung des DNR durch das Bundesumweltministerium und damit - angesichts unsicherer öffentlicher Finanzen - ein gewisses Risiko sowie die Gefahr staatlicher Abhängigkeit bestehen.

Eng mit der eigenen Finanzausstattung verbunden ist das ‚Kapazitätendilemma‘. Verglichen mit den mitgliederstarken Naturschutzverbänden verfügt der Dachverband DNR nur über geringe Ressourcen. Will er den an ihn gerichteten Erwartungen gerecht werden, muss er sich

auf seine Struktur bedingten Stärken konzentrieren. Mit dem Ausbau seiner Serviceleistungen und der Konzentration auf Arbeitsschwerpunkte versucht der DNR den Erwartungen seiner Mitgliedsverbände gerecht zu werden. Gerade die kleineren Mitgliedsverbände sehen im DNR aber das Sprachrohr der Natur- und Umweltschutzverbände. Sie sind in der Regel stärker auf den Dachverband angewiesen. Um diesem ‚Anspruchsdilemma‘ einigermaßen gerecht zu werden, muss der DNR allerdings zugleich Rücksicht auf die Interessen der mitgliederstarken Naturschutzverbände nehmen. Bei einem Austritt dieser Organisationen würde der DNR an Einfluss verlieren.

Verschärft wird die Situation zudem durch das existierende Defizit zwischenverbandlicher Strategieüberlegungen. Zwar versucht der DNR immer wieder, Absprachen über Aufgabenverteilung und Zusammenarbeit seiner Mitgliedsverbände zu organisieren, etwa in Form von regelmäßigen Geschäftsführerbesprechungen. Es bleiben aber Unklarheiten über die Rolle der einzelnen Verbände. Solange diese ‚Strategie- und Effizienzdilemmata‘ fortbesteht, hat der DNR Probleme, seine Rolle zu finden. Die großen Einzelverbände stehen in diesem Zusammenhang vor der für den DNR wichtigen Frage, ob sie ihre Ziele durch selbständiges Handeln eher erreichen, als durch das Abstimmungsverhalten mit einem entsprechend großen Zeitaufwand im DNR.

Helmut Röscheisen ist Geschäftsführer des Deutschen Naturschutzrings (DNR) in Bonn.

Anmerkungen

¹Grundlage des vorliegenden Beitrags ist die aktuelle Dissertation des Verfassers über den Deutschen Naturschutzring (DNR) am Fachbereich Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum.

²Siehe dazu das Protokoll der DNR-Vorstandssitzung vom 10.10.1970, 5.

³Siehe dazu das Positionspapier ‚Rolle des DNR als Dachverband, Selbstverständnis, Aufgaben, Arbeitsschwerpunkte 1996/1997 und deren Umsetzung‘ vom 25.7.1995.

Literatur

Chaney, Sandra 1989: Visions and Revisions of Nature. From the Protection of Nature to the Invention of the Environment in the Federal Republic of Germany, 1945-1975, Diss., University of North Carolina 1996, UMI Dissertation Service. Michigan.

Ellwein, Thomas/Leonhard, Martin/Schmidt, Peter M. 1981: Die Rolle der Umweltschutzverbände im politischen Entscheidungsprozess der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.

Hey, Christian/Brendle, Uwe 1994: Umweltschutzverbände und EG. Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen. Opladen.

Hoplitschek, Ernst 1984: Der Bund Naturschutz in Bayern. Traditioneller Naturschutzverband oder Teil der neuen sozialen Bewegungen? Diss., Berlin 1984.

Roth, Roland 1991: Gegen Eliten oder Gegeneliten? Grüne und neue soziale Bewegungen in der politischen Kultur der Bundesrepublik. In: Klingemann, H.-D./Stöss, R./Weßels, B. (Hg.), Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung. Opladen.

Rucht, Dieter 1994: Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Deutschland, Frankreich und USA im Vergleich. Frankfurt/M./New York.

Triesch, Günter/Ockenfels, Wolfgang 1995: Interessenverbände in Deutschland. Ihr Einfluss in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. München und Landsberg.

Brigitte Geißel

Zivilgesellschaft und Local Governance: Good Fellows?

Die Diskussion um Local Governance unter Beteiligung der Zivilgesellschaft hat in den letzten Jahren einen enormen Aufschwung erfahren. Entsprechende programmatische Forderungen sind von vielen zivilgesellschaftlichen Akteuren, Politikern, Wissenschaftlern sowie internationalen und supranationalen Organisationen (OECD, EU) zu hören. Namhafte Politiker wie Ernst Ulrich von Weizsäcker plädieren dafür, Local Governance durch Zivilgesellschaft zu stärken (Weizsäcker 2005). Allerdings sind diese Ideen keineswegs neu, sondern haben eine lange Tradition. Bereits Karl Freiherr vom und zum Stein (1757-1831), der die preussische Städteordnung von 1808 maßgeblich verfasste, trat für die Aktivierung des lokalen gesellschaftlichen Engagements und des Verantwortungsgefühls der Bürger für das Gemeinwesen ein. Dabei hatte Stein nicht nur das Wohl der Bürger im Sinne. Seine Hoffnung war vielmehr, dass ein Bürger, der sich mit seinen Ressourcen für das Gemeinwesen einsetzt, den (seinerzeit finanziell stark geschwächten) Staat entlastet. Auch sollten die Bürger durch Teilhabe enger an den Staat gebunden und – neudeutsch formuliert – Politikverdrossenheit aufgefangen werden. Diese Argumente werden knapp 200 Jahre später nahezu identisch wiederholt. Sind Local Governance, definiert als politische Steuerung und Regulierung auf lokaler Ebene, und Zivilgesellschaft, d.h. Akteure jenseits von Staat und Markt wie beispielsweise Vereine oder Bürgerinitiativen, heute ‚good fellows‘? Was passiert, wenn sich die Zivilgesellschaft in lokale Steuerungsprozesse einmischt? Wie verläuft die Zusammenarbeit zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren und den lokalen politisch-administrativen Eliten bei diesen Prozessen? Wie gut funk-

tioniert heute die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in Local Governance? Welche Faktoren begünstigen erfolgreiche Prozesse?

Im Folgenden wird ein Überblick über aktuelle Debatten und empirische Erfahrungen mit der Inklusion von zivilgesellschaftlichen Akteuren in Local Governance-Prozesse gegeben. Eine Diskussion der Frage, ob Zivilgesellschaft und Governance in der Praxis ‚good fellows‘ sind, setzt eine Auseinandersetzung mit wissenschaftlichen Debatten zu beiden Phänomenen voraus. Deshalb stelle ich zunächst einschlägige Diskussionsstränge zu Local Governance, zu Zivilgesellschaft sowie zum Zusammenhang zwischen beiden vor. Nach der Entwicklung eines Rasters für die Sekundäranalyse empirischer Studien zu ‚Governance mit Zivilgesellschaft‘ skizziere ich methodologische Überlegungen. Schließlich fasse ich zentrale Ergebnisse der Studien gemäß dem Raster zusammen. Der Bezugspunkt meiner Arbeit sind westliche Industrieländer.

1 Local Governance und Zivilgesellschaft

Sowohl zu ‚Governance‘ als auch zu ‚Zivilgesellschaft‘ liegen jeweils eine Fülle von Ansätzen vor. Sie lassen sich in drei Stränge einteilen: Erstens beschreiben *normativ-utopische Konzepte* wünschenswerte Formen von Governance bzw. Zivilgesellschaft (z.B. Leach/Percy-Smith 2001). Zweitens sind existierende Governance- bzw. Zivilgesellschaft-Formen *Objekte* der Forschung; sie werden dokumentiert und analysiert (z.B. Studien zu Lokalen-Agenda-21-Prozessen¹: Heinelt/Muehlich 2000; Lafferty 1999). Drittens gelten Governance bzw. Zivil-

gesellschaft als (methodische) *Forschungsperspektive* und „Sichtweise auf die Realität“ (Benz 2004: 6; Pierre 2005: 452). Untersucht werden dabei Aspekte von Local Governance und Zivilgesellschaft, welche in unterschiedlichen politischen Steuerungs- und gesellschaftlichen Organisationsformen zu finden sind. Elemente aus allen drei Forschungssträngen werden auch im folgenden Debatten-Überblick auftauchen.

1.1 Local Governance

Der Terminus ‚Governance‘ hat seit den 1990er Jahren in verschiedenen Disziplinen einen enormen Aufschwung erfahren (Benz 2004). In der Regel werden unter Governance ‚neue‘ Formen von Arrangements zur Steuerung, Regulierung

und Handlungskoordination unter Einbeziehung verschiedener Akteure verstanden (Mayntz/Scharpf 1995: 60f). In der folgenden Tabelle (Tab. 1) werden Unterschiede zwischen Government und Governance idealtypisch zusammengefasst, wobei ich mich auf jene Merkmalsunterschiede beschränke, die auch für die Local Governance gelten.

Der Local Governance-Forschung wurde lange Zeit eine gewisse Theorielosigkeit vorgeworfen. Sie lieferte kontextreiche und detaillierte Studien, aber systematische Vergleiche und Theoriebildung waren selten (Pierre 2005: 449). Mittlerweile werden allerdings verschiedene Ansätze diskutiert, so z.B. pluralistische, neo-marxistische, Public Choice- sowie elite-, regulations- und netzwerktheoretische Konzepte

Tabelle 1: Merkmale von Government und Governance

	Government	Governance
Institutioneller Kontext	Mehrheitsdemokratie, Hierarchie, Staatsfixierung	Verhandlungssysteme, Netzwerke, Hierarchie und Wettbewerb
Zuständigkeit	Direkte Kontrolle der Zentralregierung/Staat, bereichsspezifisch	Funktional, ebenen-überschreitend, dezentral
Beteiligte Akteure	Staat	verschiedene Akteurskonstellationen
Rolle des Staates	Autorität, ordnungspolitische Maßnahmen (Ge- und Verbote)	Aktivierend, ausgleichend, weiche Maßnahmen, Anreizstrukturen
Organisationsform der Akteure	Hierarchisch, geschlossen	Komplex, umfangreich, dezentral, transparent
Dominante Orientierung	‚Nationale Interessen‘, ‚Gemeinwohl‘	Koordination verschiedener Interessen
Agenda-Setting	Probleme definiert von Experten	Probleme definiert von Betroffenen
Entscheidungsfindung	Staatliche Organe	Staatliche und nicht-staatliche Akteure
Interaktionsmuster	‚Command and control‘, Mehrheitsprinzip	Multilaterale kooperative Verhandlung

Quelle: Eigene Darstellung gemäß Kohler-Koch/Eising 1999: 6; John 2001; Benz 2004.

(Judge et al. 1995; Sellers 2005). Einige dieser Überlegungen basieren auf klassischen Theorien ohne spezifische Local Governance-Zugänge. Manche sind noch bruchstückhaft und lediglich in den spezifischen Kontexten, in welchen sie entwickelt wurden, tragfähig. Einzelne sind normativ und bieten wenige Hilfen für empirische Analysen. Sie setzen unterschiedliche Schwerpunkte, beispielsweise auf den institutionellen Kontext oder die Akteure und deren Interessen.

Derzeit besonders stark diskutiert wird der Urban-Regime-Ansatz. Dieser stellt eine Fortsetzung der älteren Community-Power-Forschung² dar und soll hier kurz diskutiert werden. Er untersucht informelle Arrangements der Kooperation außerhalb institutionalisierter Strukturen, in welchen öffentliche und private Akteure zusammenwirken, um bei weitgehender institutioneller Freiheit Entscheidungen zu vereinbaren und durchzuführen (Judge 1995; Heinelt 2004). Problematisch ist allerdings, dass dieser Ansatz die Erfahrungen aus dem US-amerikanischen Kontext widerspiegelt und sich nicht auf die europäischen Gegebenheiten übertragen lässt: US-amerikanische Kommunen verfügen über relativ große fiskalische und ökonomische Selbstverantwortung und einen hohen Grad an Autonomie der Akteure bei geringer institutioneller Verregelung. Die meisten Kommunen Europas sind demgegenüber in einen infrastrukturell starken Nationalstaat sowie in die Europäische Union eingebettet. Finanzielle und legale Ressourcen sind weitgehend national oder supranational organisiert. Die Anwendbarkeit dieses Ansatzes auf Local Governance-Prozesse in europäischen Kommunen ist deshalb umstritten (Pierre 2005: 447; Bahn et al. 2003).

1.2 Zivilgesellschaft

In der Debatte um Zivilgesellschaft lassen sich zwei Diskussionsstränge unterscheiden: Gemäß einer *bereichsbezogenen Definition* meint Zi-

vilgesellschaft den Bereich der Gesellschaft zwischen Staat, Markt und Privatsphäre; ihre Akteure sind selbstorganisierte Initiativen, Netzwerke, und Vereine. Die *interaktionsbezogene Definition* hingegen bezieht sich auf den sozialen Typus ‚ziviler‘ Handlungsweisen und Tugenden. Als grundlegende zivilgesellschaftliche Handlungslogiken gelten Selbstorganisation, Anerkennung des Anderen, Gewaltlosigkeit, Toleranz, Fairness und Bezugnahme auf allgemeine Anliegen (Gosewinkel et al. 2004). Beide Definitionen überschneiden sich häufig. So wird angenommen, dass das Handeln in Vereinen oder anderen Gruppen irgendwie ‚zivil‘ sei. In den meisten empirischen Studien wird nicht zuletzt aus forschungspragmatischen Gründen die bereichsbezogene Definition angewandt.

1.3 Local Governance und Zivilgesellschaft

Local Governance und Zivilgesellschaft können generell unabhängig voneinander betrachtet werden, beispielsweise wenn nur Wirtschaftsakteure an Local Governance-Prozessen beteiligt sind oder Zivilgesellschaft sich ohne partizipative Governance-Verfahren entwickelt hat. Allerdings werden in der Literatur vielfältige Zusammenhänge diskutiert, welche sich in drei Strängen zusammenfassen lassen: 1.) kausale Kontextbeziehungen, 2.) Zivilgesellschaft als Akteur bei Governance-Serviceleistungen und 3.) Zivilgesellschaft als Akteur bei politischen Governance-Prozessen.

Zu 1.) Bezüglich der vermuteten kausalen *Kontextbeziehungen* zwischen guter Zivilgesellschaft und guter (Local) Governance stehen sich zwei gegensätzliche Argumentationslinien gegenüber (Geißel/Kern 2000). Zum einen wird die Zivilgesellschaft als unabhängige Variable betrachtet, welche sich auf Local Governance als abhängige Variable auswirkt. Das Engagement in lokalen zivilgesellschaftlichen Gruppen führe zur Bildung von sozialem Ver-

trauen, welches sich wiederum positiv auf das Funktionieren von lokaler Politik und Verwaltung auswirke. Gemäß Putnam ist eine lebendige Zivilgesellschaft der zentrale Erklärungsfaktor für eine gute lokale Politik und Verwaltung (Putnam 1993: 120). Zum anderen wird die gegenteilige These vertreten: Local Governance ist dabei die unabhängige und Zivilgesellschaft die abhängige Variable. Gute Local Governance gilt aus dieser Perspektive als Voraussetzung für gute Zivilgesellschaft. Zivilgesellschaft floriere nur dann, wenn auf der lokalen Ebene günstige Rahmenbedingungen für sie geschaffen wurden (Ostrom/Ahn 2001).³

Zu 2.) Zivilgesellschaft wird ebenfalls im Zusammenhang mit der Übernahme von Staats-

aufgaben diskutiert. Sowohl von staatlicher als auch von zivilgesellschaftlicher Seite wird dabei die Hoffnung geäußert, dass die Zivilgesellschaft durch *Serviceleistungen* zur Verbesserung und Stabilisierung des Gemeinwesens beiträgt, indem sie den Staat von Aufgaben befreit oder zumindest entlastet.

Zu 3.) Zivilgesellschaft gilt auch als wichtiger *Akteur in lokalen politischen Steuerungs- und Entscheidungsprozessen*. Diesen Diskussionsstrang werde ich in meinem Beitrag auf Grund seiner demokratietheoretischen Bedeutung weiter verfolgen. In der Literatur stehen sich viele Pro- und Kontra-Argumente zu diesem Thema gegenüber (Fischer 2001; Fung/Wright 2001; Rüter 1996). Diese werden hier tabellarisch zusammengefasst (Tab. 2).

Tabelle 2: Argumente zur lokalen Governance mit Zivilgesellschaft

	Pro	Kontra
Akteure:Kompetenzen der Bürger	Verbesserung von politischen Kompetenzen, Identifikation, Legitimitätsgefühl	Keine Verbesserung aufgrund von Demagogie, Manipulation und Populismus
Zufriedenheit	Wird gesteigert durch politische Teilhabe	Ist unabhängig von politischer Teilhabe
Eliten	Kontrolle von Machtmissbrauch	Verhinderung von effektiven Elitepakten, -kompromissen
Prozess: Implementation	Wird vereinfacht	Gefahr der Instrumentalisierung der Zivilgesellschaft
Ergebnis: Soziale Gerechtigkeit	Zunahme an Gerechtigkeit beim <i>Input</i> durch Einbeziehung marginalisierter Gruppen, Zunahme an Gerechtigkeit beim <i>Output</i> und <i>Outcome</i> , da alle Interessen vertreten	Abnahme bei Gerechtigkeit beim <i>Input</i> , da ‚elitäre‘ Gruppen überwiegen, Abnahme bei Gerechtigkeit beim <i>Output</i> , da nicht durch Wahl legitimierte, elitäre Gruppen ihre Interessen durchsetzen
Ergebnis:Qualität von Policies	Einbeziehung der Bürger: lokales Erfahrungswissen ermöglicht innovative, praxisorientierte, effiziente, effektive Lösungen	Bürgern fehlen Distanz, Zusammenhangs-, Überblickswissen, sehen nur lokale Probleme, Accountability unklar

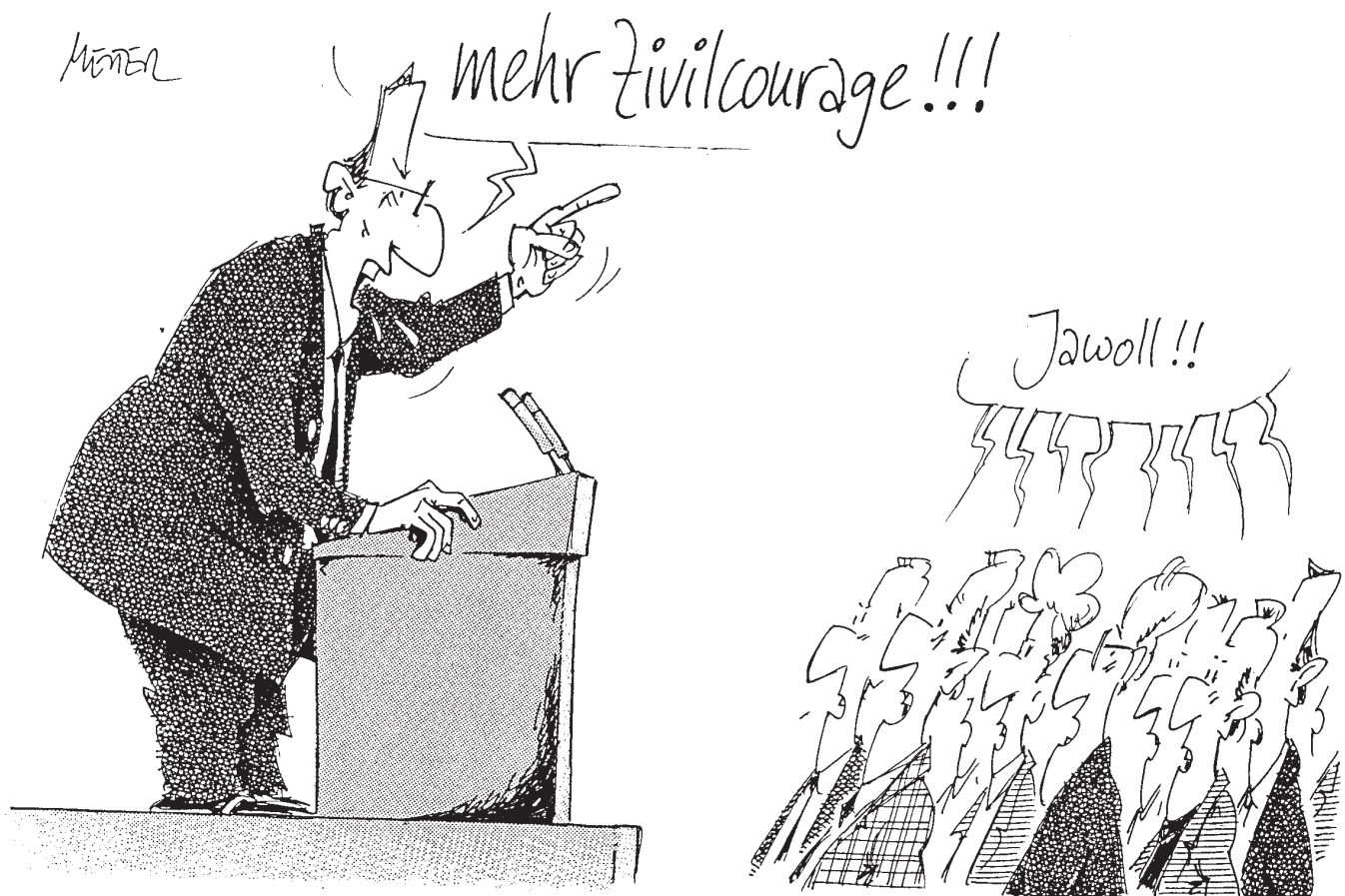
Quelle: Eigene Darstellung gemäß Fischer 2001; Fung/Wright 2001; Rüter 1996.

Eine empirische Überprüfung der meisten Argumente fehlt bislang. Einige Thesen werden im Folgenden diskutiert.

2 Konzeptionelles Raster

In den Debatten um die Einbeziehung von Zivilgesellschaft in local Governance gibt es zwar viele Ansätze, aber wie beschrieben haben sie alle neben ihren Stärken auch erhebliche Schwächen. Da ein umfassendes theoretisches Konzept nicht vorliegt, greife ich für die Entwicklung eines Analyserasters für die Sekundäranalyse empirischer Studien auf einen Ansatz aus der Policy-Forschung zurück, der das Verhältnis von staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstorganisation differenziert und umfassend konzeptionalisiert: auf den Akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000). Dieser Ansatz geht davon aus, dass politische Entscheidungen die Ergebnisse von Interaktionen

sind, welche von dem jeweiligen *Kontext*, in dem sie stattfinden, beeinflusst werden (Scharpf 2000: 41). In meiner Untersuchung differenziere ich zwischen dem internationalen, supranationalen, nationalen und lokalen Kontext, wobei jeweils normative, institutionelle und ressourcenspezifische Faktoren zu berücksichtigen sind. Für die Lösung von politischen *Problemen*, welche in einer Gemeinschaft aufgrund von akteurspezifischen Interessen und Handlungsressourcen allgegenwärtig sind, gilt in der Bundesrepublik das Subsidiaritätsprinzip: Probleme sollen auf der Ebene gelöst werden, auf welcher sie auftauchen. Ein weiteres Prinzip besagt, dass private Selbstregulierung den Vorrang hat. Nur wenn diese nicht ausreicht, soll eine kooperative Regelungsform und, als ‚letzte Instanz‘, die staatliche Regelung angewandt werden (Geschäftsordnung der Bundesministerien 2000: § 43). Je nach Problemstruktur sollen somit verschiedene *Akteure* bei der Lösung



beteiligt werden, welche über bestimmte Handlungsressourcen, z.B. privilegierte Informationszugänge, verfügen. Der *Prozess*, ein Begriff, der bei Scharpf keine zentrale Rolle spielt, wurde von mir zur Vereinfachung eingeführt. Er umfasst die Interaktionsformen bezogen auf die verschiedenen Phasen des Policy-Zyklus (Agenda-Setting, Entscheidungsfindung, Implementation, Evaluation). Die wissenschaftliche Aufmerksamkeit liegt somit auf folgenden Aspekten: Kontexte, Problemstrukturen, Akteure und Akteurskonstellationen sowie Prozesse.

3 Methodische Überlegungen

In der empirischen Forschung überwiegen bislang deskriptive Fallstudien (Pierre 2005: 447), quantitative sowie sekundäranalytische Studien sind seit einiger Zeit vereinzelt zu finden. Die Arbeiten beziehen sich auf unterschiedliche Länder, Sektoren, Themengebiete und Beteiligungsmodelle. Angesichts des bisherigen Mangels an einheitlichen Datensätzen bei einem gleichzeitigen Bedarf an empirisch fundierter Information wage ich es dennoch, zentrale Ergebnisse dieser Studien entlang des dargelegten Rasters zusammenfassend vorzustellen. Dabei berücksichtige ich erstens Arbeiten zu unterschiedlichen lokalen partizipativen Verfahren⁴, zweitens Berichte zu Lokalen-Agenda-21-Prozessen (LA 21)(z.B. Heinelt/Muehlich 2000; Lafferty 1999) sowie drittens aufschlussreiche Umfragen zur lokalen Politik.⁵

4 Ergebnisse und Diskussion

Welche Erfahrungen bei Local Governance-Prozessen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren lassen sich nun empirisch nachzeichnen? Welche Faktoren ermöglichen deren Initiierung und Durchführung? Zur Beantwortung dieser Fragen ist es sinnvoll, zwischen den in Abschnitt 2 genannten Aspekten zu unterscheiden.

4.1 Kontexte

Förderlich für die Initiierung partizipativer Verfahren ist es, wenn *nationale, internationale bzw. supranationale Traditionen, normative Vorgaben und entsprechende infrastrukturelle Maßnahmen* existieren (z.B. Bickerstaff/Walker 2001). Dies lässt sich anhand der Implementation von ‚Lokalen Agenda 21-Prozessen‘ illustrieren. Die Agenda 21 hatte als *internationales* normatives Dokument Mitte der 1990er Jahre zur Implementation von LA 21-Prozessen in vielen europäischen Ländern geführt. Divergenzen zwischen den Ländern ließen sich zum großen Teil auf die jeweiligen *nationalen* partizipativen Normen und Traditionen zurückführen. Länder mit einer langen Tradition der (lokalen) Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen, zum Beispiel Schweden, haben die LA 21 schnell und in großem Umfang implementiert. Deutschland war ein Nachzügler, der deshalb bei der Nachfolgekonferenz von 1997 (UNGASS) unter internationalem Druck stand. Dieser führte schließlich dazu, dass auch Deutschland infrastrukturelle Maßnahmen zur Förderung der LA 21 ergriff und zum Beispiel Transferstellen einrichtete.

Unabhängig von Traditionen, Normen und infrastrukturellen Maßnahmen war ein hohes Maß an gruppenübergreifendem *lokalem Sozialkapital* hilfreich. Wie verschiedene Fallbeispiele zeigten, haben Kommunen mit einem überdurchschnittlichen Niveau an sozialem Kapital einen erheblichen Vorteil (z.B. Maloney et al. 1998; Geißel 2001). Auch eine gute Ausstattung mit finanziellem und kulturellem Kapital erhöhte die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme von Zivilgesellschaft an Local Governance-Prozessen.

In Kommunen mit ungünstigen Voraussetzungen hing die Möglichkeit zivilgesellschaftlicher Beteiligung von Community-Managern ab, die Konfliktmanagement, Weiterbildung oder Aufbereitung von Informationen boten (Geißel

2001). Der Einsatz von Community-Managern war jedoch selten möglich, nannten doch die lokalen Entscheidungsträger Ressourcenmangel als großes Problem (de Vries 2002). Es fehle an Zeit, an finanziellen Mitteln und an Personal zur Bereitstellung entsprechender lokaler infrastruktureller Maßnahmen, z.B. für die Entwicklung von sozialem Kapital.

4.2 Beteiligte Akteure

In verschiedenen Studien, so auch in der Arbeit von Bickerstaff und Walker (2001: 444), nannten die lokalen Entscheidungsträger das Desinteresse der lokalen Zivilgesellschaft an Partizipationsprozessen als größtes Hindernis. Nur ein Bruchteil der zivilgesellschaftlichen Gruppen reagierte auf Bitten, an partizipativen Verfahren teilzunehmen (vgl. Abschnitt 4.3). Andererseits schien auch das Interesse der lokalen Entscheidungsträger an der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in local Governance-Prozesse gering zu sein. Viele Autoren, so zum Beispiel de Vries (2002) und Bickerstaff/Walker (2001), stellten fest, dass die Mehrzahl der lokalen Entscheidungsträger die partizipativen Verfahren nur auf Grund der Vorgaben nationaler Behörden initiierten. Sie hatten aber keine intrinsische Motivation und waren an der Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Gruppen kaum interessiert.

Dabei wirkte sich aus, welchen Politikstil die lokalen Politiker bzw. die zivilgesellschaftlichen Akteure als ideal empfanden und welche Fähigkeiten sie der jeweils anderen Gruppe zuschrieben (de Vries 2002). Die Zusammenarbeit war beispielsweise unterschiedlich, je nachdem, ob die zivilgesellschaftlichen Gruppen die Vertreter staatlicher Behörden als unfähige bzw. korrupte Kontrollinstanz, als Service-Lieferer oder als Partner wahrnahmen. Je nachdem, ob wiederum die lokalen Politiker die Zivilgesellschaft als Zielgruppe für staatliche Steuerung, als Leistungserbringer oder als Partner betrachteten, informierten und kommunizierten sie auf

unterschiedliche Weise. Sahen die lokalen Politiker sich selbst als die einzige gültige Entscheidungsinstanz und trauten sie den zivilgesellschaftlichen Gruppen wenig Kompetenz zu, so bemühten sie sich kaum um partizipative Verfahren. Unterschiede waren dabei zwischen etablierten, neuen und neuesten (postsozialistischen) Demokratien zu erkennen. Lokale Eliten in älteren Demokratien waren in der Tendenz eher an interaktiven Policy-Prozessen interessiert (de Vries 2002).

Dieses Interesse konnte weiterhin mit der Macht der jeweiligen lokalen nicht-staatlichen Gruppen erklärt werden, wobei Macht entweder in der Größe und Ressourcenstärke der Gruppen lag oder in deren institutionalisierten Möglichkeiten, lokale Entscheidungsprozesse zu beeinflussen, zum Beispiel durch Referenden. Waren die zivilgesellschaftlichen Gruppen in dem einen oder anderen Sinne machtvoll, versuchten die lokalen Eliten eher sie einzubinden.

Das Problem der informellen *Exklusion* konnte in den meisten lokalen partizipativen Verfahren nicht gelöst werden, politisch marginalisierte Gruppen waren kaum vertreten, während die ‚üblichen Verdächtigen‘ dominierten (Bickerstaff/Walker 2001: 433). In einzelnen Fallbeispielen nahmen zwar auch marginalisierte Gruppen teil, dies allerdings nur bei direkter Betroffenheit in relativ homogenen Kommunen (Geißel 2001).

4.3 Problemstruktur

Betroffenheit, Komplexität und Lösungsanforderungen sind die zentralen Variablen bei der *Problemstruktur*. Überschaubare, leicht lösbare Probleme, von welchen die Bürger direkt betroffen waren, führten am ehesten zur Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure. Auch wenn einzelne global orientierte Akteure sich für Themen einsetzten, die jenseits ihrer lokalen Betroffenheit lagen, traf dies nicht für die Mehrheit zu. Die meisten Gruppen wurden nur bei

Problemen aktiv, die sich sichtbar auf ihre aktuelle Lebenssituation auswirkten.

4.4 Prozess

Bezüglich des Prozesses ließen sich zunächst wenig erstaunliche Phänomene feststellen. So waren Local Governance-Prozesse umso einfacher, je kompatibler die Werte und Ziele der Akteure waren. ‚Soft skills‘ wie die Fähigkeit zum Zuhören oder zur Kommunikation sowie die Lernbereitschaft bei allen Akteuren erwiesen sich ebenso als günstige Faktoren wie Offenheit, Fairness und Transparenz. Große Macht- und Ressourcenunterschiede machten Kommunikation und Kooperation dagegen unwahrscheinlich. Diese Ergebnisse sind keineswegs spezifisch für Governance-Prozesse, sondern gelten für alle sozialen Einheiten.

Für die Local Governance-Forschung interessanter ist das Ergebnis, dass zivilgesellschaftliche Gruppen in den untersuchten Prozessen überwiegend an der Phase des Agenda-Setting sowie der Implementation teilnahmen. An der Entscheidungsfindung wurden sie höchstens in Form von Konsultationen beteiligt. Selbst in den Kommunen, in welchen Beteiligungsverfahren erfolgreich durchgeführt wurden, konnten zivilgesellschaftliche Gruppen die Politik-Ergebnisse kaum beeinflussen (Koontz/Johnson 2004; Bickerstaff/Walker 2001). Allerdings wurden ‚immaterielle‘ Erfolge genannt, so zum Beispiel die Entwicklung und Stabilisierung der Gruppe, die Etablierung neuer Beziehungen zwischen den lokalen ‚Authorities‘ und der ‚Community‘, Weiterbildung und Beratung, Wissensvernetzung, Steigerung des öffentlichen Bewusstseins oder Empowerment.

5 Fazit

Sind Local Governance und Zivilgesellschaft also in der Praxis tatsächlich ‚good fellows‘?

Ziel dieses Aufsatzes war es, einen Überblick über aktuelle Debatten und (vor allem) quantitative Studien zu geben. Bisher überwiegen spekulative und normative Argumente sowie empirische Ergebnisse aus Fallstudien. Erst langsam etabliert sich eine empirisch vergleichende Forschung. Die vorliegende Untersuchung will diese Entwicklung forcieren.

Bemerkenswert ist, dass Studien zu unterschiedlichen Ländern, Themen und Beteiligungsmodellen vielfach zu ähnlichen Ergebnissen kamen. Bei den lokalen Akteuren zeichnete sich insgesamt eine relative *Desillusionierung* ab. Zivilgesellschaftliche Akteure beschwerten sich über geringe Einbindung und mangelnden substantiellen Einfluss. Ihre Beteiligung war in der Regel auf wenige Policy-Phasen und auf Konsultationen beschränkt. Die lokalen politischen Eliten klagten wiederum über fehlendes Engagement der Zivilgesellschaft.

Als Erfolg versprechend für die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure in Local Governance-Prozesse erwiesen sich erstens normative Vorgaben ‚von oben‘, sei es von internationaler, supranationaler oder nationaler Seite, zweitens die Bereitstellung infrastruktureller Maßnahmen, drittens ein hohes Niveau an lokalem Sozialkapital und viertens ein überschaubares Problem, von dem viele zivilgesellschaftliche Akteure betroffen waren.

Viele Fragen bleiben in dem Beitrag unbeantwortet, eine empirische Überprüfung der in Abschnitt 1.3 genannten Pro- und Kontra-Argumente war beispielsweise nicht möglich. Eine weitergehende Analyse der Möglichkeiten und der Erfolgsfaktoren für die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in local Governance-Prozesse erfordert die Weiterentwicklung eines konzeptionellen, kontextreflektierenden Analyseinstrumentariums und umfangreiche, methodisch vielfältige empirische Studien. Bisher befindet sich die Forschung noch am Anfang. Vor den Sozialwissenschaften liegt ein spannendes, dynamisches Forschungsfeld, dessen Erschlie-

Bung zu effektiven und legitimen Lösungen nicht nur lokaler Probleme beitragen wird.

Dr. Brigitte Geißel (geb. 1962) ist Politologin und arbeitet als wissenschaftliche Angestellte am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Ihre Mail-Anschrift lautet: geissel@wz-berlin.de

Anmerkungen

¹ Ausgangspunkt für die Lokale Agenda 21 war die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro, auf der die Agenda 21, ein weltweites Aktionsprogramm, verabschiedet wurde. Das Ziel dieses Programms ist eine nachhaltige Entwicklung. Die Bedeutung der lokalen Ebene wurde dabei besonders hervorgehoben, wobei eine nachhaltige Entwicklung unter anderem durch die Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen erreicht werden soll.

² Die „Community Power“-Forschung entstand in den 1950er Jahren in den USA (Hunter 1953) und konzentrierte sich auf die Frage „Who governs“. Die Forschung teilte sich in zwei Richtungen: Elitisten gingen davon aus, dass Entscheidungen auf dominante, ressourcenstarke lokale Eliten zurückgeführt werden können, während Pluralisten von weniger festgelegten Entscheidungsstrukturen ausgingen, in welchen verschiedene Interessengruppen mitbestimmen. Formale Institutionen wurden in diesem Ansatz weitgehend vernachlässigt.

³ Fukuyama vertritt wiederum vehement, dass staatliche Aktivitäten Zivilgesellschaft zerstören würden.

⁴ Zwei Beispiele: Koontz und Johnson (2004) analysierten 69 ‚collaborative environmental management‘-Prozesse per Befragung und Fokusgruppen-Interviews. Dieses Programm wurde in den 1990er Jahren in den USA eingeführt. Ziel war die Lösung lokaler Umweltprobleme durch die Zusammenarbeit von betroffenen Bürgern, Zivilgesellschaft, Wirtschaft

und Staat. In Großbritannien hatte das ‚Department of the Environment, Transport and the Region‘ die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen bei der kommunalen Transportpolitik angeordnet, und Bickerstaff/Walker 2001 untersuchten die Umsetzung in 60 Kommunen.

⁵ Z.B. das Projekt ‚Democracy and Local Governance‘, in welchem lokale Entscheidungsträger aus zufällig ausgewählten mittelgroßen Städten in 22 jungen und etablierten Demokratien zu lokalen Politik-Prozessen in den 1990er Jahren in einer Längsschnittuntersuchung befragt wurden (de Vries 2002).

Literatur

Bahn, Christopher/Potz, Petra/Hedwig, Rudolph 2003: Urbane Regime – Möglichkeiten und Grenzen des Ansatzes. Berlin: WZB-Discussion-Paper, SP III 2003-201.

Benz, Arthur (Hg.) 2004: Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag.

Bickerstaff, Karen/Walker, Gordon 2001: Participatory local governance and transport planning. In: Environment and Planning, Heft 33, 431-51.

de Vries, Michiel S. 2002: Interactive Policy-making in Local Governance. In: Bovaird, Tony/Löffler, Elke/Parrado-Díez, Salvador (Hg.), Developing Local Governance Networks in Europe. Baden-Baden: Nomos, 91-106.

Fischer, Frank 2001. Citizens and Experts in Participatory Inquiry: Facilitation Discursive Practices. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco.

Fung, Archon/Wright, Erik Olin 2001: Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. In: Politics and Society 29, 1, S. 5-41.

Geißel, Brigitte 2001: Zur Bedeutung von sozialem Kapital bei städtischer Bürgerbeteili-

gung. In: Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Geiling, Heiko (Hg.), Globalisierung, Partizipation, Protest. Opladen: Leske+Budrich.

Geißel, Brigitte/Kern, Kristine 2000: Soziales Kapital und Lokale Agenda 21. In: Heinelt, Hubert/Mühlich, Eberhard (Hg.), Lokale Agenda 21-Prozesse. Opladen: Leske+Budrich, 257-76.

Geschäftsordnung der Bundesministerien 2000: Beschluss der Bundesregierung am 26. Juni 2000, § 43 (Begründung).

Gosewinkel, Dieter/Rucht, Dieter/van den Daele, Wolfgang /Kocka, Jürgen (Hg.) 2004: Zivilgesellschaft – national und transnational. WZB-Jahrbuch 2003. Berlin: edition sigma.

Heinelt, Hubert 2004: Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, Arthur (Hg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag, 29-44.

Heinelt, Hubert/Muehlich, Eberhard 2000: Lokale Agenda 21. Opladen: Leske+Budrich.

Hunter, Floyd 1953: Community Power Structure. A Study of Decision Makers. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

John, Peter 2001: Local Governance in Western Europe. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.

Judge, David/Stoker, Gerry/Wolmann, Harold 1995: Theories of Urban Politics. London u.a.: Sage.

Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer 1999: The Transformation of Governance in the European Union. London/New York: Routledge.

Koontz, Tomas M./Moore Johnson, Elizabeth 2004: One size does not fit all: Matching breadth of stakeholder participation to watershed group accomplishments. In: Policy Sciences, Heft 37, 185-204.

Lafferty, William M. (Hg.) 1999: Implementing LA 21 in Europe. New Initiatives for Sustainable Development. Oslo: ProSus.

Leach, Robert/Percy-Smith, Janie 2001: Local Governance in Britain. Hampshire, UK, u.a.: Palgrave.

Maloney, William/Smith, Graham/Stoker, Gerry 1998. Civic Engagement, Social Capital and Cities. Paper presented at the Annual Meeting of American Political Science Association, Boston, Sept. 3-6.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1995: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a. Main u.a.: Campus.

Ostrom, Elinor/Ahn, T.K. 2001: Social Capital and Collective Action. Indiana: Indiana University Press. 1-35.

Pierre, Jon 2005: Comparative Urban Governance – Uncovering Complex Causalities. In: Urban Affairs Review, Jg. 40. Heft 4, 446-62.

Putnam, Robert D. 1993: Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Rüther, Günther 1996: Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven. Baden-Baden: Nomos

Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske+Budrich.

Sellers, Jefferey M. 2005: Re-Placing the Nation. An Agenda for Comparative Urban Politics. In: Urban Affairs Review, Jg. 40. Heft 4, 419-45.

Weizsäcker, Ernst Ulrich von 2005: Interview, <http://www.global-vision.org/wssd/guide.html>, 20.05.2005.

Annette Zimmer

Vom Ehrenamt zum Bürgerschaftlichen Engagement Einführung in den Stand der Debatte

Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement sind in den letzten Jahren zu einem Top-Thema geworden, was sich leicht an der Fülle von empirischen Untersuchungen, Publikationen, Berichten und Tagungen ablesen lässt (BMSFJ 2001; 2004; Nitschke 2005). Die Gründe hierfür sind vielfältig und sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass die Reform- und Erneuerungspotentiale von Markt und Staat als erschöpft gelten. Wenn heute nach Wegen und Möglichkeiten gesucht wird, unsere Gesellschaft gerechter sowie unser Gemeinwesen demokratischer zu gestalten, so werden Erneuerungs- und Reformstrategien primär in der Gesellschaft verortet, wobei in zunehmendem Maße auf Selbstorganisation und freiwilliges Engagement gesetzt wird.

Vor diesem Hintergrund ist es verwunderlich, dass die aktuelle Governance-Debatte (Benz 2004; Kersbergen/Waarden 2004), von wenigen Ausnahmen abgesehen (Brunnengräber et al. 2004; Haus 2002), bürgerschaftliches Engagement bisher weder als alternative Steuerungsressource und damit aus einer Top-Down Perspektive, noch als Element eines Zugewinns an Demokratie und insofern aus einer Bottom-Up Perspektive in den Blick genommen hat. Dies trifft im Besonderen für die Diskussion um Local Governance zu, die nach Hubert Heinelt schwerpunktmäßig auf „das Lokale als sozialem Ort oder Funktionsraum gerichtet ist“ (Heinelt 2004: 35) und insofern dezidiert auf Engagement und Selbstorganisation vor Ort eingehen müsste. Der Grund für die weitgehende Ausblendung des bürgerschaftlichen Engagements aus der Governance-Debatte ist vermutlich darin zu sehen, dass Governance aus politikwissenschaftlicher Sicht in engem

Bezug zur Policy-Forschung (bezogen auf die inhaltlichen Dimensionen von Politik, auf Politikfelder) sowie zu steuerungs- wie demokratietheoretischen Diskurstraditionen steht und insofern eine explizite Prozessorientierung aufweist, während die Sozialkapitalforschung, in deren Kontext bürgerschaftliches Engagement in Anschluss an die Arbeiten von Putnam seit Mitte der 1990er Jahre vor allem thematisiert wird, vorrangig auf die Mikro-Ebene des Einzelnen fokussiert und daher vor allem Momentaufnahmen der Befindlichkeit liefert, nicht aber Prozessanalysen des Zusammenspiels von polity (Formale und wertbezogene Dimensionen) und politics (Prozessdimension) (Benz 2004: 21).

Im Folgenden wird daher versucht, den Nexus zwischen den bisher eher getrennt verlaufenden Diskursen zu bürgerschaftlichem Engagement einerseits und zu Governance und insbesondere Local Governance andererseits herzustellen. Dazu wird zunächst auf die Begriffsdefinition des bürgerschaftlichen Engagements eingegangen, wie sie von der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ in die Debatte eingeführt wurde und die einen Bruch mit der deutschen Tradition des Verständnisses von Ehrenamtlichkeit darstellt. Daran anschließend wird auf die Bandbreite des bürgerschaftlichen Engagements Bezug genommen, wobei besonders herauszustellen ist, dass engagierte BürgerInnen in verschiedenen Rollen und gesellschaftlichen Funktionen angesprochen sind. Abschließend wird das Verhältnis von bürgerschaftlichem Engagement und staatlichem Kontext thematisiert, wobei die These vertreten wird, dass wir aktuell gerade auf der lokalen Ebene dabei sind, das Verhältnis

bürgerschaftliches Engagement - Staat neu auszutarieren, ohne dass dieser Prozess bisher jedoch durch ein gesellschaftspolitisches Leitbild geprägt oder gar theoretisch rückgekoppelt wäre.

1 Bürgerschaftliches Engagement versus Ehrenamt

Die Enquete-Kommission hat eine sehr weite Begrifflichkeit eingeführt, die politisches, soziales und geselliges Engagement gleichermaßen einschließt. Gemäß den Ausführungen der Kommission umfasst ‚bürgerschaftliches Engagement‘ sowohl hinsichtlich der Engagierten als auch der Tätigkeitsbereiche ein umfängliches Spektrum von Akteuren und Aktivitäten außerhalb der Erwerbsarbeit und jenseits gewalttätiger Aktionsformen. Nach Maßgabe der Kommission ist bürgerschaftliches Engagement im weitesten Sinn das „Spenden von Ressourcen: Zeit, Geld, Know-how“ (Enquete-Kommission 2002: 57ff), und zwar im Dienst des Gemeinwohls sowie der Vertiefung und Weiterentwicklung von Demokratie und aktiver staatsbürgerlicher Beteiligung. Im Einzelnen handelt es sich um:

- die einfache Mitgliedschaft sowie die aktive Mitarbeit in Leitungs- und Führungsaufgaben in Vereinen, Verbänden, Gewerkschaften sowie politischen Gremien,
- die freiwillige, unbezahlte Mitarbeit in karitativen oder gemeinwohlorientierten Einrichtungen, wie etwa in Krankenhäusern, Schulen, Museen oder Bibliotheken,
- die verschiedenen Formen direkt-demokratischer Bürgerbeteiligung, wie etwa im Rahmen von Volksbegehren oder Volksentscheiden, sowie schließlich auch um
- die Beteiligung an Protestaktionen im Rahmen der Bürgerinitiativbewegung oder auch der neuen sozialen Bewegungen, wie etwa der Ökologie-, Anti-Atomkraft- oder Frauenbewegung (vgl. Roth 2000: 30ff).

Im Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ sind die Tätigkeitsbereiche und -felder im Einzelnen aufgeführt und auch in ihren jeweiligen Profilen charakterisiert. Der Bericht unterscheidet zwischen politischem und sozialem Engagement, dem Engagement in Vereinen, Verbänden und Kirchen sowie in öffentlichen Funktionen. Weiterhin genannt werden die verschiedenen Formen der Gegenseitigkeit, wie etwa Nachbarschaftshilfen oder Tauschringe. Nicht zuletzt ist die Selbsthilfe angeführt; und es wird auf das Engagement von Unternehmen – auf Spenden- und Sponsoringleistungen sowie Corporate Citizenship – eingegangen (Enquete-Kommission 2002: 64ff). Die Aufzählung macht mehr als deutlich: Beim bürgerschaftlichen Engagement handelt es sich um einen facettenreichen und sehr heterogenen Gegenstand, der in alle Bereiche unserer Lebenswelt hineinreicht.

Die Kommission hat sich insofern ganz bewusst für den Begriff des bürgerschaftlichen Engagements entschieden, als sie sich mit dieser neuen Begrifflichkeit vom bisherigen Sprachgebrauch und damit vom sog. traditionellen Ehrenamt abgrenzen wollte. Im Unterschied zum ‚Ehrenamt‘ steht ‚bürgerschaftliches Engagement‘ in einer demokratisch-republikanischen Tradition und verweist somit auf den Zusammenhang von Gemeinwesen, Gemein-sinn und Partizipation als aktiver Teilhabe am politischen, gesellschaftlichen und sozialen Leben. Der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements weist einen engen zivilgesellschaftlichen Bezug auf (vgl. Enquete-Kommission 2002: 59), wobei Zivilgesellschaft verstanden wird als „konkrete politische Utopie“ bzw. als Richtlinie und Maßgabe einer zugleich gerechteren wie demokratischeren Gesellschaft. Der Begriff bürgerschaftliches Engagement ist normativ besetzt und schließt dabei auch jene zivilgesellschaftlichen Aktivitäten mit ein, die sich gegen den Status quo richten und die damit in

den Worten von Christoph Sachße „ein kritisches Potential (beinhalten), das der Alltagsrealität unserer Verfassung gleichsam den Spiegel ihrer eigenen Ansprüche vorhält“ (Sachße 2002: 23).

Dieser zivilgesellschaftlich-republikanische Unterton unterscheidet den Begriff des bürgerschaftlichen Engagements von dem des Ehrenamtes, der traditionell eher obrigkeitsstaatlich-etatistisch eingebettet ist. Zweifellos können wir in Deutschland, insbesondere auf der lokalen Ebene, auf eine lange Tradition bürgerschaftlichen Engagements, zurückblicken. Aber das bürgerschaftliche Engagement erfolgte hier stets in beachtlichem Ausmaß im ‚Schatten des Staates‘ und war – anders als in Frankreich, Großbritannien oder den USA – stets obrigkeitsstaatlich eingebettet.

Wie Hellmut Wollmann prägnant ausgeführt hat, zeichnet sich die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland seit ihren Anfängen durch eine Doppelstruktur aus: Die lokale Ebene ist politische Kommune und (zivil-)gesellschaftliche Gemeinde zugleich. Verwaltungstechnisch sind die Kommunen Element des Staates. Sie sind die unterste Verwaltungseinheit bzw. ‚mittelbare Staatsverwaltung‘. Gleichzeitig sind die Kommunen eine gesellschaftliche Sphäre sui generis und Ausdruck von Bürgerengagement und zivilgesellschaftlicher Aktivität (Wollmann 2002: 329). Infolge dieser Doppelstruktur sind für Hellmut Wollmann auch aktuell ‚die (politischen) Kommunen mit der (zivil-) gesellschaftlichen Lebenswelt und deren Akteuren ungleich intensiver als die staatlichen Instanzen von Bund und Ländern verknüpft‘ (Wollmann 2002: 330). Dadurch eröffnet sich für bürgerschaftliches Engagement ein breiter Gestaltungsspielraum, der jedoch je nach Policy-Feld unterschiedlich genutzt wird.

Und dies gilt für beide Perspektiven der Governance-Debatte: Bürgerschaftliches Engagement kann und soll gerade auf der lokalen Ebene Korrektivfunktion von Verwaltungshan-

deln übernehmen, wobei dies voraussetzt, dass die lokalen politischen Eliten – Parteien und Verwaltung – diesen Spielraum auch einräumen (vgl. kritisch Wollmann 1998). Bürgerschaftlichem Engagement, und zwar mehrheitlich als gebundenes Engagement in Vereinen und Verbänden, kommt jedoch auch ein hoher Stellenwert zu bei der sozialstaatlichen Dienstleistungserstellung in einem breiten Spektrum von Politikfeldern, das über den Sport und die Kultur bis hin zu den sozialen Diensten reicht (vgl. Zimmer/Priller 2004).

Ohne jeden Zweifel wurde in Deutschland auf der lokalen Ebene bürgerschaftliches Engagement sehr frühzeitig in den Verwaltungsvollzug integriert. Infolge der napoleonischen Kriege war der preußische Staat im Prinzip zahlungsunfähig. Im damaligen Reformschwung wurde – ganz ähnlich wie heute – nach kostengünstigen Wegen der Effektivitätssteigerung und Effizienzverbesserung gesucht. Hierbei gerieten die *Ehrenmänner* ins Blickfeld. Zahlreiche Aufgaben der Verwaltungstätigkeit wurden unentgeltlich – eben als Ehrenamt – ausgewählten Honoratioren übertragen. Die Ehre bestand darin, dass eine öffentliche Aufgabe – eine Staatsaufgabe bzw. ein Amt – dem Bürger übertragen wurde. Übrigens waren die Honoratioren damals zur Übernahme dieser *öffentlichen Ämter* verpflichtet (Sachße 2000). Wir finden dies heute klassischerweise noch in der Tätigkeit von Schöffen, ehrenamtlichen Richtern oder Wahlhelfern.

Christoph Sachße und Florian Tennstedt haben gezeigt, dass sich eine ähnliche Traditionslinie auch für den Bereich der kommunalen Sozialpolitik aufzeigen lässt. Die Städte Elberfeld und später Frankfurt waren diesbezüglich richtungsweisend. Öffentliche Armenpflege wurde zur ehrenamtlichen Aufgabe, zunächst nur der männlichen Bürger, die zu dieser Tätigkeit verpflichtet wurden und sich aus der Gruppe der Besserverdienenden rekrutierten. Später kam das bürgerschaftli-

che Engagement der in Wohltätigkeitsvereinen aktiven Frauen hinzu, wobei es sich um Vorläuferorganisationen der heutigen Wohlfahrtsverbände handelte (Sachße/Tennstedt 1988; Sachße 1994).

In der deutschen Tradition ist ein Ehrenamt somit im Kern eine *staatlich abgeleitete* Tätigkeit. Man tut etwas für seine Gemeinde. Doch die Initiative hierzu geht nicht ‚von unten‘ aus. Es ist *kein reiner Akt* der Selbstorganisation und insbesondere fehlt der zivilgesellschaftliche Impetus. Die Übernahme eines Ehrenamtes als eine an sich öffentliche Aufgabe, die im ‚Schatten des Staates‘ erfolgt, und eine staatskritische Haltung schließen sich daher aus. Aus der Tradition der Begrifflichkeit sind Ehrenamtliche deshalb an sich eher staatsnah als staatskritisch und in ihrer Gesinnung eher obrigkeitsstaatlich-autoritär als demokratisch-republikanisch bzw. aufmüpfig.

Gegenüber diesem eher etatistischen Verständnis von Engagement hat sich die Enquete-Kommission deutlich abgegrenzt und insbesondere auch die „neuen Formen der Beteiligung und Themenanwaltschaft in Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen [...] oder die Mitarbeit in lokalen Agenda 21-Gruppen“ (Enquete-Kommission 2002: 65) als wichtige Formen des bürgerschaftlichen Engagements explizit genannt. Mit anderen Worten: Die zivilgesellschaftliche und insofern staatsunabhängige sowie auch staatskritische Komponente des bürgerschaftlichen Engagements wurde mit der neuen Begrifflichkeit explizit betont.

Dies impliziert jedoch gleichzeitig eine Veränderung des Verhältnisses von Bürger bzw. Bürgerin und Staat. Während das traditionelle Ehrenamt eher mit einem ‚subsidiären‘ und damit staatlichem Handeln untergeordneten Engagement in Verbindung gebracht wurde, versteht sich bürgerschaftliches Engagement als Ausdruck eines selbstbewussten sowie auch staats- und regierungskritischen Bürgersinns, wie es in den 1980er Jahren insbesondere im Kontext

der neuen sozialen Bewegungen gelebt und erprobt worden ist (Roth 2001).

Allerdings spiegeln sich diese veränderte Begrifflichkeit und Zielsetzung in den aktuellen Arbeiten und insbesondere empirischen Forschungen zum bürgerschaftlichen Engagement nur bedingt wider. Diese stehen vorrangig in der Tradition des Sozialkapital-Ansatzes, der den individuellen Motiv- und Anreizstrukturen für Engagement einen hohen Stellenwert einräumt (Gabriel et al. 2002), nicht jedoch die Bedeutung des Engagements für Governance thematisiert. So wissen wir heute, dass die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung – gemäß den aktuellen Angaben des Freiwilligen surveys rund 70 Prozent – bereit ist, sich bürgerschaftlich zu engagieren (BMFSFJ 2004). Als Motiv bürgerschaftlichen Engagements wird an erster Stelle genannt, dass die Tätigkeit Spaß macht. Aber entsprechend hohe Werte erhalten ‚Etwas für das Gemeinwohl zu tun‘ sowie ‚Anderen zu helfen‘, also klassisch altruistische Motivlagen. Insgesamt kann man daher festhalten, dass bürgerschaftlichem Engagement in der Form des verwaltungsmäßig in die soziale Dienstleistungserstellung eingebundenen Ehrenamtes traditionell auf der lokalen Ebene im Sinne von Top-Down-Governance eine beachtliche Bedeutung zukommt.

Zweifellos hat die politische Relevanz des bürgerschaftlichen Engagements in den zurückliegenden Jahren nachhaltig zugenommen, wie an der Einsetzung der Enquete-Kommission ‚Zur Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements‘ ersichtlich ist. Die aktuelle empirische Forschung hat jedoch die Impulse, die von der Enquete-Kommission ausgegangen sind, bisher nur bedingt aufgegriffen. Insbesondere wird bürgerschaftliches Engagement vorrangig nur von der ‚Angebotsseite‘ – also aus der Sichtweise der Engagierten – ermittelt. Weitgehend ausgeblendet wurde bislang, inwiefern bürgerschaftliches Engagement als Aktivität von selbstbewussten und vor allem kritischen Bürgern

und Bürgerinnen verändernd Einfluss nimmt auf die gewachsenen Vereins- und Verbandsstrukturen vor Ort. Oder anders ausgedrückt: Bisher kaum untersucht wurde, inwiefern ein ‚Fit‘ oder aber ein ‚Misfit‘ besteht zwischen der Logik der Engagierten und den Erfordernissen der gemeinnützigen Organisationen – Vereine oder Verbände – als Infrastruktur des Engagements. Wenn jedoch die ‚Nachfrageseite‘ der Organisationen in den Blick genommen werden soll, ist bürgerschaftliches Engagement auch unter Managementgesichtspunkten zu behandeln. Es sind somit auch solche Fragen zu diskutieren, ob und inwiefern die Erwartungshaltungen der Engagierten mit den Erfordernissen der Organisationen, etwa im Hinblick auf die Qualifikationen der Engagierten sowie hinsichtlich der Planbarkeit und Zuverlässigkeit ihres Engagements, in Einklang zu bringen sind.

2 Funktionen und Rollenzuschreibungen des bürgerschaftlichen Engagements

Bürgerschaftliches Engagement ist nicht nur ein facettenreicher Begriff, der sehr unterschiedliche Tätigkeiten und Aktivitäten umfasst, es ist gleichzeitig auch ein mehrdimensionaler Terminus, der Akteure und Akteurinnen in sehr unterschiedlichen Rollen und Funktionswahrnehmungen anspricht. Dies gilt vor allem insofern, als der Bürger/die Bürgerin in der neueren Debatte zum bürgerschaftlichen Engagement sowohl in der Funktionszuweisung als Teil einer spezifischen Governance Struktur wie auch als deren Korrektiv konzeptualisiert wird. In einer sehr vereinfachten Form könnte man die Rollenzuweisungen via bürgerschaftliches Engagement in etwa wie folgt modellhaft systematisieren: Bürgerschaftlich engagiert sein kann Mann bzw. Frau als Citoyen bzw. Staatsbürger, als Aktivistin in der Lokalpolitik, als Bourgeois und Wirtschaftsbürger, als Karrieristin und Philanthropin in der lokalen Ökonomie, als Ver-

einsmeier und Lokalmatador, als Netzwerkerin in der Gemeinschaft vor Ort.

Es ist aufgrund empirischer Studien bekannt, dass die Gruppe der sehr Aktiven gerade auf lokaler Ebene jede dieser Rollen mehr oder weniger ausgeprägt ausfüllen. Diejenigen, die Aufgaben und insbesondere Leitungstätigkeiten in Vereinen und Verbänden übernehmen, sind häufig auch parteipolitisch oder zumindest bei Bürgerinitiativen engagiert. Dieser Personenkreis rekrutiert sich in der Regel aus der Gruppe der Gutausgebildeten und so genannten Besserverdienenden, die wiederum als Aktive bei Bürgerstiftungen oder für lokale Spenden- und Sponsoringaktionen in Frage kommen. Auch wissen wir dank der Milieuforschung, dass Gemeinden aus unterschiedlichen Kreisen und Szenen bestehen, die sich aufgrund ihrer unterschiedlichen Kapitalqualitäten – soziales, kulturelles und ökonomisches Kapital – deutlich voneinander unterscheiden. Kommune als sozial-kulturelle Gemeinschaft wird unter dieser Perspektive zu einem höchst interessanten Geflecht von Netzwerken und Gruppen oder, wenn man es negativ ausdrücken möchte, von Seilschaften und Cliques. Während sich die Soziologie stärker für die Dimension der sozialen Strukturierung infolge von bürgerschaftlichem Engagement interessiert, steht aus politikwissenschaftlicher Sicht klassischerweise eher die Funktion des Engagements für Staat und Verwaltung und damit für Top-Down-Governance auf lokaler Ebene im Zentrum des Interesses.

Allerdings unterliegen die Sozialwissenschaften einschließlich der Politikwissenschaft sehr stark Themenkonjunkturen. Es deutet einiges darauf hin, dass derzeit der Citoyen und die lokale Aktivistin – also die genuin politische Seite des bürgerschaftlichen Engagements – nicht im Zentrum des politikwissenschaftlichen Interesses steht. Vielmehr lässt sich ein ‚Missing Link‘, eine deutliche Leerstelle zwischen den doch sehr weitreichenden Perspektiven und Ansätzen, die im Kontext der Zivilgesellschafts-

debatte aufgezeigt werden, und der Realität vor Ort in den Gemeinderäten und lokalen Netzwerken feststellen. Der Stellenwert, der „Demokratie von unten“ (Roth 1994) im Kontext der neuen sozialen Bewegungsdebatte in den 1980er und 1990er Jahren eingeräumt wurde, ist in der Local-Governance-Debatte bisher noch nicht erreicht. Wie steht es mit den so genannten Vorentscheidern? Wo werden die Themen im Vorfeld des Stadtrats abgeklopft? Wer ist in der Gemeinde wichtig und wer nicht? Es handelt sich hierbei um Fragestellungen, die gerade im Hinblick auf die Governance-Thematik stärker in den Blick genommen werden sollten. Die ganz klassischen Themen der Community-Power-Schule der 1950er und 1960er Jahre sind so gut wie in Vergessenheit geraten, obgleich sie unter dem Leitmotiv des bürgerschaftlichen Engagements neu zu thematisieren und im Hinblick auf die Vertiefung und Weiterentwicklung von Demokratie zu untersuchen wären.

Im Zentrum des Interesses steht dagegen aktuell das bürgerschaftliche Engagement des Bourgeois bzw. der lokalen Philanthropen und Mäzene. Hier schlägt natürlich die Ebbe in den öffentlichen Haushalten zu Buche. Alles, was mit Stiften und Spenden zu tun hat, ist momentan ‚in‘. So übersteigt die Zahl der Festveranstaltungen zum Thema Bürgerstiftung inzwischen die Anzahl der real-existierenden und auch handlungsfähigen Stiftungen. Dass BürgerInnen auf die defizitäre Situation der öffentlichen Haushalte reagieren, darauf weist nachhaltig der Gründungsboom von Fördervereinen hin. Das Thema Corporate Citizenship rangiert ganz oben auf der Agenda im Wissenschaftsbetrieb. Allerdings wird von der Wissenschaft im Moment kaum analysiert, wie Corporate Citizenship vor Ort umgesetzt wird, und welche Personen diesbezüglich involviert sind. Der Kreis der potenten lokalen Geldgeber ist in der Regel auf wenige Einzelpersonen, Firmen und halb-öffentlich/halb-private Institutionen wie etwa Sparkassen beschränkt. Diese gehö-

ren in der Regel zu den Viel-Umworbenen für potentielle Public-Private-Partnerships. Wie demokratisch die Zugangsmöglichkeiten zu diesem Kreis sind, wird von der Wissenschaft bisher nicht behandelt. Ebenfalls nicht thematisiert wird der Nexus zwischen dem bürgerschaftlichen Engagement des Citoyen und dem des Bourgeois. Dass auch gestiftet und gespendet wird, um die eigene Position in der lokalen Gemeinde zu festigen und damit Einfluss auszuüben, ist in der US-amerikanischen Literatur im Kontext der Auseinandersetzung über die gesellschaftliche Rolle und Funktion von Stiftungen behandelt worden. Diese Debatte wird hierzulande kaum geführt. Dass die Aufsichtsräte der männlich dominierten Honoratiorenzirkel der lokalen Stiftungen deutliche Schnittmengen mit der Mitgliedschaft der Rotary-Clubs vor Ort aufweisen, ist momentan kein Thema und wird daher auch nicht demokratietheoretisch hinterfragt.

Einen deutlichen Aufschwung hat, ausgelöst durch die Arbeiten von Robert Putnam, die wissenschaftliche Beschäftigung mit lokalen freiwilligen Organisationen – sprich Vereinen – genommen. Wer hätte gedacht, dass Vereine als Orte von Integration und Vertrauensbildung – von trust, norms und reciprocity – einmal derart hoch geschätzt würden. Doch wie inzwischen umfangreich dargelegt, waren die ursprünglichen Annahmen Putnams über den Nexus zwischen Vereinsmitgliedschaft, Vertrauensbildung und ökonomischer wie auch politischer Effizienz und Effektivität unterkomplex konzipiert und insofern in der Empirie in dieser schlichten Form auch nicht nachweisbar. Insbesondere zeigen neuere Arbeiten (Kriesi/Baglioni 2003), dass den Rahmenbedingungen – d.h. der Einbettung der Vereine in den jeweiligen sozialen, ökonomischen und insbesondere rechtlichen Kontext vor Ort – und damit der Governance-Struktur eine wichtige Bedeutung für die Aktivierung von Engagement zukommt. Vereine wirken auf ihre Umgebung ein und sind inso-

fern unabhängige Variable. Gleichzeitig sind sie in ihren Aktivitäten, ihrer Zusammensetzung wie auch in ihrer Organisationskultur auch Ausdruck ihrer Umgebung und ihres Umfeldes. D.h. sie sind immer auch abhängige Variable ihres Kontextes und insofern eingebunden in jeweils spezifische Governance Strukturen.

Trotz aller Kritik an den Arbeiten von Putnam ist herauszustellen, dass diese sehr wichtige Anstöße gegeben haben. BürgerInnen sind nicht nur rational Handelnde, sondern stark geprägt von Vorlieben, Werten, Normen und insgesamt in hohem Maße auf Gegenseitigkeit angelegt. Nicht zuletzt dank Putnam wird in der Fachdiskussion nicht mehr in Frage gestellt, dass bürgerschaftliches Engagement eine zentrale Ressource darstellt und Auswirkungen hat auf das Zusammenspiel von Ökonomie, Gesellschaft und Politik. Ferner wird auch nicht mehr angezweifelt, dass ein Zusammenhang besteht zwischen politischem, sozialem und geselligem Engagement.

Bürgerschaftliches Engagement ist insofern eine wichtige Basis von funktionierender Verwaltung, gelebter Demokratie, sozialer Integration und prosperierender Ökonomie. Im Klartext heißt dies: Moderne Gesellschaften und Marktwirtschaften sind hoch komplexe Regime, deren Funktionssysteme auf Zusammenspiel notwendig angewiesen sind. Bürgerschaftliches Engagement wird hierbei zur Koppelungsinstanz, zum Verbindungsglied der verschiedenen Funktionssysteme wie auch der verschiedenen Ebenen. Bürgerschaftliches Engagement als Element von Good Governance gewinnt insofern sowohl aus einer steuerungstheoretischen Top-Down-Perspektive wie auch aus einem integrationstheoretischen Blickwinkel und damit einer Bottom-Up-Perspektive nachhaltig an Relevanz. Dies gilt nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund von Multi-Level-Governance im EU-Kontext.

Doch auch im Hinblick auf die integrationsfördernde Wirkung von bürgerschaftlichem

Engagement im EU-Kontext weist die aktuelle Forschung eine Leerstelle auf. Zwar ist bürgerschaftliches Engagement generell positiv konnotiert und dient dem Zweck der Vertiefung und Erweiterung von Civitas – als konkreter Utopie einer demokratischeren und gerechteren Gesellschaft vor Ort. Allerdings liegen bisher kaum Arbeiten zu den Leitbildern und konkretisierbaren Ideenhorizonten der Engagierten vor. Für welche Gesellschaft engagiert man sich? Welche Vorstellungen haben die Aktiven von einem Gemeinwesen, in dem der Wohlfahrtsstaat nur noch bedingt in der Lage ist, soziale Ungleichheiten mit monetären Transferleistungen auszugleichen? An welchem Leitbild, an welcher konkreten Utopie orientiert man sich, wenn man als Aktivistin, Karrieristin oder Netzwerkerin bzw. als Citoyen, Bourgeois oder Lokalmatador bürgerschaftlich engagiert ist? Unterscheidet sich das Leitbild in Großbritannien von dem in Frankreich oder Polen? Und wie steht es mit der Anerkennung und Wertschätzung des bürgerschaftlichen Engagements in Italien, Schweden oder Malta? Bislang werden diese eher grundsätzlichen Fragestellungen empirisch weder aus einer policy-analytischen noch aus der Sicht des Sozialkapital- oder des Governance-Ansatzes thematisiert. Interessant sind diese Fragestellungen insbesondere vor dem Hintergrund des sich derzeit rasant verändernden Verhältnisses von Staat und Gesellschaft bzw. von Staat und bürgerschaftlichem Engagement.

3 Das Verhältnis von Staat und bürgerschaftlichem Engagement

Im Rückblick fällt es leicht, den Nexus von bürgerschaftlichem Engagement und Staatlichkeit modellhaft in den Blick zu nehmen. Hier lassen sich im Wesentlichen drei Perioden identifizieren:

1) Gemeindliche Selbstverwaltung gekoppelt mit privater Wohlfahrtskultur und einem mäzenatischem Engagement für die Kunst und

Kultur charakterisieren den Zielkanon des bürgerschaftlichen Engagements des 19. Jahrhunderts.

Die Entstehung großer Stiftungen, wie etwa des Städele in Frankfurt, war die ‚Schokoladenseite‘ dieses Modells, die Stabilisierung des Status quo und die Ausbildung und Verfestigung stark geschlossener sozialer Milieus auf der lokalen Ebene in Form von spezifischen Vereinskulturen seine Schattenseite (Zimmer 1998).

2) Modernisierungstechnisch betrachtet wurde dieses Modell unterhöhlt und letztlich aufgelöst durch eine verstärkte Professionalisierung und Kommunalisierung, die in der Weimarer Republik einsetzte, aber erst nach dem Zweiten Weltkrieg im wohlfahrtsstaatlichen Konsens der 1970er Jahre voll zum Durchbruch kam. Bürgerschaftliches Engagement wurde zur Residualkategorie in Politik, Verwaltung und Gesellschaft. Insbesondere an die Stelle der privaten Wohlfahrtskultur trat der hoch professionalisierte sog. „wohlfahrtsindustrielle Komplex“ (Sachße 1995: 133) der sozialen Dienstleister. Die gemeindliche Selbstverwaltung durchlief einen massiven Professionalisierungsschub. Bürgerschaftliches Engagement wurde zunehmend mit Freizeit- und Hobbyvereinen gleichgesetzt und galt als unpolitische Beschäftigung nach Dienstschluss (vgl. klassisch Siewert 1984).

3) Die Abdrängung und Abwertung bürgerschaftlichen Engagements in Randbereiche wurde spätestens ab den 1980er Jahren sowohl von der rechten als auch der linken Seite des politischen Spektrums kritisiert. Neue soziale Bewegungen und ‚Spontis‘ nahmen die Bürgerferne der sozialen Dienstleistungserstellung sowie die ‚Klüngelwirtschaft‘ der repräsentativen Parteiendemokratie ins Visier. Aus einer ganz anderen Blickrichtung und auf anderem ideologischen Fundament stellten die Neo-Liberalen die ‚Entmündigung der BürgerInnen‘ durch Wohlfahrtsstaatsbürokratie und Rundumversorgung an den Pranger. Vor die-

sem Hintergrund entstanden neue Leitbilder, vielleicht auch nur Slogans:

- Die Liberals in den USA traten in den 1990er Jahren für ein *Re-Inventing Government* ein, was auf ein Plädoyer für mehr Wettbewerb aber gleichzeitig auch für mehr Bürgernähe bei der öffentlichen Leistungserstellung hinauslief.
- Von Anthony Giddens wurde der *Third Way* mit dem Appell der stärkeren Einbeziehung der Zivilgesellschaft und insofern des bürgerschaftlichen Engagements als Leitmotiv von New Labour kreiert. Ergebnis hiervon sind unter anderem die Compacts – die vertragsähnlichen Vereinbarungen von Partnerschaften zwischen gemeinnützigen Organisationen und Government in Großbritannien.
- Das bundesdeutsche Pendant zum Third Way wurde Ende der 1990er Jahre in die Formel von „Bürgergesellschaft und aktivierender Staat“ (Evers/Leggewie 1996) gegossen. Ferner ist die Einsetzung der Enquete-Kommission ‚Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements‘ in diesem Kontext zu nennen.

4 Fazit und Ausblick

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass das bürgerschaftliche Engagement in den letzten Jahrzehnten im politischen Diskurs deutlich an Relevanz gewonnen hat. Die BürgerInnen werden als Ressource von Veränderung sowie als alternative Finanzierungsquelle durchaus wieder Ernst genommen. Allerdings lässt sich in Deutschland noch kein klares Modell bzw. theoretisch und legitimatorisch fundiertes Konzept erkennen. Das Verhältnis bürgerschaftliches Engagement – Staat hat bisher keine eindeutige neue Konturierung gewonnen. Vielmehr lässt sich ein Nebeneinander von ‚neuem‘ und ‚altem Ehrenamt‘, zivilgesellschaftlicher Aktivität und bürgerschaftlichem Bestreben feststellen. Dies liegt

nicht zuletzt daran, dass im wissenschaftlichen Kontext bürgerschaftliches Engagement vorrangig aus der ‚Angebotsseite‘ behandelt wird, während die spezifischen Logiken der Einbindung und Einbettung von Engagement in Governance-Strukturen der verschiedenen Politikfelder, von wenigen Ausnahmen abgesehen, forschungstechnisch eher ausgeblendet werden. Insofern liegen auch kaum Studien vor, die bürgerschaftliches Engagement von der Seite der Organisationen untersuchen. Ferner scheint derzeit der politische Aspekt des Engagements zunehmend aus dem Blickfeld zu geraten, während die Dimension des Engagements, die staatliches Handeln ergänzt, das Dienstleistungsangebot vor Ort aufrechterhält und zum Teil sogar modernisiert sowie mittels finanzieller Unterstützung überhaupt erst ermöglicht, einen immer wichtigeren Stellenwert gewinnt.

Kurzum: Es fehlt eine theoretische Fundierung des Wie, Warum und Wieso des bürgerschaftlichen Engagements. Insofern wäre das sich derzeit stark verändernde Verhältnis Bürgerschaft – Staat unter dem Blickwinkel des bürgerschaftlichen Engagements ganz oben auf die demokratiethoretische Agenda zu setzen, wobei die folgenden Themen zu behandeln wären:

- Die Reform des Wohlfahrtsstaates und seine Weiterentwicklung zur Wohlfahrtsgesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement wäre diesbezüglich aus theoretischer Perspektive vor dem Hintergrund eines neu zu begründenden wohlfahrtsstaatlichen Vertrages unter Gerechtigkeitsaspekten zu thematisieren.
- Die Weiterentwicklung und Vertiefung der Demokratie unter dem Leitmotiv der Zivilgesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement wäre in diesem Kontext als normative Ressource im Dienst des politisch-sozialen Zusammenhalts von Staat und Gesellschaft zu diskutieren.
- Die Reform und Erneuerung von Verwaltungshandeln. Bürgerschaftliches Engage-

ment wäre hier im Kontext von Governance als Steuerung zu diskutieren, wobei sich für diese Diskussion die lokale Ebene besonders anbietet.

Als Fazit ist festzuhalten: Es bleibt noch viel zu tun im Hinblick sowohl auf die empirische Untersuchung als auch auf die (demokratie) theoretische Analyse von bürgerschaftlichem Engagement und (Local) Governance.

Annette Zimmer (geb. 1954) ist Professorin für Sozialpolitik und Vergleichende Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Literatur

Benz, Arthur 2004: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag, 11-28.

Brunnengräber, Achim/Dietz, Kristina/Hirschl, Bernd/Walk, Heike 2004: Interdisziplinarität in der Governance-Forschung. Berlin: Zentrum Technik und Gesellschaft, Discussion Paper Nr 14/04.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) 2001: Freiwilliges Engagement in Deutschland, Band 1: Gesamtbericht. Stuttgart: Kohlhammer.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) 2004: Kurzzusammenfassung der Ergebnisse des Freiwilligen-survey. In: <http://www.bmfsfj.de/Redaktion-BMFSFJ/Arbeitsgruppen/Pdf-Anlagen/2.freiwilligen-survey-kurzzusammenfassung.pdf>.

Enquete-Kommission ‚Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements‘ Deutscher Bundestag (Hg.) 2002: Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen: Leske+Budrich.

Evers, Adalbert/Leggewie, Claus 1996: Der ermunternde Staat. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 6: 331-340.

Gabriel, Oskar/Kunz, Volker/Roßteutscher, Sigrid 2002: Sozialkapital und Demokratie. Zivilgesellschaftliche Ressourcen im Vergleich. Wien: WUV.

Haus, Michael (Hg.) 2002: Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Opladen: Leske+Budrich.

Heinelt, Hubert 2004: Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag, 29-44.

Kersbergen van, Kees/Waarden van, Frans 2004: Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. In: European Journal of Political Research, Vol. 43, No 2, 143-171.

Kriesi, Hanspeter/Baglioni, Simone 2003: Putting local associations in their context. Preliminary results from a Swiss study of local associations. In: Swiss Political Science Review 9(3), 2003: 1-34.

Nitschke, Peter (Hg.) 2005: Die freiwillige Gesellschaft. Über das Ehrenamt in Deutschland. Frankfurt: Peter Lang.

Roth, Roland 1994: Demokratie von unten. Köln: Bund-Verlag.

Roth, Roland 2000: Bürgerschaftliches Engagement - Formen, Bedingungen, Perspektiven. In: Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan (Hg.): Engagierte Bürgerschaft. Opladen: Leske+Budrich, 25-48.

Roth, Roland 2001: Die bewegte Bundesrepublik. In: Zimmer, Annette/Wessels, Bernhard (Hg.): Verbände und Demokratie in Deutschland. Opladen: Leske+Budrich, 237-260.

Sachße, Christoph 1994: Mütterlichkeit als Beruf. (2. Auflage). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Sachße, Christoph 1995: Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat: Entstehung und Entwicklung der dualen Wohlfahrtspflege. In: Rauschenbach, Thomas et al (Hg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Frankfurt: Suhrkamp, 123-149.

Sachße, Christoph 2002: Traditionslinien bürgerschaftlichen Engagements. In: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (Hg.): Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen: Leske+Budrich, 23-28.

Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian 1988: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Vol. 2. Stuttgart: Kohlhammer.

Siewert, Hans-Jörg 1984: Zur Thematisierung des Vereinswesens in der deutschen Soziologie. In: Historische Zeitschrift (Neue Folge), Beiheft 9: 151-180.

Wollmann, Hellmut 1998: Modernisierung der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt – zwischen Demokratie und Managementschub. In: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke. Basel: Birkhäuser, 400-438.

Wollmann, Helmut 2002: Zur Doppelstruktur der lokalen Ebene: zwischen politischer Kommune und (zivil-)gesellschaftlicher Gemeinde. In: Haus, Michael (Hg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Opladen: Leske+Budrich, 328-339.

Zimmer, Annette 1998: Der Verein in Gesellschaft und Politik. In: Rupert Graf Strachwitz (Hg.): Dritter Sektor – Dritte Kraft. Düsseldorf: Raabe, 93-125.

Zimmer, Anette/Priller, Eckhardt 2004: Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Ergebnisse der Dritte-Sektor-Forschung. Wiesbaden: VS Verlag.

Adalbert Evers

Mehr als Regulierung Zur Rolle kommunaler Politik und Verwaltung am Beispiel der Kindertagesstätten

In der Sozialpolitik scheint es sich immer mehr durchzusetzen, die Rolle des Staates vor allem als die eines Markt-Regulators zu verstehen. Das gilt ebenso für kommunale Politik, die in sozialen und kulturellen Dienstleistungsbereichen eine besondere Verantwortung trägt. Der veränderte Wohlfahrtsmix bei Steuerung und Produktion sozialstaatlicher Einrichtungen wird dabei häufig mit dem Begriff des ‚Gewährleistungsstaates‘ gekennzeichnet: Staat und Kommunen regulieren und (ko-)finanzieren die Tätigkeit privater Anbieter auf den entsprechenden Sozialmärkten. Durch die Einrichtung von sich zum Teil selbst regulierenden Subsystemen sollen Politik- und Verwaltungsaufwand verringert werden. Infolgedessen rückt in einem System der ‚mixed Governance‘¹, also einer Kombination von marktlichen, staatlichen und partizipativen Steuerungselementen, Politik im engeren Sinne, als deliberativer und kooperativer Prozess, in den Hintergrund. Politik scheint sich immer mehr auf die Installierung von Sozialmärkten mitsamt der darin einzubauenden Anreiz- (und Abschreckungs-)Effekte beschränken zu können.

Wie realistisch und zustimmungsfähig ist aber eine solche Aufgabenbestimmung für Politik und Verwaltung? In der Diskussion um eine die Zivilgesellschaft „aktivierende Politik“ (Evers/Leggewie 1999) wird etwa kritisch erörtert, dass gesellschaftliche Gruppen und freie Träger neben Staat und Markt als Dritter Sektor eine Rolle spielen (sollten). Demnach wäre die Aufgabe einer aktivierenden und kooperativen Politik, die gesellschaftlich vorhandenen Potentiale für gemeinnütziges Handeln und die Bildung von Bürgersinn ins Spiel zu bringen.

Das wäre ein anderes und anspruchsvolleres Konzept von Politik und Governance.

In vielen Bereichen hat es jedoch eine auf die Einrichtung von Sozialmärkten konzentrierte Politik verstanden, derartige Entwürfe einer Aufwertung von Zivilgesellschaft ihrem Argumentationsschema unterzuordnen. Zivilgesellschaftliche Perspektiven schrumpfen dann – etwa in der Gesundheitspolitik – darauf, das gewünschte Mehr an Markt durch stärkere Patienten- und Konsumentenorganisationen gegen zu balancieren. Auch die Rolle gemeinnütziger Organisationen, ein anderer Aspekt zivilgesellschaftlicher Beiträge, soll nicht mehr besonders gefördert werden. Sobald sie selbst als Anbieter sozialer Leistungen (in Altenheimen, Kindertagesstätten oder Krankenhäusern) auftreten, sollen sie sich wie ihre kommerziellen Konkurrenten dem Wettbewerb stellen.

Gegenüber derartigen Konzepten regulierter Sozialmärkte sollen im Folgenden drei Argumente entwickelt werden:

(a) In diesen Konzepten werden Vielfalt und Besonderheiten von Partnern der Politik und Verwaltung, vor allem die von freien Trägern aus dem dritten Sektor, unterschätzt. Gerade im Erhalt dieser Vielfalt liegen aber Chancen für eine innovationsfähige Politik.

(b) Hinter den Konzepten des Staates als Gewährleister und Regulator von Sozialmärkten steht die oft unausgesprochene Idee, hiermit lasse sich die Last von Politik und Verwaltung verringern. Für Politik und Verwaltung entstehen jedoch, wenn sie der Vielfalt der Akteure Rechnung tragen wollen, anspruchsvolle und kontinuierliche Aufgaben. Es gilt, jenseits einer Regulierung und Überwachung von Fall zu Fall

Dialoge und Vereinbarungen anzuregen und zu organisieren.

(c) Problematisch ist überdies die Annahme, ‚richtige‘ Regeln und institutionelle Arrangements seien deshalb das alles Entscheidende, weil sie mit ihren Anreizeffekten auch unwillige oder egoistische Mitspieler zu kooperativem Verhalten veranlassen können – eine Überzeugung, die sich gleichermaßen bei ‚Markt-Liberalisierern‘ wie ‚Markt-Regulierern‘ finden lässt. Insofern können Governance-Konzepte wirklichkeitsblind sein, wenn sie davon ausgehen, Markt und Staat könnten Kraft ihrer Regeln und Anreizsysteme, gewissermaßen hinter dem Rücken der Akteure, ohne ‚gute Bürger‘ eine ‚gute Gesellschaft‘ schaffen.

1 Das Beispiel Kindertagesstätten

Für die Auseinandersetzung mit den gerade skizzierten Konzepten von Politik und Verwaltung als Regulierung von Sozialmärkten ist der Bereich der Kindertagesstättenpolitik ein gutes Beispiel², weil hier Akteure, die sich nicht ohne weiteres im Dualismus Staat–Markt unterbringen lassen, seit jeher eine besonders große Rolle spielen. Fast 60 Prozent aller Dienste und Einrichtungen werden durch zum Teil sehr verschiedene freie Träger geführt: Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände wie der Caritas, Diakonie oder Arbeiterwohlfahrt, aber auch Kirchengemeinden. Der Bereich der Kindertagesbetreuung ist also in einem hohen Maß durch Vielfalt geprägt. Das Bedarfs- und Angebotswachstum, das mit Ende der 1980er-Jahre einsetzte, war mit einer weiteren Differenzierung bei den Akteuren verbunden. Insbesondere den diversen Elterninitiativen kam eine wichtige Rolle zu – nicht nur als Gründer von einzelnen Einrichtungen, sondern auch als lokale Interessenvertretungen und Motoren für einen Wandel von Qualitätsvorstellungen. Darüber hinaus fordern in jüngster Zeit in einer pluralistischen Gesellschaft bestimmte

ethnische oder religiöser Gruppen ihr Recht auf Identität zunehmend selbstbewusster ein. In den Städten, von denen nachher die Rede sein wird, gibt es griechische, japanische und islamische Kindergärten.

Es geht unter dem Stichwort Pluralismus aber nicht nur um die Differenzierung verschiedener Akteure innerhalb des ‚Dritten Sektors‘. Eine jüngere Entwicklung ist, dass auch Firmen und andere Wirtschaftsakteure (zum Beispiel Wirtschafts- und Unternehmerverbände) als interessierte ‚Stakeholder‘ und potentielle Einrichtungsträger an die Kommune herantreten. Ein noch weitgehend neues Phänomen sind gewerbliche Anbieter. Aber das könnte sich bald ändern. So wird etwa durch das neue bayerische Kita-Gesetz, das im Herbst 2005 in Kraft treten soll, das Spektrum der Träger in den gewerblichen Bereich hinein erweitert. In Zukunft können auch natürliche Personen (und damit einzelne Unternehmer) als Träger von Kindertageseinrichtungen öffentlich kofinanziert werden.

Einen ‚Wohlfahrtsmix‘ gibt es nicht nur in Hinblick auf ‚Leistungs-Produktion‘ und Trägerschaft, sondern auch im Sinne eines ‚Steuerungsmixes‘. Neben Wettbewerb und kommunaler Planung spielt als drittes Steuerungsprinzip Partizipation und Selbstorganisation eine Rolle. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), das in diesem Bereich seit Anfang der 1990er-Jahre die Rahmenbedingungen setzt, sieht eine Beteiligung der verschiedenen freien Träger an der Planung und Weiterentwicklung des lokalen Versorgungssystems in den lokalen Kinder- und Jugendhilfeausschüssen ausdrücklich vor. Als ‚Sozialpartner‘ genossen sie bisher relativ einfache und günstige staatliche Förderungsregeln. Oft war es üblich, mit den öffentlichen Zuschüssen der Kommunen (die in der Regel um 80 Prozent betragen, und im Einzelfall bis zu 100 Prozent ausmachen können) Träger oder Platzangebote mitzufinanzieren, aber auch gegebenenfalls über das Jahr entstandene

Defizite auszugleichen. ‚Gesteuert‘ wurde also weniger durch die (Finanzierungs-)Regeln als vielmehr durch das korporative System der Aushandlung im jeweiligen Ausschuss und im informellen Geflecht in dessen Umfeld.

Aus der Kritik an diesen Traditionen einer wenig regulierten, über korporative Absprache organisierten Politik und Steuerung haben sich nun die neueren Konzepte und Praktiken entwickelt (Evers/Lewis/Riedel 2005). Die meisten davon versuchen, Politik mehr als bisher als eine Sache der richtigen Anreize und institutionellen Arrangements zu verstehen. Ein Beispiel bildet dabei das bereits angesprochene neue bayerische Refinanzierungssystem: Im Unterschied zu den alten Bezuschussungen sieht es vor, genau nach angebotenen Plätzen und zeitlichem Umfang des Angebots zu finanzieren. An die Stelle alter Vergütungsschemata tritt ein neues Finanzierungskonzept als Steuerungskonzept.

Radikaler in Richtung auf Politik durch Neu-Regulierung operieren die Gutscheinmodelle, die von Ökonomen (Kreyenfeld/Spieß/Wagner 2002) verschiedentlich propagiert und in Städten wie Hamburg und Berlin eingeführt worden sind. Die Kommunen finanzieren nicht länger die Anbieter, sondern mit der Ausgabe von Gutscheinen (‚Kita-Card‘) die Eltern als Nachfrager. Sie können diese Gutscheine dann bei der Einrichtung ihrer Wahl einlösen. Dieses Konzept ist prototypisch für das, was hier diskutiert werden soll: die Utopie eines sich nach erfolgreicher Regelsetzung gewissermaßen selbst ausgleichenden ‚Sozialmarktes‘, in den die Politik nur dann eingreift, wenn sie Spielregeln setzt oder neu justiert. Hier gibt es nur noch konkurrierende Anbieter (gemeinnützige und kommerzielle), Bürger als Kunden und lokale Behörden und Parlamente als Regulatoren. Erste Erfahrungen mit diesem System eines regulierten Sozialmarktes in Hamburg sind dokumentiert. Und sie zeigen, dass das, was im Konzept der Politik eine so bestechende Vereinfachung

verspricht, in der Praxis kaum funktioniert (Diller 2004).

Im Gegensatz dazu soll im Folgenden auf Beispiele zurückgegriffen werden, die verdeutlichen, dass kommunale Politik und Verwaltung noch andere Möglichkeiten besitzt, die im Bild der regulierenden und gewährleistenden Politik und Verwaltung kaum Anerkennung finden. Anhand von Entwicklungen in zwei von uns untersuchten Städten, Frankfurt am Main und München (Evers/Riedel 2005), soll dargelegt werden, was es bedeuten kann, wenn man

- die angesprochene Heterogenität der Akteurslandschaft aufgreift;
- versucht, mit einer kooperativen und aktivierenden Strategie einen Prozess der gemeinsamen fachlichen und politischen Willensbildung über den engeren Bereich von Politik und Verwaltung hinaus zu betreiben;
- im Rahmen derartiger Politikansätze bewusst bestimmte Einstellungen, Kompetenzen und Tugenden (etwa Vertrauen und Kooperationsbereitschaft) pflegt.

2 Zur Situation in Frankfurt und München

In den 1990er-Jahren hatte in Frankfurt a.M. wie in vielen anderen Städten die Ausweitung des Angebots für das Kindergartenalter nicht zuletzt aufgrund des neu geschaffenen Rechtsanspruchs absolute Priorität. Auch heute wächst dieser Teilbereich weiter; es kommen hier etwa 250-300 Plätze pro Jahr hinzu. Hand in Hand damit wurde die Versorgung für Schulkinder ausgebaut; Frankfurt hat in Westdeutschland das größte Hortangebot. Trotzdem wird hier ein weiterer Bedarf gesehen. Das hat damit zu tun, dass heute im Kindergartenalter fast 70 Prozent der Kinder ganztags oder bis über Mittag betreut werden und es für Schulkinder einen entsprechenden Anschlussbedarf gibt. Im Krippenbereich hingegen änderte sich erst mit einem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung

von 2002 etwas. Er setzte für die Altersgruppe bis drei Jahren ein Versorgungsziel von 20 Prozent fest und gab das Startsignal für ein Programm, durch das seitdem immerhin 200 neue Plätze pro Jahr (inklusive Tagespflege) geschaffen wurden.

Hinsichtlich der Trägerstruktur fällt auf, dass sich das Angebot in Frankfurt relativ gleichgewichtig auf drei Trägerbereiche verteilt: den städtischen Träger, einen wohlfahrtsverbandlichen Trägerbereich, der stark konfessionell geprägt ist, sowie einen freigemeinnützigen Trägerbereich, der aus der Tradition der Elterninitiativen stammt. Der freigemeinnützige Trägerbereich verzeichnete einen Anstieg von nur 300 Plätzen im Jahr 1989 auf gegenwärtig 3.000 Plätze. Zu berücksichtigen ist eine Frankfurter Besonderheit: Die einzelnen Initiativen haben stadtweite Trägergesellschaften gebildet. Diese stellen mittlerweile ‚ganz normale‘ Kitas zur Verfügung, und beteiligen sich an Ausschreibungen der Stadt für die Trägerschaft neuer Einrichtungen.

In München liegt das Kinderbetreuungsangebot mit Ausnahme des Krippenbereichs deutlich unter dem Niveau von Frankfurt. Im Vergleich mit anderen Städten ist das Angebot im Kindergartenbereich in München relativ klein, allerdings steigt es kontinuierlich. Im Hortbereich schneidet München dagegen sehr gut ab. Darüber hinaus konzentriert sich der Zuwachs an Betreuungsplätzen ähnlich wie in Frankfurt auf die Über-Mittag-Betreuung von Schulkindern, die von den Eltern selbst organisiert und über ein Landesprogramm finanziell unterstützt wird, sowie auf den Bereich der unter Dreijährigen, in dem derzeit rund 250 Krippenplätze pro Jahr neu entstehen.

Mit Blick auf die Trägerlandschaft fällt der hohe Anteil städtischer Träger auf. Im Kindergarten- und Hortbereich kommt München zusammengenommen für rund 60 Prozent aller Plätze auf, und ist damit einer der größten kommunalen Träger von Kindertageseinrichtungen in Deutschland. Gleichzeitig konnte der Initia-

tivsektor in München nie eine ähnlich wichtige Rolle übernehmen wie in Frankfurt. Nur im Krippenbereich trägt er in einem etwas größeren Umfang zum Platzangebot bei.

Mit dieser Skizze soll zuvorderst die Vielfalt von Akteuren und Trägern veranschaulicht werden. Wenn man nur ‚Kunden‘ auf der einen und ‚Anbieter‘ auf der anderen Seite wahrnimmt, wird man ihren Eigenheiten nicht gerecht. Eltern zum Beispiel spielen auch als (Ko-)Produzenten und alltäglich Beteiligte eine Rolle. Zudem unterschlägt das abstrakte Signum ‚Anbieter‘ wie unterschiedlich Motive, Wirtschaftsformen und Qualitätsvorstellungen unter den verschiedenen Trägern sind. Einer regulativen Politik setzt das deutliche Grenzen. Wachstum und Niveau von Standards hängen unter solchen Bedingungen viel mehr von der Qualität alltäglicher Dialoge ab, davon, wie man mit diesen so verschiedenen Akteuren und potentiell Interessierten pfleglich umgeht und auf welche Weise man sie einbindet, damit ihre Beiträge bestmöglich genutzt werden können.

Wie stellen sich nun alltägliche Politiken auf diesen Pluralismus ein? Inwieweit kommen im Umgang miteinander Lernprozesse in Gang, und zwar auf beiden Seiten? Wie wird zwischen ihnen Vertrauen aufgebaut? Im Folgenden soll versucht werden, für jede der beiden Städte typische Merkmale ihres Systems von Governance – also von Steuerung, Abstimmung und Aktivierung – herauszuarbeiten.

2.1 Politikentwicklung in Frankfurt

Als Ende der 1980er-Jahre das Fehlen von Betreuungsplätzen für Kinder jeden Alters zu einem Politikum wurde, kam in Frankfurt eine rot-grüne Stadtregierung ans Ruder. Sie konnte dabei im Bereich der Kindertagesstättenentwicklung auf einer besonderen Erfahrung aufbauen: Hier hatte (neben Berlin) in den 1970er-Jahren die Kinderladenbewegung ihre Wurzeln.

Ein wichtiger Ausgangspunkt war, dass es auf Seiten der rot-grünen Stadtregierung und wesentlicher Teile der Verwaltung ein klares Bekenntnis zu einer ‚pluralistischen Trägerlandschaft‘ gab. Pluralismus wurde als erforderlich dafür angesehen, dass Eltern von ihrem Wahlrecht faktisch Gebrauch machen konnten. Man erhoffte sich davon wichtige Anreize für Entwicklung und Innovation. Mit der städtischen Planung darauf zuzugehen entsprach dem Politikverständnis, das die rot-grüne Koalitionsregierung mit ihrem Anspruch auf Aufwertung der Zivilgesellschaft und politischen Beteiligungsmöglichkeiten mitbrachte.

Als es nun darum ging, eine möglichst starke Wachstumsdynamik in Gang zu setzen, um den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz zu realisieren, setzten die Akteure aus der Stadtverwaltung an zwei Punkten an. Sie versuchten einerseits einen Konsens für einen Ausbaukurs unter den verschiedenen Teilsektoren der Partnerorganisationen herzustellen, und andererseits speziell die Möglichkeiten zu nutzen, die der Teilbereich der Eltern-Kind-Initiativen bot.

Um die bereits im Feld tätigen konfessionell geprägten Träger ‚mit ins Boot‘ zu holen, wurde von Vertretern des Stadtschulamts eine informelle Arbeitsgruppe ins Leben gerufen. Die war zunächst nichts anderes als ein loses Netzwerk: ein Treffpunkt, wo die Beteiligten über-einkamen, die Herausforderung zum raschen Ausbau grundsätzlich gemeinsam zu bewältigen. Jeder Träger(-bereich) machte Vorschläge dazu, was er zum Ausbau beitragen konnte. Dies markierte den Anfang eines Prozesses, bei dem Schulamt, etablierte konfessionelle und neuere Träger aus dem Bereich der Eltern-Kind-Initiativen ins Gespräch kamen und bei einer Reihe von Themen in wachsendem Maße kooperierten.

Gleichzeitig setzte die Stadt beim Ausbau besonders auf den Sektor der Eltern-Kind-Initiativen als Garant für rasches Wachstum. Da hier nicht länger nur eine unorganisierte Viel-

zahl von Kleinvereinen wirkte, konnte der Stadt ‚ein Deal‘ angeboten werden: Wenn die Finanzierung der Initiativen entsprechend verbessert würde, könne das bei den Initiativen vorhandene Potential und Know-how (Mobilisierung von Kontakten, Finden und Adaptieren von Räumen etc.) genutzt werden, um schnell und unbürokratisch die fehlenden Plätze zu schaffen. Die Kommune lancierte mit dem ‚Sofortprogramm Kinderbetreuung‘ ein Förderprogramm, das im Hinblick auf die Finanzierung und die begleitende fachliche und administrative Unterstützung auf die Bedürfnisse von Elterninitiativen und kleinen Trägern zugeschnitten war. Es beinhaltete eine unkomplizierte Förderung von Investitionskosten (für jeden neuen Platz eine Pauschale von 2.500 Euro) und eine verbesserte Subventionierung der laufenden Kosten.

Ein weiterer Punkt, der die Bedeutung von Aushandlungsprozessen und Öffentlichkeitsarbeit als Mittel zur Freisetzung einer lokalen Angebots-Nachfrage-Dynamik illustriert, war die ‚Übersetzungsarbeit‘ der Vereine und Dachverbände in der Startphase des Programms. Sie gingen in die Stadtviertel, organisierten Versammlungen, warben für selbst organisierte Kinderläden und boten ihre professionelle Unterstützung bei der Gründung neuer Initiativen an. Diese anfänglichen Info-Meetings waren wichtig, damit das Sofortprogramm der Stadt auch von potentiellen Adressaten angenommen wurde.

Zentral für die Festigung eines Vertrauensklimas zwischen allen Beteiligten war dabei, dass sich die Verantwortlichen im Stadtschulamt gegen den zunächst zögerlichen Stadtrat damit durchsetzen konnten, bei der Einrichtungsvergabe das System des Korporatismus und des Proporz aufzugeben. Hierbei ging es ganz handfest um die Vergabepaxis und damit die Verteilung von Finanzmitteln. Schließlich wurde nicht nur formal ausgeschrieben, sondern tatsächlich nach Preis- und Qualitätsgesichtspunkten ver-

geben – ohne Rücksicht auf Proporz zwischen Konfessionen und Dachverbänden.

Die Aufgabe, ein post-korporatistisches Kooperationsmodell und eine aktivierende Politik zu institutionalisieren, hat allerdings noch andere Aspekte. Einer davon betrifft die fachpolitische Kooperation der drei unterschiedlichen Trägerbereiche und der Verwaltung. Während sich die Rolle des Kinder- und Jugendhilfeausschusses weitgehend auf die eines formalisierten Koordinierungsinstruments beschränkte, hat sich in Frankfurt die Tendenz entwickelt, in vorgelagerten, weniger formalisierten Fachausschüssen inhaltlich definierte Arbeitsgruppen und Netzwerke aufzubauen, in denen substantielle Debatten und Abstimmungsprozesse stattfinden. In derartigen schwach institutionalisierten Gremien und Netzwerken werden in Frankfurt alle für die Entwicklung des Kindertagesstättenbereichs relevante Themen erörtert. Sie sind in der Regel offener, und die Beteiligung ist breiter gestreut als im Kinder- und Jugendhilfeausschuss mit seiner formellen Besetzung. Gleichzeitig sind diese Gremien ein wichtiges Instrument für fachlichen Austausch, Abstimmung, Vertrauensbildung und die Schaffung einer ‚Kultur der Transparenz‘. Nicht selbstverständlich ist zum Beispiel, dass es gelungen ist, einander wechselseitig auf Kostentransparenz zu verpflichten. Auch schwierigen Themen, wie etwa der Vergabepaxis bei neuen Einrichtungen, wird dabei nicht aus dem Weg gegangen.

Generell dürfte in diesem Zusammenhang gelten: Wie weit institutionalisierte Kooperationsstrukturen letztlich funktionieren, hängt davon ab, ob es gelingt, Vertrauen zu entwickeln. „Man muss offen miteinander können“, wurde denn auch von einem Vertreter im Stadtschulamt ausdrücklich betont.

Angefügt werden sollte noch, dass bislang in Frankfurt ‚good Governance‘ als Entwicklung einer bestimmten Kooperationskultur auch deshalb Raum hatte, weil das Land Hessen we-

der als Finanzier noch als Regulator irgendeine besondere Rolle spielte. Vom Land kamen kaum Gelder, aber auch kaum nennenswerte Vorschriften.

2.2 Politikentwicklung in München

In München wird der Bereich der Kindertagesbetreuung nicht wie in Frankfurt durch eine Moderationsinstanz zusammengehalten, die sich die kooperative Gesamtentwicklung des Systems zur Aufgabe gemacht hat. Vielmehr wird der Eindruck einer gegliederten Betreuungslandschaft vermittelt, die tendenziell durch eine Abschottung der einzelnen Trägerbereiche gegeneinander charakterisiert ist. Als in München Ende der 1980er-Jahre ähnlich wie in anderen Städten die Aufgabe anstand, das Angebot an Kindergartenplätzen auszuweiten, gelang es Stadt und freien Trägern nicht, eine gemeinsame Ausbaustrategie zu verabreden. Die freien Träger nutzten die Situation, um die Kommune unter Druck zu setzen. Sie verlangten die Übernahme höherer Finanzierungsanteile, und beteiligten sich in Folge dessen nur in geringem Maße am Platzausbau während der 1990er-Jahre. Aus der Sicht der städtischen Vertreter bewies dieses Verhalten den ‚Organisationsegoismus‘ der freien Träger. Die Kommune, anknüpfend an ihrer traditionell starken Rolle als Träger, expandierte zur gleichen Zeit mit ihrem eigenen Angebot. Aus der Sicht der freien Träger zeigte sich dadurch der mangelnde Wille der Stadt, mit Subsidiarität und Trägerpluralismus ernst zu machen. Unter anderem wurde der Vorwurf erhoben, die Stadt entwickle sich zu einem ‚Servicemoloch‘. Die Schaffung eines kooperativen Investitions- und Vertrauensklimas – analog zu dem in Frankfurt – steht in München also noch aus.

Auch blieb die Entwicklung bei den Elterninitiativen von der Entwicklung bei den wohlfahrtsverbandlichen Trägern abgekoppelt. Die Elterninitiativen waren zunächst von der regu-

lären Förderung ausgeschlossen, und wurden ab 1989 lediglich aus Mitteln eines Selbsthilfefonds gefördert. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings neben der geringen Bereitschaft der offiziellen Stellen, vom etablierten Versorgungskonzept abweichende Träger, Standards und Angebote in das Gesamtsystem zu integrieren, dass sich der Initiativsektor in München nicht zu einem organisierten Partner entwickeln konnte. Die Elterninitiativen kooperieren lediglich lose in einem Dachverband, haben aber ansonsten den ursprünglichen Charakter von kleinteiligen Elterninitiativen bewahrt. In diesem Zusammenhang bleiben Eltern mit ihrer Doppelrolle als Träger und Nutzer der Einrichtungen ausgefüllt, weshalb kaum Kapazitäten für die Bildung einer gemeinsamen fachlich-politischen Infrastruktur frei werden.

Immerhin fand man seitens der Verwaltung einen anderen Weg, um eine Angebots- Nachfrage-Dynamik zu stimulieren. Eltern und lokale Öffentlichkeit kamen über Bezirksvertretungen und die Versammlungen auf dieser Ebene ins Spiel. Es zeigte sich, dass sich die Versorgung besonders dort verbesserte, wo sich Bezirkspolitiker stark für dieses Thema einsetzten. Das Schulreferat setzte hier gezielt an: Es ging mit schriftlichen Informationen, Zahlen und Daten über gegebene Lücken zwischen Durchschnittsversorgung und dem Versorgungsniveau im jeweiligen Bezirk in die Bezirksversammlungen. Das erwies sich als ein relativ verlässlicher Mechanismus, um Druck ‚von unten‘, von Bezirksbürgern und Elterngruppen, aufzubauen. Dieser Druck wurde dann über lokale Politiker, die für ‚ihren‘ Bezirk mehr ‚herausholen‘ wollten, auf die Ebenen der Fraktionen und des Stadtparlaments weitergeleitet. Stimulierung der Nachfrage war hier also nicht in erster Linie eine Frage von Verwaltungsvorgaben oder individueller Konsumenteninitiative, sondern durchaus ein kollektiver politischer Prozess.

Während in Frankfurt die pluralistische Trägerlandschaft durch das Selbstverständnis der

Kommune als Impulsgeber und Koordinator ‚mit gleichem Abstand‘ zu allen Trägerbereichen inklusive des städtischen Trägers zusammengehalten wird, sieht sich in München die Stadt vor allem für ihr eigenes Angebot und dessen qualitative Weiterentwicklung in der Verantwortung. Das hat allerdings zur Folge, dass die Angebotslandschaft sektoral in drei relativ unverbundene Bereiche mit klar unterschiedlichen Entwicklungsbedingungen bezüglich der Einrichtungen und Nutzungsbedingungen für die Eltern zerfällt. Im Zentrum steht ein hochstandardisiertes Betreuungsangebot der Stadt mit relativ geringen Gebühren für die Eltern. Daneben existiert ein wenig kontrollierter freigemeinnütziger Bereich, der tendenziell unter schlechteren Bedingungen arbeiten muss als städtische Einrichtungen. Dies ist auch mit höheren Nutzergebühren für die Eltern verbunden. Als drittes Element findet sich ein kaum integrierter Initiativbereich, der sich nur in wenigen Feldern etablieren konnte und aufgrund seiner geringen öffentlichen Mitfinanzierung und hohen Elterngebühren eher sozial ausschließend ist. Dies unterscheidet sich deutlich von Frankfurt, wo nicht zuletzt die kommunale Gebührenordnung gleiche Gebühren für Eltern in allen drei Trägerbereichen und damit eine echte Wahlmöglichkeit vorsieht.

Die gerade skizzierte sektorale Abschottung in München spielt allerdings im kleineren und jüngeren Krippenbereich eine weit geringere Rolle. Hier haben sich für alle Anbieter geltende Regeln entwickelt: Die Anbieter sind zum Beispiel an die städtische Gebührenordnung gebunden, eine jährliche Elternbefragung ist verpflichtend und sie müssen sich an von der Stadt vorgegebene Prioritätskriterien bei der Vergabe von Plätzen halten. Es bleibt jedoch die Frage, welche Prozesse geeignet sind für solche Festlegungen nicht nur ‚Akzeptanz‘ zu schaffen, sondern darüber hinaus so etwas wie eine Mitträgerschaft bei ihrer Erarbeitung und Implementierung. Möglichkeiten dafür bietet

etwa ein Instrument wie das jährliche ‚Zielgespräch‘ mit allen Einrichtungsleiter/innen, sofern hier nicht nur überprüft wird, sondern Qualitätsziele auch im Dialog erörtert werden.

3 Mehr als Regeln, Anreize und Arrangements

Fasst man die wichtigsten Botschaften der beiden ‚Kurzgeschichten‘ zur Entwicklung von Politik und Verwaltung in Frankfurt und München noch einmal zusammen, dann ergibt sich, dass man hier einmal mehr und einmal weniger mit der Herausforderung zurechtgekommen ist, einen Politikstil jenseits traditioneller korporatistischer Partizipationskonzepte zu entwickeln. Ein solcher Stil setzt anstelle der Rückführung von Politik auf ‚Regulierung‘ vor allem auf die Entwicklung neuer kooperativer und aktivierender Qualitäten.

In München ist es vergleichsweise weniger gelungen, die verschiedenen Angebotssektoren und Subkulturen – kommunale Angebote, traditionelle freie Träger, Elterninitiativen – in einer dialogischen Planung zusammenzuführen. Ansätze zur Kooperation sind oft überschattet von alten oder neuen Praktiken der Regulierung, der Aufsicht, aber auch von intransparenten Absprachen. Allerdings nimmt auch hier eine stärker kooperative und dialogische Praxis gegenüber Unternehmen, die sich engagieren wollen, neuen Anbietern und Trägern im Kinderkrippenbereich Gestalt an, wenn sich der Aufbau von Vertrauen und die Pflege von Kooperationsvermögen als wesentlich erweisen.

Genau das steht in Frankfurt bereits seit längerem im Zentrum. Für die Bereitschaft, bei einem Konzept des forcierten Ausbaus von Angeboten ‚mitzuziehen‘, ist von Verwaltung und Politik aktiv geworben worden. Statt gleiche Regeln für alle an den Anfang zu stellen, hat man versucht, die besonderen Stärken einzelner Akteure zu nutzen sowie spezifische Programme darauf zuzuschneiden (z.B. durch Förde-

rung von Elterninitiativen). Gleichzeitig ist sehr viel Wert darauf gelegt worden, einer Mutation von pluralistischen Angeboten in segmentierte Bereiche entgegenzuwirken: Die Angebote von Wohlfahrtsverbänden und Kirchengemeinden und die der lokalen Verbände von Elterninitiativen stehen nicht einfach nebeneinander, sondern im Austausch. Ferner wurden gleiche Orientierungen, Standards und Nutzungsbedingungen für alle Angebote und Nutzer erarbeitet. Für diese kooperative und aktivierende Politik sind dementsprechende neue institutionelle Arrangements entwickelt worden. Das Frankfurter Beispiel ist also illustrativer als das der Entwicklung in München, wenn es darum geht, zu verdeutlichen, warum eine ‚post-korporatistische‘ lokale Politik und Verwaltung sich nicht auf eine Praxis der Einrichtung regulierter Märkte zurückziehen sollte. Das argumentative Anliegen dieses Beitrags lässt sich schließlich in zwei Thesen noch einmal zuspitzen:

(a) Wo es sehr verschiedene Akteure, Motive und Konzepte zu vermitteln gilt, ist es besonders problematisch, den Beitrag kommunaler Politik und Verwaltung vor allem in den Begriffen von Regulierung und Anreizsystemen zu definieren. Die Kunst ‚good Governance‘ lebt vielmehr von dem Vermögen der Beteiligten, trotz aller Unterschiede gemeinsam handeln zu lernen. Statt aus den Mängeln der früheren korporatistischen Politik den Schluss zu ziehen, dass es zukünftig um weniger Politik und stärker um die Einrichtung sich über weite Strecken selbst balancierender regulierter Sozialmärkte geht, sollte das Konzept einer die Gesellschaft als Zivil-Gesellschaft ansprechenden und in diesem Sinne aktivierenden Politik neu formuliert werden.

(b) Es geht dabei allerdings nicht nur um den richtigen Steuerungsmix, entsprechende institutionelle Arrangements und Anzeizeffekte. Bei der Entwicklung von Politik als „Kunst gemeinsamen Handelns“ (de Tocqueville) und für die mögliche Produktivität von Kooperations-

prozessen spielen auch subjektive Faktoren, Einstellungen und Fähigkeiten, die heute oft als ‚soziales Kapital‘ bezeichnet werden, eine Rolle. Zu nennen wären diesbezüglich zum Beispiel das Ausmaß, in dem es gelingt, Vertrauen aufzubauen, organisationsegoistische Perspektiven zu überwinden und kooperativ zu handeln. Das braucht eine Politik, in der man diese Fähigkeiten und Dispositionen immer wieder lernt und einübt. Eine Governance-Debatte, die auf Regeln und Arrangements fixiert bleibt und diese subjektive Seite übersieht, bleibt steril.

Adalbert Evers (geb. 1948) ist Professor für Vergleichende Gesundheits- und Sozialpolitik an der Justus-Liebig-Universität Giessen.

Anmerkungen

¹Zur Governance-Debatte vergleiche Benz 2004.

²Das Papier bezieht sich auf Ergebnisse aus dem Zusammenhang eines vergleichenden, von der EU finanzierten Forschungsprojekts „Changing Family Structure and Social Policy: Childcare Services as Sources of Social Cohesion (TS-FEPS)“, an dem Teams aus den Ländern Belgien, Bulgarien, Deutschland, England, Frankreich, Italien, Schweden und Spanien teilnahmen. Ergebnisse (national reports, case studies etc.) sind einsehbar unter: www.emes.web. Dem deutschen Team gehörten Adalbert Evers und Birgit Riedel an.

Literatur

Benz, A. (Hg.) 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Diller, A. 2004: Die Kita-Card: das nachfrageorientierte Gutscheinsystem in Hamburg. In: *Diller, A./Leu, H. R./Rauschenbach, Th.* (Hg.): Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand. München: Verlag Deutsches Jugendinstitut, 113-126.

Evers, A./Riedel, B. 2005: Mixed Governance in der lokalen Sozialpolitik – am Beispiel der Politiken zur Kindertagesbetreuung in Frankfurt und München. Paper zum Expertenworkshop „Bürgerschaftliches Engagement und Local Governance“, TU Berlin, April 2005 (Manuskript).

Evers, A./Leggewie, C. 1999: Der ermunternde Staat. Vom aktiven Staat zur aktivierenden Politik. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 50, 332-341.

Evers, A./Lewis, J./Riedel, B. 2005: Developing Childcare Provision in England and Germany: problems of governance. In: *Journal for European Social Policy*, Vol. 15, Nr. 3.

Kreyenfeld, M./Spieß, K. C./Wagner, G. 2002: Kinderbetreuungspolitik in Deutschland. Möglichkeiten nachfrageorientierter Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 5, 201-221.

Lilian Schwalb

Wer und wohin steuert die lokale Kulturpolitik? Public Private Partnerships in der Kulturfinanzierung

Kulturpolitik auf kommunaler Ebene ist in der Bundesrepublik Deutschland seit jeher eine Domäne der kommunalen Selbstverwaltung. Museen, Theater und Orchester in kommunaler Trägerschaft legen davon Zeugnis ab. Im Zuge der mit Haushaltsproblemen verbundenen Überlegungen zu aktuellen und künftigen Kernbereichen kommunaler Politik – und vice versa zu den verzichtbaren Teilen – erodiert dieses Politikverständnis und die darauf ausgerichtete politische Praxis: Neue Akteure treten auf, neue Partnerschaften werden geschlossen. Dabei werden *Public Private Partnerships* (PPPs) als die wohl geläufigste Ausprägung lokaler Governance-Strukturen im kommunalen Kulturbereich kritisch diskutiert.

Nach wie vor existieren wenige systematische sozialwissenschaftliche Analysen zu diesem Thema. Daher stellt sich aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht die Frage nach einem geeigneten Analysekonzept. Zudem werden in diesem Beitrag erste Annahmen zu Chancen und Risiken der neuen Steuerungsformen und der Rolle der jeweiligen Partner in den PPPs formuliert. Zu diesem Zweck wird in einem ersten Abschnitt ein Überblick über den Status Quo der PPPs in der lokalen Kulturfinanzierung vermittelt. In einem zweiten Abschnitt werden die Debatten und theoretischen Ansätze skizziert, die dem Konzept zu Grunde liegen: die Debatte zu Local Governance und Ansätze zur Erklärung der Netzwerke und lokaler Partnerschaften.

Mit kritischem Blick auf diese Grundlagen wird im dritten Abschnitt ein akteurszentriertes, auf den lokalen Kontext zugeschnittenes Analysekonzept der Steuerung lokaler Kulturfinanzierung entwickelt. Schließlich wird in ei-

nem Ausblick auf die Rolle der öffentlichen und privaten Akteure in lokalen Kulturfinanzierungs-Partnerschaften und auf die Herausforderungen für zukünftige Untersuchungen eingegangen.

1 PPPs in der lokalen Kulturpolitik: Entwicklungslinien

PPPs stehen im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion, da sie mit der Privatisierung und Teilprivatisierung der bisher durch die öffentliche Hand wahrgenommenen Aufgaben und deren Folgen in Verbindung gebracht werden. Bei PPPs handelt es sich jedoch nicht per se um Privatisierungen, sondern um die partnerschaftliche Zusammenarbeit in Netzwerken öffentlicher und privater Akteure. Solche Kooperationen zwischen Personen und Organisationen der öffentlichen Hand, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft werden in der sozialwissenschaftlichen Literatur häufig vage, in jedem Fall jedoch unterschiedlich definiert. Hier sollen zur Bestimmung dessen, welches Arrangement als PPP gelten kann, folgende Kriterien der Zusammenarbeit zu Grunde gelegt werden: Eine PPP ist auf eine bestimmte Dauer angelegt, die Zusammenarbeit der Beteiligten ist durch Organisationsstrukturen und/oder auf vertraglicher Basis geregelt. Die Beteiligten bringen dabei zur Erfüllung eines bestimmten Ziels verschiedene Ressourcen ein. Die Akteure sind autonom und die Kooperation ist freiwillig (Sack 2005, Freisburger 2000).

Ausgangspunkt der hier angestellten Überlegungen ist die Annahme, dass sich die Bedingungen der Steuerung lokaler Politikgestaltung im Kulturbereich in den vergangenen zwei Jahr-

zehnten veränderten. Der Wandel hängt maßgeblich mit sich ausdifferenzierenden Akteursnetzwerken sowie mit neuen Trägerschafts- und Finanzierungsmodellen im Kulturbereich zusammen. Insbesondere vor dem Hintergrund der Kapazitätsprobleme der öffentlichen Hand werden die neuen Modelle auf der einen Seite mit Chancen für in ihrer Existenz bedrohte kulturelle Einrichtungen assoziiert. Auf der anderen Seite werden sie aber auch mit Gefahren, etwa der Kommerzialisierung der Kunst und Kultur, in Verbindung gebracht.

Strukturelle Veränderungen, die durch die Globalisierung, Europäisierung, die ökonomische, soziale und demographische Entwicklung begründet sind, machen auch vor dem Kulturbereich nicht Halt. Die knappe öffentliche Haushaltslage beeinflusst das in langen Entwicklungspfaden gewachsene, vielfältige und außergewöhnlich weit verbreitete kulturelle Angebot im traditionell öffentlich finanzierten deutschen Kultursystem ganz besonders. So erstaunt es nicht, dass seit einiger Zeit nach Alternativen der Aufgabenbewältigung gesucht wird, um zumindest den Erhalt des bisherigen Standards zu sichern. In den Bereichen Technologie, Bildung, Stadtentwicklung, Stadtplanung und Beschäftigungsförderung, und auch in der Kultur erleben PPPs derzeit einen regelrechten Boom. Öffentliche und kollektive Aufgaben, so die Annahme, könnten gemeinschaftlich erfüllt werden. Zum Ersten begründet sich diese Annahme durch die ansteigenden Bedarfe, durch eine private Finanzierung und Organisation der Kulturproduktion und -bereitstellung die Finanzierungsengpässe der öffentlichen Hand auszugleichen. Zum Zweiten bildet sich ein Trend heraus, die Öffentlichkeit vor Ort, auf lokaler Ebene, einzubeziehen und durch die Mobilisierung ehrenamtlichen Engagements eine Identifizierung der Bürger mit dem kulturellen Angebot zu stimulieren, um es bürgernah und bedarfsgerecht ausrichten zu können. Kultur ist

schließlich stets in Bezug zu ihrem Publikum zu sehen. Das freiwillige Engagement und die freiwillige, gering entlohnte und nicht bezahlte Mitarbeit im Kulturbereich spielen zudem seit jeher eine besonders große Rolle (Zimmer 2000). Drittens haben private Akteure bereits seit längerer Zeit den Kulturbereich als lohnenswertes Investitionsfeld entdeckt und verfolgen ihre eigenen Interessen bei der Zusammenarbeit in den lokalen Netzwerken und Partnerschaften. Auch werden durch das ‚Instrument‘ PPP Effizienzgewinne erwartet.

Die praktischen Erfahrungen in Deutschland zur erfolgreichen Umsetzung des Instruments sind noch relativ gering bzw. die vorhandenen Ergebnisse schwer generalisierbar. Insbesondere sorgt ein uneinheitlicher, häufig unreflektierter und schlagwortartiger Gebrauch des Begriffs für Schwierigkeiten. Mit der derzeitigen Diskussion um Begrifflichkeiten ist insbesondere die Sorge verbunden, dass mit der verstärkten Konzentration auf partnerschaftliche Leistungserfüllung eine versteckte Privatisierung einhergehe, die zu Lasten öffentlichen Interesses gehe. Dies ist eine berechtigte Sorge, ist doch das (Hoch-)Kulturgut, das nicht reproduzierbar ist (Baumol/Bowen 1966), besonders angreifbar durch private Eigeninteressen und Rationalitätserfordernisse.

In diesem Zusammenhang stellt sich aktuell die Frage, worin heute die Aufgabe des Staates in der Kulturfinanzierung liegt, da sich vor dem oben skizzierten Hintergrund die Aufgabeninhalte kontinuierlich verändern. Im Zuge der Verwaltungsreform kommen PPPs in Deutschland eine zentrale Bedeutung zu (Sack 2003: 9; Kuhlmann 2004: 13). Welche Rollen die Partner in der Zusammenarbeit spielen, erfordert vor dem Hintergrund sich ändernder lokaler Gegebenheiten der Klärung. Im Folgenden werden Ansätze skizziert, die sich dieses Themas annehmen und – im weiteren Sinne – die ‚alte‘ Frage eines angelsächsischen Forschungsstrangs zur lokalen Politik beantworten sollen:

„Who governs?“ (Dahl 1961) Wer regiert letztendlich die lokale (Kultur-)Politik?

2 Erklärungsansätze zu lokalen Governance-Strukturen

Die Analyse der Beteiligungsformen öffentlicher und privater Partner an Steuerungsprozessen in der Kulturfinanzierung auf lokaler Ebene ist zwischen zwei wissenschaftlichen Ansätzen anzusiedeln: der steuerungstheoretischen lokalen Politikforschung (2.1) sowie der Analyse von Netzwerken (2.2). Die steuerungstheoretische lokale Politikforschung ist für das vorliegende Thema insofern relevant, als dass sie generell aus den Handlungsspielräumen der relevanten lokalen Akteure auf die Handlungspotentiale lokaler Politik schließt. Strukturelle Voraussetzungen von PPPs liegen in der Ausprägung der operierenden Netzwerke und können dementsprechend durch netzwerkanalytische Methoden identifiziert werden. Als analytischer Rahmen für die Zusammenführung dieser Ansätze bietet sich das Konzept der Local Governance an – unter Einbezug strukturalistischer und akteurszentrierter Analysekriterien.

2.1 Steuerungstheoretische Ansätze

In steuerungstheoretischen Ansätzen werden nicht mehr ausschließlich die in früheren kommunalpolitischen Studien im Mittelpunkt stehenden Hauptakteure – der Rat, die Verwaltung und der Bürgermeister – betrachtet: Zusätzlich werden auch Akteure der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft als maßgebliche Akteure im Prozess des Regierens auf lokaler Ebene in die Analyse mit einbezogen. Damit haben Ansätze der lokalen Politikforschung hinsichtlich ihrer Betrachtung der Verhandlungsstrategien und Kooperationen lokal relevanter Akteure auch eine Gemeinsamkeit in ihren Aussagen mit Konzepten der Netzwerk-orientierten ‚community-power‘-Forschung. In den USA entwickel-

te sich dazu eine Forschungsrichtung, die ihr Hauptaugenmerk auf ‚local politics‘ richtet. Ihre Vertreter nehmen Machteliten in den Blickpunkt. Sie beschäftigen sich mit der Frage, wer lokale Politik beeinflusst (Dahl 1967). Dieser Ausgangspunkt der ‚community power‘-Forschung zielt auf die Untersuchung faktischer – formeller *und* informeller - Entscheidungsprozesse und des Regierens ab.

Empirische Studien in dieser Tradition weisen durch ihren Fokus auf formelle und latente Machtstrukturen, auf die besondere Mischung aus persönlichen und organisationellen Macht-konstellationen in einzelnen Politikfeldern hin. Funktionen von Akteuren in lokalen Ressourcen-Netzwerken werden untersucht. Ziel ist es, davon auf ihre jeweiligen Positionen schließen zu können und auf den Grund für ihren Erfolg oder Misserfolg in Konflikten und Entscheidungssituationen im lokalen Machtspiel. In der Weiterentwicklung wurden alle lokalen Akteure als prinzipiell einflussreich betrachtet.

Hier setzt auch die Netzwerkanalyse an: Auf der Meso-Ebene der Strukturen wirken sich die Handlungen der Akteure in dem Steuerungsmodus der kooperativen Netzwerke aus. In dieser Überlegung spiegelt sich die Notwendigkeit, das Handeln der Akteure sowie die strukturellen Eigenschaften der Netzwerke in den Blick zu nehmen.

2.2 Netzwerke

In die Netzwerkanalyse mit einbezogen werden die Interessen und die Ressourcen der Akteure, ihre Beziehungen zu anderen Akteuren, ihre Wahrnehmung anderer Akteure und das Leistungsspektrum der Vernetzungsformen. Netzwerkanalytische Maßzahlen, die akteursbezogen sind, messen die Zahl der Beziehungen eines Akteurs im Netzwerk und kennzeichnen die Informations- und Maklereigenschaften der Netzwerkposition des Akteurs, die Stärke seiner Einbindung in das

Netzwerk und die Höhe seiner Wertschätzung im Netzwerk, d.h. sein Prestige. Rückschlüsse auf das sogenannte Sozialkapital – gemäß Pierre Bourdieu (1983) eine individuelle Ressource, die durch soziale Beziehungen zu anderen Individuen entsteht – können durch Prestigemaßzahlen gezogen werden. So können Aussagen darüber getroffen werden, wie ein Akteur über seinen Einfluss und seine Wertschätzung im Netzwerk Sozialkapital mobilisieren kann.

Eine solche Analyse kann Aussagen zu Koordinations- und Solidaritätspotentialen der Netzwerke ergeben sowie die strukturellen Positionen und Funktionen, die einzelne Akteure in ihnen haben, ihren Zugang zu Informationen, ihre Chancen für die Ausübung sozialen Einflusses und die Gelegenheitsstrukturen für kommunalpolitisch relevantes Handeln offen legen. Sie kann Einsichten darüber vermitteln, wie gut oder wie schlecht die Akteure in einem Infor-

mationstauschnetzwerk positioniert sind (Knoke 1990; Laumann/Pappi 1976; Pappi/Melbeck 1984).

Hier zeigen sich mögliche Anschlussstellen zu Local Governance als einem Rahmenkonzept der Mesoebene, das weitere Analysemodelle und Konzepte erschließt; so bietet sich der akteurzentrierte Ansatz als Synthese an, um Strukturen sowie Akteure in die Analyse einzu beziehen.

Eine wesentliche Frage, die sich bei der Betrachtung lokaler Governance-Strukturen stellt und die von diesem Forschungsstrang noch vage und uneinheitlich konzeptualisiert wird, betrifft die Art des Handlungsmodells, auf dem die Steuerungsform basiert. Auszugehen ist von unterschiedlichen Handlungstypen, die mit entsprechenden Logiken der Kooperation (Sack 2005: 103) auf lokaler Ebene „als sozialem Ort oder Funktionsraum“ (Heinelt 2004: 13) verbunden sind.



Local Governance wird dabei auch als politischer Begriff gesehen, der Politikgestaltung als einen Prozess dezentralisierter und komplexer Machtverhältnisse begreift. Der Begriff impliziert dann im weiteren Sinne eine Neubewertung des Verhältnisses zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft (Le Galès 2002:13-15, 495).

Auf der Grundlage der bisherigen Ausführungen kann die These aufgestellt werden, dass das Entstehen und Funktionieren der Partnerschaften abhängig ist *erstens* von den begünstigenden strukturellen und institutionellen Gegebenheiten, welche im Folgenden anhand von fünf Kriterien dargelegt werden (3.1), und *zweitens* von der Funktionsfähigkeit der Netzwerke und damit der Position und den Machtressourcen der Akteure in den Netzwerken (3.2). Diese werden in aktuellen Studien zur Kulturfinanzierung stark vernachlässigt.

3 Local Governance in der Kulturfinanzierung

Governance, begriffen als Steuerung, bezieht sich auf die „ex-ante Festlegung von Normen und Zwecken und die Sicherstellung der Normenbefolgung oder Zweckerreichung“ (Seibel 1994: 57). Steuerungsprobleme können als komplexe Handlungskordinationsprobleme verstanden werden, die in Verbindung stehen mit der Einbindung des lokalen politischen Systems in komplexe Kooperations- und Verhandlungsprozesse (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 1988). Da sich die Interessen, Ressourcen und Ziele der Kooperations- und Verhandlungspartner unterscheiden, ist nicht unbedingt damit zu rechnen, dass die Kooperation erfolgreich ist. Unter welchen Umständen kooperiert wird und unter welchen Umständen nicht, ist unter anderem eine Frage des Steuerungsmodus. Governance als Rahmenkonzept soll gleichwohl den Einbezug der Faktoren für eine Analyse der Steuerung in kom-

plexen und komplementären Machtverhältnissen ermöglichen.

3.1 Rahmenbedingungen von PPPs

Orientiert an dem hier entworfenen Analysemodell wird nun anhand von fünf Kriterien ein erster Überblick über strukturelle und akteursbezogene Rahmenbedingungen gegeben, welche die Strukturen und Prozesse der Steuerung auf lokaler Ebene in der Kulturfinanzierung maßgeblich bestimmen:

1. Die lokale Kulturfinanzierung ist in Deutschland derzeit stark durch *ökonomische Faktoren* beeinflusst: durch eine Verringerung des Kulturbudgets der öffentlichen Haushalte. Gemeinden und Länder, die vom jährlichen Gesamtvolumen der öffentlichen Ausgaben für Kultur – ca. 8 Mrd. Euro – rund 90% aufbringen, reduzierten ihre Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr um schätzungsweise 2% (die letzten brauchbaren Angaben zu gemeindlichen Kulturausgaben stammen aus 2001 – aufgrund dieser Datenlücke muss geschätzt werden; Söndermann 2004: 356ff). Auszugehen ist von weiteren Kürzungen in den kommenden zwei Jahren von mindestens jeweils 3%. Söndermann (2004: 370ff) beschreibt für die lokale Ebene – ausgehend von der Annahme einer ‚ungesteuerten‘ Reduktion der Kulturretats – Trends hin zu einer starken Reduktion kultureller Angebote und ihrer Heterogenität.

2. Neben den ökonomischen Faktoren hängen die Strukturen in der Kulturfinanzierung maßgeblich auch mit *sozioökonomischen Rahmenbedingungen* zusammen. In der Kultur spielt das Publikum und die Einbeziehung bestimmter Zielgruppen eine zentrale Rolle. Die Entwicklung der Kulturfinanzierung in Städten und Gemeinden ist derzeit beispielsweise durch den Wandel in der demographischen Entwicklung geprägt. Angebote im Bereich der Hochkultur finden aufgrund des demographischen Wandels immer weniger Nachfrage. In Konzerten und

auch im Theater wird das Publikum zunehmend älter. Die nachlassende Nachfrage hat auch Konsequenzen für die Finanzierung. Eine Folge der demographischen Entwicklung ist eine starke Belastung der öffentlichen Haushalte. Das Ausmaß der öffentlichen Förderung von Kunst und Kultur ist deshalb als freiwillige Leistung ein permanentes Diskussionsthema in Städten und Gemeinden. Einzubeziehen sind hier auch Faktoren wie zum Beispiel die Entwicklung der Einkommensverteilung der Bevölkerung, eine hohe Arbeitslosenquote, die Altersstruktur, das Freizeitverhalten der Bürger und der Faktor Migration.

3. Zu beachtende *politisch-institutionelle Rahmenbedingungen* liegen in den Spezifika des politisch-administrativen Systems. Hier interessieren der Verwaltungsaufbau und die Reformprozesse der öffentlichen Verwaltung in ihrer Relevanz für den Kulturbereich. Auch die Programme politischer Parteien zu Kulturthemen sowie angrenzenden Themen wie etwa der Wirtschafts-, der Regional- oder der Standortpolitik sind zu berücksichtigende Faktoren. Stadtmarketingprogramme haben einen Einfluss auf Kulturfinanzierungsthemen. Die politische Machtverteilung spielt eine gewichtige Rolle, aber auch das Verhältnis des kommunalen politisch-administrativen Systems zu den höheren Ebenen.

4. Auch *territoriale Rahmenbedingungen* prägen die Strukturen. Die jeweilige lokale Ebene ist räumlich (Ost/ West; Bundesland; regionale Spezifika) in einen Zusammenhang zu bringen und hinsichtlich ihrer Einbindung in regionale und länderspezifische Förderstrukturen zu analysieren.

5. Diese genannten Charakteristika spiegeln sich in den akteursbezogenen Strukturen in der lokalen Kulturlandschaft wider, denn die *Akteure*, als Träger und Empfänger der Ausgaben, nehmen eine bedeutende Rolle ein. Generell trägt und finanziert die öffentliche Hand den größten Anteil der traditionellen Kultur- und Bildungs-

einrichtungen. Kulturverwaltung und Kulturdezernat, Ratsfraktionen und Parteien sind hier relevante Akteure. Auch Bezirk, Region und Land sind in die Analyse mit einzubeziehen.

Ein weiteres Akteursset ist das der frei-gemeinnützigen Träger und Finanzierer im Bereich des Dritten Sektors. Zu den Dritt-Sektor-Organisationen zählen die Fördervereine kultureller Einrichtungen, die Kunst-, Theater- und Musikvereine, die freien Gruppen und die Stiftungen im kulturellen Bereich. Bei einer Beteiligung von Dritt-Sektor-Organisationen ist dabei eine Mischung von Finanzierungsformen aus öffentlichen Mitteln, aus eigenerwirtschafteten Einnahmen der Einrichtungen und aus Mitteln von Organisationen des Dritten Sektors charakteristisch.

Schließlich ist noch das, die erstgenannten Fördersysteme (Staat und freigemeinnützige Organisationen) ergänzende, private Kulturfinanzierungssystem durch privatwirtschaftliche Unternehmen zu nennen. Hierbei gehen Mäzenatentum und Sponsoring häufig fließend ineinander über. Die beiden Unterstützungsformen unterscheidet allerdings das Motiv des Förderers und das Zielobjekt der Förderung: Während das Mäzenatentum mit altruistischen Motiven des Förderers oder individueller Künstlerförderung gleichgesetzt wird, knüpft das Sponsoring an unternehmerische Ziele und das Prinzip von Leistung und Gegenleistung an. Privatwirtschaftliche Organisationen haben sich im lokalen Sektor Markt als umfangreiche und für den Kulturbereich relevante Bereitsteller von Kunst- und Kulturgütern etabliert. Sie spielen auch in ihrem Beitrag zu PPPs eine bedeutende Rolle.

Wichtige Akteure für die Analyse sowie die faktische Funktionsfähigkeit der PPPs sind neben den genannten auch die Hochschulen, die Medien und die Stadtgesellschaft.

Zusammenfassend ist festzustellen: Angesichts der oben skizzierten Daten und Trends auf lokaler Ebene spielen derzeit neben dem

Hauptträger Gemeinde neue Trägerschaftsmo-
delle und Finanzierungsformen für die weitere
Existenz von Einrichtungen und Projekten im
lokalen Kulturbereich eine bedeutende Rolle.
Das altruistische bürgerschaftliche Engagement
durch Mäzene, durch das Spendenwesen und
durch Dritt-Sektor-Organisationen hat im Kul-
turbereich Tradition. Zusätzlich ist eine Kon-
junktur des professionellen Sponsorings durch
Unternehmen zu beobachten. Nicht bei jedem
Zusammenwirken öffentlicher und privater Part-
ner handelt es sich jedoch um eine PPP. Eine
solche „entsteht dann, wenn sich eine öffentli-
che und eine private Institution zu einem ge-
meinsamen Vorhaben entschließen und dieses
Vorhaben auch gemeinsam tragen“ (Loock 2005:
6). Hiermit sind die wichtigsten Rahmenbedin-
gungen lokaler Kulturpolitik dargelegt. Wie
sieht also die konkrete Ausgestaltung von PPPs
aus? Dies soll im Folgenden erörtert werden,
wobei in einem weiteren Schritt Chancen und
Risiken einer verstärkten Zusammenarbeit in
PPPs aufgezeigt werden.

3.2 Funktionsvoraussetzungen von PPPs

Die erfolgreiche Steuerung in Netzwerken lo-
kaler Kulturfinanzierung hängt letztendlich
davon ab, ob die genannten Akteure sich vor
dem Hintergrund der strukturellen Rahmenbe-
dingungen einigen. Die Einigung findet in for-
mellen und informellen Verhandlungssystemen
statt.

Im Fall der PPP im Kulturbereich deutet
meist bereits der Aufbau der Verhandlungssys-
teme auf ein ganz spezielles Kulturfinanzungs-
objekt hin, denn schließlich muss ein gemeinsa-
mes Ziel der öffentlichen und privaten Partner
vorhanden sein. Ein solches Ziel kann bei den
unterschiedlichen Interessen der Partner jedoch
meist nur ein sehr weit gestecktes Ziel sein. Auch
die Motive, die hinter der Bereitschaft stehen,
sich für eine PPP einzusetzen, entsprechen nicht

selten einem Sonderfall der Kulturfinanzierung
in Kommunen: Motive privater Partner basie-
ren meist auf dem Prinzip der Leistung und
Gegenleistung. Ein geläufiges Ziel für Unter-
nehmen ist der Imagegewinn. Dieser ist jedoch
meist schwieriger zu vereinbaren mit provokan-
ter Kunst als mit sogenannten Leuchtturmpro-
jekten. Auf der Suche nach Verhandlungslösun-
gen können auf lokaler Ebene Vorteile genutzt
werden: „...Kommunikationsdichte, enge Ver-
netzung, gemeinsame Problemsichten (Werte)
und Vertrauen...“ sind Ressourcen, die für die
lokale Ebene typisch sind (Heinelt 2004: 17).
Gemäß der Forderung der Konzepte eines ‚ak-
tivierenden‘ bzw. ‚moderierenden‘ Staates wird
der Kommune dabei die Rolle einer Schieds-
richterin zugewiesen, die die Verhandlungen
koordiniert.

Auf der Basis des Status Quo der lokalen
Kulturfinanzierung sowie der theoretischen
Annahmen der Konzepte können Chancen und
Risiken der spezifischen lokalen Steuerungs-
formen im Generellen und der PPP im Beson-
deren formuliert werden: Chancen liegen im
Eigenleben der Institutionen begründet. Gene-
rell kann davon ausgegangen werden, dass die
Koordination erleichtert wird, wenn ein kultu-
relles Thema nicht nur in Politik und Verwal-
tung als relevant betrachtet wird. Durch den
Vernetzungs- und Partizipationsaspekt ist dies
eher gegeben als in ‚herkömmlichen‘ Struktu-
ren. Des Weiteren handelt es sich bei der part-
nerschaftlichen Zusammenarbeit um Projekte
bzw. institutionelle Kooperationen mit reduzier-
tem Risiko für den Einzelnen. Diese Projekte
erleichtern das Erschließen neuer Finanzierungs-
möglichkeiten. Eine weitere Chance liegt darin,
dass Lernprozesse durch den Input unterschied-
licher Partner eher ermöglicht werden als in hie-
rarchisch gesteuerten Strukturen. Durch die
Bündelung von Ressourcen haben die Partner
zudem materielle und ideelle Vorteile. Partner-
schaften und Netzwerke können auch die Mo-
bilisierung der öffentlichen Meinung für kul-

turpolitische Themen erleichtern. Gleichzeitig kann eine Steigerung der Partizipation erzielt werden.

Die Steuerung in lokalen Governance-Strukturen kann jedoch auch Risiken bergen: So kann eine Abgrenzung nach außen erfolgen (Portes/Landoldt 1996). Damit können sich auch Institutionen mit negativen Wirkungen, wie zum Beispiel ausgrenzende Communities, elitäre Machtzirkel und Klüngel verfestigen (Scheuch/Scheuch 1992). Zudem kann sozialer Druck nach innen als Gefahr gelten: Private Akteure können jenseits einer gemeinwohlorientierten Zielsetzung Einfluss auf die Inhalte des Kulturbetriebs nehmen, und es besteht ein Risiko der ‚Festivalisierung‘ der Kultur und der Exklusion alternativer Dritt-Sektor-Kulturorganisationen. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang schließlich auch größere Möglichkeiten der Vorteilsnahme staatlicher Akteure oder der Abhängigkeiten, etwa im Falle parteipolitisierter Führungsebenen in Kulturorganisationen.

4 Zusammenführung und Ausblick

Die Gegebenheiten und Entwicklungen im Kulturbereich werden vor dem Hintergrund von knappen Kassen und Kompetenzproblemen der öffentlichen Hand derzeit in der öffentlichen Debatte hoch kontrovers diskutiert. Zukünftige sozialwissenschaftliche Studien zur Kulturfinanzierung sollten sich auf die lokale Ebene konzentrieren – hierfür wird in diesem Beitrag plädiert. Diese stellt den Ort dar, an dem die Partner in neuen Steuerungs-Strukturen in der Kultur vorzufinden sind. Daraus lassen sich Desiderate für die Forschung formulieren. In zukünftigen Untersuchungen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit können Aussagen dazu generiert werden, wie sich die Rolle der beteiligten Akteure in den öffentlich-privaten Partnerschaften aktuell gestaltet und ob sie sich im Vergleich zur früheren Rolle öffentlicher und

privater Akteure in der lokalen Zusammenarbeit geändert hat. Ausblickend soll dies hier diskutiert werden.

In den letzten beiden Jahrzehnten wurden den Kommunen zu Lasten der freiwilligen Aufgaben immer neue staatliche (Pflicht-)Aufgaben zugewiesen. In Netzwerken und auch in einer besonderen Ausprägung lokaler Governance-Strukturen, den PPPs, können die beteiligten Akteure autonome Handlungsspielräume für freiwillige Aufgaben nutzen. Dies scheint zunächst ganz besonders für den Kulturbereich gültig zu sein, da dessen Aufgabenerfüllung nicht durch Gesetze und Verordnungen übergeordneter Instanzen geregelt ist (Gau 1990). Allerdings gilt diese Aussage bisher nur begrenzt: Beispiele – und erst recht positive – für funktionierende PPPs in der Kultur sind in Deutschland noch selten. Das Thema berührt jedoch direkt die grundlegende und bereits ausführlich öffentlich diskutierte Frage danach, ob Kultur grundsätzlich als Aufgabe der öffentlichen Hand begriffen werden soll.

Untersucht man die speziellen Gegebenheiten im lokalen Kulturbereich, zeigt sich jedoch, dass sich ‚Government‘, die traditionelle Form des Regierens durch Institutionen des öffentlichen Sektors, durch ‚Governance‘ aus der lokalen Arena in der Kulturfinanzierung bisher nicht hat verdrängen lassen: Politik und Verwaltung spielen nach wie vor eine zentrale Rolle in der kommunalen Kulturpolitik. Governance-Strukturen sind als Erweiterung zu begreifen. In lokalen Entscheidungsprozessen haben allerdings öffentlich-private Partnerschaften sehr an Gewicht gewonnen. Mit der Zunahme solcher netzwerkartigen Steuerungsformen verändern sich die maßgeblichen Modi von lokaler Politik. Ebenso wandelt sich die wohlfahrtsstaatlich orientierte lokale Politik zunehmend zu einer Politik, die ihre Ziele dem ökonomischen Wettbewerbsdruck und dem Zwang zur Wettbewerbsfähigkeit aussetzen muss. Die Veränderungen, die im Kulturbereich mit der

Modernisierung von Staat und Verwaltung einhergehen, beseitigen Ungleichheiten, schaffen jedoch auch neue.

Die Rolle der Akteure in den Verflechtungen ist unterschiedlich. In der öffentlichen Debatte zur Kulturfinanzierung wird die Rolle privater Akteure, insbesondere der Privatwirtschaft aber auch der Zivilgesellschaft, kritisch diskutiert. Ohne ihr Engagement wären Kunst und Kultur auf lokaler Ebene nicht mehr vorstellbar. Die Art der Zusammenarbeit privater und öffentlicher Partner funktioniert aus Gründen der jeweiligen politischen Kultur und der tradierten informellen Regeln häufig nicht problem- und reibungslos. Eine Optimierung der Prozesse in Partnerschaften ist abhängig von der Schaffung einer gemeinsamen Handlungslogik bzw. der Akzeptanz des Vorhandenseins unterschiedlicher Logiken.

Die geforderte Entwicklung hin zu einem moderierenden Staat geht wegen der starren Entscheidungsstrukturen der Institutionen träge voran. In der Verwaltung ist die politische Kultur des Umgangs mit Privaten eine andere (etwa hinsichtlich des Grundsatzes der Gleichbehandlung), als von den privaten Partnern erwartet wird; die Handlungsmodalitäten scheinen dadurch festgefahren. Auf der anderen Seite besteht die Möglichkeit, dass sich private Partner in erster Linie an einer ökonomischen anstatt an einer gemeinwohlorientierten Zielsetzung orientieren, was zu Missverständnissen und Ineffizienzen führen kann, wenn hierdurch die Erzielung eines Konsens erschwert wird.

Eine gestärkte Intervention der Privatwirtschaft im Bereich des Politischen gilt trotz aller Risiken, die in der Privatisierungsdebatte zum öffentlichen Sektor angeführt werden, als eine Möglichkeit zur Lösung der gegenwärtigen (sozio-)ökonomischen Probleme in Städten. Private Akteure des Wirtschaftsbereichs spielen im Kulturbereich eine größere Rolle als früher. Zudem wird vor dem Hintergrund des Rück-

zugs des öffentlichen Bereichs auch die traditionell in der Kultur sehr starke und wichtige Rolle des Ehrenamts weiter betont. Zivilgesellschaftliches Engagement entwickelt sich allerdings nicht von alleine: Hierzu bedarf es ebenfalls materieller und ideeller Ressourcen der Unterstützung (Soldt 2005).

Der Wandel der kommunalen Aufgabenerfüllung und der Bereitstellung von darauf bezogenen Ressourcen hat neue Strategien der Zusammenarbeit unter anderem in PPPs provoziert und neue Rollen geprägt. Ohne Zweifel löst dies wiederum weitere Veränderungsprozesse aus. Im Zuge der politischen und strukturellen Entwicklungen gewinnen PPPs zunehmend an Bedeutung. Insofern wird die Diskussion um Chancen und Risiken solcher Governance-Modelle absehbar anhalten.

Lilian Schwalb (geb. 1973), Dipl.-Verw.Wiss., promoviert am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und ist Stipendiatin der Heinrich-Böll-Stiftung. E-Mail: lschwalb@uni-muenster.de

Literatur

Baumol, William J./Bowen William G. 1966: *Performing Arts: The Economic Dilemma*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Bourdieu, Pierre 1983: *Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital*. In: Kreckel, Reinhard (Hg.): *Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt, Sonderband 2*, Göttingen.

Dahl, Robert A. 1961: *Who governs: Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale Univ. Press.

Dahl, Robert A. 1967: *Pluralist democracy in the United States: conflict and consent*. Chicago: Rand McNally.

Freisburger, Anke 2000: *Public Private Partnership in der kommunalen Museumsarbeit*.

Köln: Kohlhammer Deutscher Gemeindeverlag.

Gau, Doris 1990: Kultur als Politik. Eine Analyse der Entscheidungsprämissen und des Entscheidungsverhaltens in der kommunalen Kulturpolitik. München: Minerva Publikationen.

Heinelt, Hubert 2004: Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, Arthur (Hg.), Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS-Verlag, 29-44.

Knoke, David 1990: Political Networks: The Structural Perspective. Cambridge: Cambridge University Press.

Kuhlmann, Sabine 2004: Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen. In: Politische Vierteljahresschrift 2004, Heft 3/2004, 370-394.

Laumann, Edward O./Pappi, Franz U. 1976: Networks of Collective Action. New York: Academic Press.

Le Galès, Patrick 2002: European Cities, Social Conflicts and Governance. Oxford: Oxford University Press.

Loock, Friedrich 2005: PPP – Ein Scheinriese? In: politik und kultur. Zeitung des Deutschen Kulturrats. Nr. 02/05, 6.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M./New York, 9-38.

Pappi, F.U./Melbeck, C. 1984: Das Macht-potential von Organisationen in der Gemeindepolitik. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg.36, Heft 3, 557-584.

Portes, Alejandro/Landolt, Patricia 1996: The Downside of Social Capital. In: American Prospect, Jg.7, Nr. 26, 1996, 18-22.

Sack, Detlef 2003: Gratwanderung zwischen Beteiligung und Finanzengpässen. Ein Überblick über die deutsche PPP-Entwicklung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 26, Heft 4, 353-370.

Sack, Detlef 2005: Indienstnahme der Kooperation für den Wettbewerb? In: Oppen, Maria/Sack, Detlef/Wegener, Alexander (Hg.), Abschied von der Binnenmodernisierung? Berlin: edition sigma, 99-119.

Scharpf, Fritz W. 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Schmidt, Manfred G. (Hg.), Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen, PVS Sonderheft 19, Opladen, 61-87.

Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute 1992: Cliques, Klüngel und Karrieren. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.

Schneider, Volker (Hg.) 2002: Entgrenzte Märkte – grenzenlose Bürokratie? Frankfurt/Main: Campus.

Seibel, Wolfgang 1994: Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im ‚Dritten Sektor‘ zwischen Markt und Staat. Baden-Baden: Nomos.

Soldt, Rüdiger 2005: Jenseits des Jammer-tals. In: Das Parlament, Jg. 55, Heft 1/2 Januar 2005, 1.

Söndermann, Michael 2004: Öffentliche Kulturfinanzierung in Deutschland 2003/2004. In: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hg.), Jahrbuch für Kulturpolitik 2004. Essen: Klartext, 353-375.

Zimmer, Annette 2000: Bürgerschaftliches Engagement im Kulturbereich und im Dritten Sektor. In: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hg.), Jahrbuch für Kulturpolitik 2000. Essen: Klartext, 75-96.

Margit Mayer

Drittsektor-Organisationen in der Politik gegen soziale Ausgrenzung Neue Partner der Verwaltung?

Welche Rolle spielen Drittsektor-Organisationen in der lokalen Sozial-, Beschäftigungs- und Quartiersentwicklungspolitik? Am Beispiel Berlin¹ wurden die Auswirkungen der jüngsten Reformen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und das Bund-Länder-Programm ‚Die Soziale Stadt‘² untersucht. Die Reformen sehen zunehmend die Aktivierung und Partizipation betroffener sozialer Gruppen sowie intermediärer Organisationen vor. Dabei beeinflussen die vom Staat zur Verfügung gestellten Instrumente stark die Arbeitsbedingungen und Handlungsperspektiven der freien Träger, etwa durch den Zugschnitt des Programms ‚Soziale Stadt‘ und die seit Mitte der 1990er Jahre einsetzende ‚aktivierende‘ Sozial(hilfe)politik, die mit Hartz IV und den ‚Ein-Euro-Jobs‘ ein neues Niveau erreicht hat. Sie werfen auch die Frage auf, inwieweit die in der Drittsektor-Forschung verbreiteten Annahmen über die Stabilität an Gemeinwohl und sozialer Gerechtigkeit orientierter Werte noch angemessen sind.

Zunächst wird dargestellt, in welchem Umfeld Drittsektor-Organisationen heute arbeiten und wie diese zu bewerten sind. Im nächsten Schritt werden die Widersprüchlichkeiten und Dilemmata präsentiert, die sich daraus für die Organisationen ergeben. Schließlich werden Schlussfolgerungen für die Gestaltungsmöglichkeiten der zivilgesellschaftlichen Politik und Forschung gezogen.

1 Veränderte Rahmenbedingungen für freie Träger

Spätestens seit den 1990er Jahren ist eine Abwendung vom keynesianischen Modell der Unterstützungszahlungen hin zur Arbeitsmarkt-

politik mit Betonung auf Flexibilität zu beobachten. Dabei spielten die Kommunen zunächst eine wichtige Rolle bei der Entwicklung innovativer lokaler Sozial- und Beschäftigungspolitik, um ihre Standortvorteile zu verbessern.

Mit den Hartz-Reformen wurde die deutsche Sozialpolitik weiter verändert. Die jüngsten Maßnahmen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik betonen durchweg die Aktivierung und Partizipation betroffener sozialer Gruppen sowie intermediärer Organisationen: Nie zuvor sind zivilgesellschaftliche Netzwerke, lokaler Aktivismus und bürgerschaftliches Engagement an so prominenter Stelle in politische Maßnahmen zur Förderung nachhaltiger (Stadt-)Entwicklung und ökonomischen Wachstums eingebaut worden. Damit wurden allerdings auch die Handlungsperspektiven und Arbeitsbedingungen der freien Träger stark beeinflusst.

1.1 Auswirkungen auf die Sozial- und Beschäftigungspolitik

Die meisten (West-)Berliner Träger³ sind aus den Neuen Sozialen Bewegungen der 1970er und 1980er Jahre hervorgegangen. Sie sind in Solidarität mit unterprivilegierten Gruppen entstanden und haben für sie und mit ihnen gemeinsam Solidaritätsstrukturen aufgebaut. Nahezu alle Beschäftigungsträger in Berlin, die im Bereich Sanierung von Häusern tätig sind, stammen aus der Hausbesetzerbewegung oder damit in Zusammenhang stehenden Bewegungen. Bereits im Lauf der 1990er Jahre hat sich der Bereich Vermittlung und (Re-)Integration von ‚wettbewerbsschwachen‘ Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt als zunehmend wichtigerer

Aufgabenbereich von Nonprofit-Organisationen herauskristallisiert.

So entstanden in Berlin verschiedene Modelle und Vertragsbeziehungen innerhalb lokalstaatlicher Arrangements zur Beschäftigung. Auf Bezirksebene bildeten sich wechselnde und ganz unterschiedliche Kooperationsvereinbarungen zwischen den zwölf Sozialämtern, den sechs regionalen Arbeitsämtern und privaten Anbietern. Neben verwaltungsinternen und kommerziellen Formen der Vermittlungspraxis haben sich die gemeinnützigen für die Kommune als besonders attraktiv herausgebildet. Ihre Stärke liegt aus Sicht der Verwaltungen in ihren eher kleinteiligen und auf die Bedürfnisse spezifischer Personengruppen abgestimmten Betreuungs- und Beratungsangeboten. In Berlin bedienen sich die Verwaltungen dieses Potentials bei der Arbeitsvermittlung von Sozialhilfeempfängern seit Mitte der 1990er Jahre vor allem auf zwei Weisen: zum einen unterstützten sie den Aufbau von Vermittlungsagenturen in der Trägerschaft von Nonprofit-Organisationen, zum andern schlossen sie mit freien Trägern temporäre Kooperationsvereinbarungen ab.

Die allmähliche Umgestaltung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren bedeutet für die Nonprofit-Organisationen einige Veränderungen:

a. Es entwickelte sich eine härtere Konkurrenz zwischen etablierten (eher staatsnahen) Organisationen und kleineren freien Trägern und kommerziellen Dienstleistungsunternehmen.

b. Die Effizienzanforderungen stiegen und die Beschäftigungsförderung wurde zunehmend einseitig an ‚Arbeit um jeden Preis‘ ausgerichtet bei gleichzeitiger Reduzierung sozialpädagogischer Betreuung.

c. Über die Hälfte aller gemeinnützigen Organisationen mit Festangestellten in Berlin konnten diese Veränderungen – aufgrund einer fehlenden Regelförderung und mangelnder Eigenmittel – nur über Instrumente des Zweiten Arbeitsmarktes finanzieren. Vorwiegend waren

dies Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM).⁴ Die seit Januar 2005 statt ABM und SAM in den Vordergrund tretenden Ein-Euro-Jobs schmälern diese Möglichkeit für die freien Träger.

d. Mit der schrittweisen Verschlechterung der Förderkonditionen von ABM und dem drastischen Rückgang öffentlicher Mittel nahm bereits vor Hartz IV die Fluktuation von Mitarbeitern zu. Inzwischen werden die meisten Organisationen mittel- und langfristig vor Existenz bedrohende Personalprobleme gestellt. Dies wird ihre Fähigkeit beträchtlich einschränken, sich über Professionalisierung stärker für die Übernahme neuer Aufgabenbereiche zu qualifizieren oder selbständig zusätzliche und innovative Tätigkeits- und Dienstleistungsfelder zu erschließen (Eick et al. 2004: S. 151ff.).

Die jüngsten Reformen des deutschen Arbeitsförderungsrechts schränken die Existenz- und Arbeitsbedingungen von freien Trägern noch weiter ein, ihre Handlungsoptionen in der Beschäftigungsförderung sind dadurch begrenzt. Bisher hat ein großer Teil von ihnen jede anfänglich kritisierte Verschlechterung der Förderbedingungen mitgetragen und sich an die wechselhaften Vorgaben der Verwaltungen zur Ausgestaltung von Maßnahmen angepasst, auch wenn sie noch so fragwürdig und kontraproduktiv für die eigenen Unternehmensziele waren. Inwieweit ihre hohe Anpassungsfähigkeit nun an Grenzen stößt und sie gezwungen werden, neue Wege zu gehen oder ihre Tätigkeit einzustellen, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen.

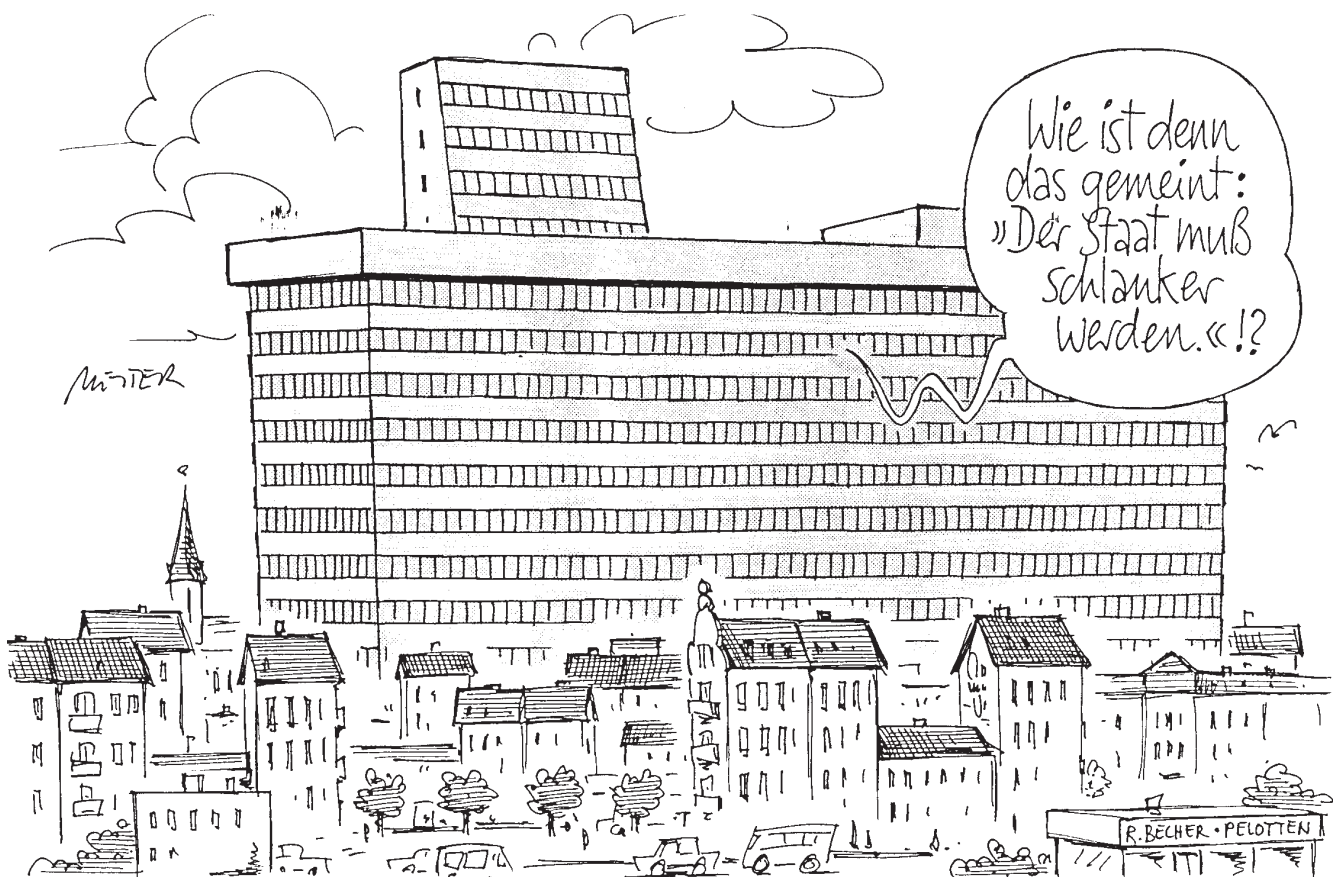
In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung betonten die Debatten zur aktiven Arbeitsmarktpolitik noch die integrative Funktion der entsprechenden Instrumente – sowohl für die Arbeit-Suchenden als auch für die deutsche Gesellschaft. Davon ist heute kaum mehr die Rede. Es fehlen einflussreiche Befürworter in Politik, Medien oder Wissenschaft, die sich

stark machen für die Verteidigung der traditionellen sozialen Infrastrukturen oder für die Verbesserung der regulativen und finanziellen Bedingungen, unter denen die Nonprofits arbeiten

1.2 Auswirkungen auf die Quartiersentwicklungspolitik

Quartiersmanagement (QM) soll die ‚Abwärtsspirale‘ sozial benachteiligter Stadtteile mittels Aktivierung der dort marginalisierten Bevölkerungsgruppen aufhalten. Das ‚Soziale Stadt‘-Programm identifiziert nachbarschaftliche Vernetzung und lokales bürgerschaftliches Engagement als essentiell, um Ressourcen und Energien aus diesen bedrohten Stadtteilen selbst zu erschließen. Dabei definiert es das hier eingeschaltete QM als neuen ökonomischen Akteur, der lokale Arbeitslose und Ausgegrenzte mobilisieren kann, um lokale soziale Bedürfnisse zu erfüllen.

Die Rolle der intermediären Organisationen ist hierbei eingeschränkt. Im Unterschied zu früheren Quartiersentwicklungsprogrammen – etwa der ‚behutsamen Stadterneuerung‘ in den 1980er Jahren⁵ – genießen die heutigen QMs eine institutionell privilegierte Position, allerdings im Rahmen eng umschriebener Vorschriften und komplizierter Genehmigungsverfahren. Sie beziehen ihr Budget großteils aus Mitteln, die sie nur als Aufträge von der Verwaltung erhalten können, sind also von einem guten Verhältnis zu den Auftrag gebenden Verwaltungen abhängig. Da die Beauftragung auf der Basis von Jahresverträgen erfolgt, müssen die QMs permanent vorzeigbare Erfolge organisieren. Folglich werden ‚konfliktarme, leicht zu realisierende und gut über aussagekräftige Bilder zu kommunizierende Vorhaben‘ favorisiert (Fritsche/Bernt 2005: 211). Aktivierung und Armutsbekämpfung finden über eine Vielzahl vergleichsweise kleinteiliger Projekte statt, die relativ leicht umsetzbar und wenig kontrovers sind.



2 Beispiele aus der Praxis

Sowohl im sozial- und beschäftigungspolitischen als auch im Quartiersentwicklungs-Bereich lässt sich die Arbeit der freien Träger auf einer Palette von ‚good practice‘⁶ über ‚ambivalent‘ bis ‚bad practice‘ beschreiben. Dabei geht es nicht darum, einzelne Organisationen als besonders ‚gute‘ oder ‚schlechte‘ Träger zu identifizieren, vielmehr wird die Bandbreite ihrer Handlungsoptionen exemplarisch ausgeleuchtet.

2.1 Good practice

Good practice bezeichnet hier solche Ansätze, die beschäftigungspolitische Projekte mit strukturpolitischen, sozialen und kulturellen Ansätzen zu ‚ganzheitlichen‘ Planungen unter aktiver Beteiligung der Quartiersbevölkerung verknüpfen. Die in einigen Berliner Quartieren von freien Trägern gegründeten sozialen Stadtteilgenossenschaften verweisen auf Möglichkeiten, partizipative Elemente mit beschäftigungs- und strukturpolitischen Ansätzen im Sinne einer *bottom up*-Strategie zu verbinden.⁷

Ein Beispiel für *good practice* ist das *Kommunale Forum Wedding*, das sich um eine partizipative Entwicklung ‚benachteiligter‘ Quartiere mit den Bewohnern bemüht. Zu nennen sind auch Drittsektor-Organisationen wie *Goldnetz e.V.* oder die *ComboBau gGmbH*, die versuchen, Frauen in so genannten ‚Männerberufen‘ oder Leistungsempfänger in zukunftsträchtigen Branchen auszubilden und zu beschäftigen.

Damit können sich für die ‚benachteiligte‘ Quartiersbevölkerung wie insgesamt für die Stadtteile nachhaltige Perspektiven ergeben, die die Entscheidungskompetenzen im Quartier konzentrieren, ohne damit den (Lokal-)Staat aus der Verantwortung für die soziale Infrastruktur zu entlassen. Daneben gilt als *good practice* auch, wenn Träger – trotz einer zunehmend do-

minanten Orientierung an der Priorität für jedwede Arbeit – an Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen festhalten, die heute erheblichen Einsparungen zum Opfer fallen.

2.2 Ambivalent practice

Weiter verbreitet sind allerdings Aktivitäten und Programme, die eher als *ambivalent practice* einzuschätzen sind, weil mit ihnen gesellschaftspolitisch problematische Implikationen verbunden sind. Solche Programme bieten vom Anspruch her zwar eine Unterstützung für ‚benachteiligte‘ Personengruppen und Quartiere, forcieren aber strukturell weitere Ausgrenzungen und Prekarisierungen. So kümmern sich viele Träger einerseits um schwer vermittelbare Erwerbslose, die andernfalls ignoriert würden, und schaffen für sie ‚geschützte‘ Beschäftigungsmöglichkeiten, etwa durch spezialisierte Leiharbeitsfirmen. Gleichzeitig fördern sie damit jedoch prekäre Arbeitsverhältnisse und erhöhen die Akzeptanz der Bedingungen im Niedriglohnsektor. Auch das Engagement von Non-profit-Organisationen in der lokalen Sicherheits- und Ordnungspolitik im Rahmen eines präventiven *soft policing* ist in der Wirkung eher ambivalent. Ihre Aktivitäten können zwar zur Steigerung des ‚subjektiven Sicherheitsgefühls‘ für einen Teil der Bevölkerung beitragen, aber auch ausgrenzende Folgen für andere Bevölkerungsgruppen haben.

Solche Programme mit zwiespältigem Charakter werden von Trägern wie *Berlin macht mit e.V.*, die von ‚ihren‘ Leistungsempfängern in den Wäldern Berlins Müll sammeln lassen, oder *Jugend für ein sauberes Berlin e.V.*, die bestimmte Pflanzensorten ausjäten lassen, durchgeführt⁸. Dazu gehören aber auch Projekte wie der Reinigungs- und Instandsetzungsservice der *Low Tec gGmbH*; dort reinigen Sozialhilfeempfänger (Sitz-)Flächen im öffentlichen Raum und entfernen Plakate und ungenehmigte Werbung. Bei solchen Projekten geht

es vor allem um präventive Maßnahmen zum Schutz vor ‚Verwahrlosung‘.

2.3 Bad practice

Als *bad practice* erscheinen Programme und Projekte, die explizit auf die Schaffung von Niedriglohnarbeitsmärkten zielen, ohne dass die Existenzsicherung der Beschäftigten für Verwaltungen und Nonprofits (noch) eine Rolle spielt.

Allein in Berlin sind etwa 20 Nonprofits im Bereich Ordnungsdienste tätig (Eick 2003). Solche Programme tragen häufig dazu bei, ausgrenzend und kriminalisierend gegenüber Randgruppen zu wirken und tragen repressive Elemente in sich. Die *Jahreszeiten gGmbH*, ein 1993 von einem kommerziellen Sicherheitsdienst gegründeter Nonprofit, beschäftigt Arbeitslose als so genannte *Green Cops* zur Bestreifung von Parkanlagen. Zu den Aufgaben dieser uniformähnlich gekleideten ABM-Streifen gehört es, den Hundeanleinzwang und das Fahrradfahrverbot in den Parks durchzusetzen und des Vandalismus verdächtige Personen der Polizei zu melden. Ein anderes Projekt ist Teil einer Partnerschaft zwischen dem Schöneberger Bezirksamt, der Wohnungsbaugesellschaft *WIR* und dem *Internationalen Bund*, die 1999 den Einsatz von langzeitarbeitslosen Jugendlichen vereinbarten. Die Jugendlichen werden als uniformierter Wachdienst eingesetzt und sollen für mehr Sicherheit sorgen sowie den Drogenhandel verhindern.⁹

Eine Kooperationsvereinbarung des Sozialamts von Treptow-Köpenick mit dem Arbeitsamt Süd und sechs freien Trägern legte bereits 2000 fest, dass jungen Menschen im Alter zwischen 18 und 25 Jahren „noch am selben Tag, an dem sie Sozialhilfe beantragen wollen, eine Beschäftigung anzubieten“ ist.¹⁰ Mit der Argumentation, Jugendliche gar nicht erst an Sozialhilfe zu gewöhnen, wurde deren Bezug von vornherein verhindert. Die beteiligten Nonprofit-Kooperationspartner verpflichteten sich im

Rahmen des als innovativ geltenden Projekts ‚Sprungbrett‘, Beschäftigungsmöglichkeiten zu Niedriglöhnen von rund 425 Euro/Monat anzubieten. Das Ergebnis war, dass in den ersten zehn Monaten des Jahres sich 50 Jugendliche (25 Prozent) nicht meldeten und aus dem Hilfebezug ausgeschlossen wurden.

Schon vor Hartz IV ging solche Beschäftigung zu Niedriglöhnen zumeist auf Forderungen der Arbeitsämter zurück. So legte das Arbeitsamt Ost im Juli 1999 fest, dass ‚im Rahmen der Ermessensausübung‘ Erwerbslose bis zu 20 Prozent unter dem Tarif-Lohn liegende ABM- und SAM-Entgelte akzeptieren müssen. Die Träger wurden gezwungen, entsprechende Maßnahmen anzubieten, andernfalls werde geprüft, „ob eine vergleichbare Maßnahme bei einem anderen Träger mit geringerem Förderaufwand durchgeführt werden kann“ (Arbeitsamt Ost 1999: 2).

Daneben trug auch der kontinuierliche Rückgang von ABM und SAM dazu bei, dass freie Träger verstärkt Erwerbslose zu Niedriglöhnen beschäftigten. So nutzte *LowTec* seit 1999 die beschäftigungspolitischen Instrumente des Bundessozialhilfegesetzes, um den Rückgang bewilligter ABM auszugleichen. In diesen Projekten stand dann weniger die sozial sinnvolle Tätigkeit im Vordergrund, sondern die Vorbereitung auf Niedriglohnjobs über das *IdA-Modell* (Integration durch Arbeit). Das *Projekt Hausmeisterhelfer* etwa setzte jugendliche Sozialhilfeempfänger bis zum Alter von 25 Jahren im handwerklichen Dienstleistungsbereich ein; im *Projekt Reinigungs- und Instandsetzungsservice* säuberten Sozialhilfeempfänger Verkehrsleitsysteme, Skulpturen und Sitzflächen im öffentlichen Raum, entfernten Plakate und ungenehmigte Werbung; im *Projekt Parkplatzbetreuung* überwachen über 50-jährige Sozialhilfeempfänger den Innenhof des Kreuzberger Bezirksamtes – jeweils zu Niedriglöhnen.

Ein im Herbst 1999 begonnenes Projekt des Landesarbeitsamtes Berlin in Zusammenarbeit

mit dem freien Träger *bbw*,¹¹ der *debis AG* und den Sicherheitsdiensten *Gegenbauer* und *Securitas* arbeitet mit Finanzmitteln aus dem Jugendsofortprogramm.¹² Auf dem Arbeitsmarkt ‚benachteiligte‘ junge Menschen zwischen 18 und 25 Jahren übernehmen Tor-, Wach- und Streifendienste am Potsdamer Platz. Die Programmteilnahme ist jedoch nicht mit einem Berufsabschluss verbunden, sondern es werden lediglich Praktikumsverträge abgeschlossen (vgl. Projektvorschlag 2000: 1), die eher einen Weg in den Niedriglohn vorzeichnen.

Häufig sind dabei Drittsektor-Organisationen als Arbeitsmakler tätig, deren Vermittler selbst nur Beschäftigungsverhältnisse auf der Basis von SAM oder ABM haben. Sie sollen Erwerbslosen neben Arbeitsplätzen auf dem regulären Arbeitsmarkt auch eine langfristige Perspektive sowie soziale Stabilität geben, obwohl sie selbst lediglich eine Beschäftigungsperspektive von einem Jahr haben.¹³ Dazu tritt der ökonomische Zwang, quasi ‚um jeden Preis‘ vermitteln zu müssen, wenn das Fortbestehen des eigenen Unternehmens nicht gefährdet werden soll.

Zwar gelten in den von freien Trägern geführten Zentren zur Vermittlung von Sozialhilfeempfängern intern eigentlich festgelegte Lohnuntergrenzen, doch sind es zunehmend die Arbeitgeber, die die Löhne diktieren. Diese melden sich bei den Vermittlungsstellen und stellen Bedingungen, zu denen sie bereit sind, Erwerbslose zu beschäftigen. Im Hotelgewerbe, auch in den so genannten Mehr-Sterne-Hotels, lag der übliche Satz für die Reinigung eines Zimmers bereits 2001 bei nur 3,66 Euro, Arbeitsvermittlungen berichteten in Interviews, dass sie Arbeitsuchende auch zu 0,75 Euro vermittelt haben.

3 Widersprüche und Dilemmata

Über die hier als *bad practice* dargestellten Projekte mag es im Detail unterschiedliche Auffas-

sungen geben. Unstrittig dürfte aber sein, dass der Ausbau eines Niedriglohnsektors, der kein für eine eigenständige Lebensführung notwendiges Einkommen sichert, die Drittsektor-Organisationen kaum als „Instanz der Interessenvermittlung und gesellschaftlich-sozialen Integration einer demokratischen Gesellschaft“ (Zimmer/Priller 1997: 262) qualifiziert. Auch die unter *ambivalent practice* problematisierten Programme zeigen Grenzen auf, vor denen Nonprofits heute stehen, wenn sie gesellschaftliche und soziale Integration ‚benachteiligter‘ Gruppen anstreben. Und selbst die Beispiele von *good practice* drohen ohne ausreichende öffentliche Unterstützung oder private Anschubfinanzierung entweder in eine prekäre Randexistenz abgedrängt zu werden oder vom ‚Markt‘ zu verschwinden.

Auch die ‚Soziale Stadt‘ setzt für die Praxis der Träger einen Rahmen, der sowohl für die Quartiersbevölkerung als auch die intermediären Organisationen Widersprüche und Grenzen programmiert. Indem die (häufig recht ad hoc ausgewählten) Gebiete als „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ (vgl. Endnote 2) definiert werden, beschreibt das Programm ihren wirtschaftlichen Niedergang als soziale und räumliche Pathologie und konstruiert die Problemquartiere als scheiternde Quartiere. Damit werden keineswegs reale Ursachen der ‚Abwärtsspirale‘, adressiert, sondern es werden lokale soziale Symptome des Verfalls aufgegriffen und (den Betroffenen) als Ursachen präsentiert.

Die Rolle der Bewohner besteht beim QM keineswegs in wirkungsvoller Partizipation an politischen Entscheidungsverfahren. Vielmehr sollen durch ihre Beteiligung und Aktivierung lokale Initiative und Selbsthilfepotentiale mobilisiert sowie lokale Netzwerke entwickelt und stabilisiert werden (vgl. Klimke 2001:11). Trotz Planungs-Workshops, Nachbarschafts-Konferenzen und Quartiers-Fonds werden die Entscheidungen meist von Vertretern professionel-

ler Leistungserbringer dominiert. Spielplätze wurden saniert, Sport- und Foto-Wettbewerbe durchgeführt, Ferienprojekte für Schulkinder organisiert, Ausstellungen zur Lokalgeschichte erarbeitet – tabu bleiben jedoch Themen wie Aufwertung und Verdrängung, die fortlaufenden Budgetkürzungen, oder die Integration von Migrant*innen (Fritsche/Berndt 2005).

Die kleinteiligen aber leicht als ‚erfolgreich‘ vorzeigbaren Projekte und die Tabuisierung schwieriger Themen sind Resultate der prekären Position des Quartiersmanagements auf dem Markt für öffentliche Dienstleistungen. Angesichts einer instabilen Auftragslage und der Befristung ihrer Verträge müssen sie mehr Energie darauf verwenden, gute PR und Sichtbarkeit zu erzeugen, als darauf, die Quartiersbewohner zu ‚empowern‘ und Armut und ihre Ursachen effektiv zu bekämpfen.

Der Fokus auf lokale Netzwerke und konfliktarme Projekte als Lösungsstrategien für die Probleme der ‚benachteiligten Quartiere‘ ignoriert die realen Ursachen ihrer Probleme und lenkt vom Mangel an realistischen Programmen ab, die den Quartiersbewohnern zu Jobs oder Mobilität verhelfen könnten. Die Betroffenen werden letztlich selbst verantwortlich für ihren ‚Verfall‘ gemacht – als (noch) nicht hinreichend ‚aktiv(iert)‘ und ‚zivilgesellschaftlich engagiert‘.

4 Schlussfolgerungen für Forschung und Praxis

Die Bandbreite zwischen *good* und *bad practice* verdeutlicht, dass eine Vielfalt von Trägern und Programmen auf eine Vielzahl unterschiedlicher Handlungsoptionen verweisen. Allerdings unterstreichen die wachsenden Schwierigkeiten und Herausforderungen, denen sich die Träger zunehmend ausgesetzt sehen, dass die gemeinhin in den Dritten Sektor gesetzten Hoffnungen und Erwartungen – als Interessenvermittler zwischen Staat und Markt oder als Akteur der

Zivilgesellschaft – deutlich kritischer beurteilt werden müssen.

Die in der Drittsektor-Forschung vorherrschenden Ansätze unterstellen den hier ‚versammelten‘ Gruppen und Organisationen nach wie vor über weite Strecken positive Katalysator-Funktionen:

a. *Wohlfahrtspluralistische Konzepte* analysieren die Veränderungen in der Konstellation der Wohlfahrtsproduktion und kennzeichnen die freien Träger – in Abgrenzung zu Staat, Markt und familiären Beziehungen – vor allem durch ihre Orientierung an den Prinzipien der Freiwilligkeit, Bedürftigkeit und Solidarität (vgl. Evers/Olk 1996:23).

b. In *Modellen der Bürgergesellschaft* erfreut sich das Sozialkapital-Konzept großer Beliebtheit. Hier werden lokale Initiativen und Vereine durch ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen und die intensive Nutzung sozialer Netzwerke charakterisiert (vgl. Mayer 2003).

c. Ansätze von Rifkin (1996) oder Borzaga/Defourny (2001) schreiben dem Sektor eine *Vorreiterrolle* für eine gemeinwirtschaftlich geprägte ‚post-marktwirtschaftliche Ära‘ zu. Sie benennen als seine typischen Funktionsmerkmale Solidarität und eine altruistische, auf wechselseitiger Hilfe basierende Ausrichtung.

Im hier betrachteten Bereich der Politik gegen soziale Ausgrenzung sind die Drittsektor-Organisationen heute in eine Politik eingebunden, die die unterstellten positiven Funktionen wohl voraussetzt, sie jedoch gleichzeitig unterminiert. Die neue ‚aktivierende‘ Sozialpolitik und die territorial ausgerichteten integrativen QM-Programme verändern die Beziehung zwischen lokalem (kooperativen) Staat, Markt, und Zivilgesellschaft. Der zentrale Bezug auf (lokal verankerte) zivilgesellschaftliche Akteure in diesen neuen Programmen sowie die Betonung von ‚empowerment‘ und Aktivierung unterstellen, dass dadurch Markt- und Staatsversagen kompensiert werden können: Neben wirtschaftlicher und sozialer Besserung für die bedrohten Stadt-

teile folgten auch gesellschaftlicher Zusammenhalt und demokratische Partizipation.

Allerdings ist in der heutigen sozialpolitischen Realität kaum mehr die Rede von der für die Gesellschaft und die Erwerbslosen wichtigen Integrationsfunktion von beschäftigungsfördernden Programmen und Trägern. Die Non-profit-Organisationen fungieren inzwischen als verlängerter Arm der Verwaltung bei der Restrukturierung der lokalen Sozial- und Beschäftigungspolitik. Gleichzeitig haben sie sich zu Marktakteuren entwickelt, die mit kommerziellen Anbietern bei Beschäftigung und Arbeitsvermittlung konkurrieren und kooperieren. Sie finden sich eingebettet in einen zunehmend kompetitiven Markt mit zeitlich befristeten und mit Leistungsquoten versehenen Verträgen. Ihre Erfolge werden nicht an der sozialen Stabilisierung von Hilfebedürftigen gemessen, sondern vor allem an Vermittlungsquoten und Einsparungen. In der Beschäftigungspolitik sind heute Träger vorherrschend, die mit traditionellen und neuen Programmen subventionierte Arbeitsgelegenheiten schaffen, welche aber kaum noch sozialpädagogisch betreut sind. Dazu spüren sie den Druck, Marktnähe zu demonstrieren, während ihnen zugleich der Zugang zum regulären Markt verwehrt ist. Bei den seit Hartz favorisierten ‚Ein-Euro-Jobs‘ werden ‚Gemeinnützigkeits-‘ sowie ‚Zusätzlichkeitskriterien‘ jedoch wesentlich lockerer ausgelegt als beim traditionellen ABM. Dadurch werden besonders in sozialen und in einigen handwerklichen Bereichen immer mehr reguläre Arbeitsplätze von den subventionierten Ein-Euro-Jobbern verdrängt.

Auch im QM setzen sich eher Träger durch, die auf dem Markt um Verträge erfolgreich konkurrieren können. Die hier verfolgte Aktivierung der ‚Betroffenen‘ läuft entweder auf die Beteiligung an kleinteiligen Projekten hinaus, die als schnelle Erfolge präsentiert werden können, oder auf Bemühungen zur (Wieder-)Eingliederung in Arbeit – egal ob in der regulären oder auch in der informellen Ökonomie. Der so

genannten ‚Abwärtsspirale‘ wäre viel eher Einhalt zu bieten, wenn Aktivierung und Beteiligung auf politische Entscheidungsprozesse gerichtet wären – und zwar dort, wo die tatsächlichen Ursachen für die Quartiersprobleme angegangen werden können. Das wäre allerdings eine Ebene oberhalb des Quartiers, wo zum Beispiel Maßnahmen zur effektiven Kontrolle von Investitionsentscheidungen und ihren räumlichen Auswirkungen sowie Umverteilungen durchgesetzt werden können. Ohne solche Regulative funktioniert der intrinsische *bias* der neuen Standortkonkurrenz stets im Sinne der Wachstumsregionen.

Träger in beiden Bereichen sind zunehmend vollauf damit beschäftigt, ihre armen und Arbeit suchenden ‚Klienten‘ auszubilden, zu vermitteln oder sie in kleinen Quartiersprojekten zu aktivieren, „anstatt sie politisch zu vertreten, Lobbying für sie zu betreiben, oder sich in Anti-Armuts-Bündnissen zu organisieren“, was auch die Absicht von konservativen Zivilgesellschafts-Advokaten ist (wie des hier zitierten Amerikaners William Schambra, 1998:49). Ohne gezielte Gegenstrategie mutiert die Arbeit der freien Träger innerhalb der neuen Armutsbekämpfungsregime zu einem Baustein in der neoliberalen Strategie, die Amin (2004) als ‚bottom-up localism‘ bezeichnet hat. Dabei werden die verarmten und bedrohten Stadtteile aufgefordert, lokale Kapazitäten auszubilden, um sich für den Standortwettbewerb konkurrenzfähig zu machen – was allerdings nur über die Aktivierung von bürgerschaftlichem Engagement und *grassroots*-Partizipation möglich ist. Darin liegt der Grund, weshalb (sub)lokaler ‚Aktivismus‘ und zivilgesellschaftliches Engagement heute an so prominenter Stelle in die politischen Programme zur nachhaltigen Quartiersentwicklung und Beschäftigungspolitik eingebaut sind.

Der Dritte Sektor ist also keine autonome, homogene oder stabile zivilgesellschaftliche Gegenwart. Allerdings ist er auch kein flexibel einsetzbares und von oben einfach steuerbares

(Arbeitsmarkt-) Instrument. Vielmehr prägen veränderte gesellschaftliche Wertehaltungen und der allgemeine ‚Modernisierungsdruck‘ auch das Selbstverständnis und die Handlungsorientierung von freien Trägern. Dies kann einerseits zur besseren Durchsetzung und Flankierung neoliberaler Marktmodelle und autoritärer Kontrollstrategien führen. Andererseits bergen die Drittsektor-Organisationen auch weiterhin das Potenzial in sich, alternative und stärker bedürfnisorientierte Lebens- und Arbeitsmodelle politisch zu verteidigen und in der Praxis zu erproben. Allerdings müsste die Forschung die Bedingungen, unter denen letzteres möglich ist, noch viel genauer spezifizieren. Und um die progressiven Potentiale des Dritten Sektors effektiv zu nutzen und zu fördern, müssten die Kommunen den Trends, die aktuell im Dritten Sektor die Oberhand gewinnen, entgegen steuern und einen Handlungsrahmen für *good practice*-Ansätze bereitstellen.

Margit Mayer ist Professorin für nordamerikanische und vergleichende Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. E-Mail: mayer@zedat.fu-berlin.de

Anmerkungen

¹Die empirischen Befunde, auf die sich der Beitrag bezieht, stammen zum großen Teil aus einer an der Freien Universität Berlin durchgeführten DFG-Studie zu Nonprofits in Berlin und Los Angeles, deren Ergebnisse in Eick u.a. (2004) veröffentlicht sind.

²Als ein Programmabschnitt der Städtebauförderung ist das von Bund und Ländern vereinbarte Programm ‚Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die Soziale Stadt‘ von den förder- und planungsrechtlichen Restriktionen des Städtebaurechts gekennzeichnet. Es stellt primär eine Investitionshilfe des Bundes zur Städtebauförderung dar, appelliert jedoch gleichzeitig an Länder, Kreise und Gemeinden,

diese Mittel an weitere Finanzierungsquellen und Fördergegenstände zu knüpfen, so dass nicht nur baulich-technische, sondern insbesondere auch die sozialen und ökonomischen, auf Armutsbekämpfung gerichteten Programmziele erreicht werden können (vgl. Walther 2002; DIFU 2002). Kommune und Dritter Sektor sollen so einen ‚kooperativen Staat‘ entwickeln – allerdings unter strikter staatlicher Aufsicht.

³Abgesehen von vereinzelt Arbeiten zum Strukturwandel der großen Wohlfahrtsverbände gibt es inzwischen einige wenige empirische Studien zu beschäftigungspolitisch aktiven Organisationen (z.B. Birkhölzer/Lorenz 2001; Braun 2001; Reisch 2001; Bode et al. 2002; SÖSTRA GmbH 2002).

⁴Eine Ausnahme bildeten bislang lediglich Einrichtungen, die im Bereich der Pflichtaufgaben wie z.B. der kommunalen Jugendarbeit und in Teilen des Gesundheitswesens aktiv sind (Bode/Graf 1999) oder die wie einige Umweltschutz- oder Entwicklungshilfeorganisationen über ein überdurchschnittlich hohes privates Spendenaufkommen verfügen.

⁵Damals waren die eingeschalteten Nonprofit-Organisationen Sanierungsbeauftragte und Mieterberatungen, die aus der Bewegung gegen den Flächenabriss stammten. Aus dieser Tradition erwuchsen die auf Quartiersentwicklung spezialisierten Planungsfirmen, die in Berlin bis heute für die Durchführung der Stadterneuerung sowie das Quartiersmanagement zentral sind (Bernt 2003).

⁶Das derzeit hoch gehandelte Konzept von *best practice*, wie es in der Bundesrepublik etwa von der Bertelsmann-Stiftung als Instrumentarium genutzt wird, kann die damit verbundenen Versprechen, nämlich einen auf Verallgemeinerbarkeit angelegten Diffusionsprozess ‚erfolgreicher‘ lokaler Praktiken auszulösen, sicherlich nicht erfüllen. Das Konzept dient eher der verschärften Konkurrenz der Kommunen untereinander, als dass es gemeinsame Lernprozesse auslöst, und suggeriert zudem Lösungsansätze

,aus einem Guss‘. Bei der EU und in anderen Studien hat sich, diese Kritik antizipierend, der Begriff *good practice* etabliert (vgl. Strümpel et al. 2002; DiFU 2003).

⁷So etwa im Bezirk Wedding (Quartier Sparrplatz/Sprengelkiez), wo im Oktober 2000 die *Stadtteilgenossenschaft Wedding für wohnortnahe Dienstleistungen eG* gegründet wurde (Achter 2003).

⁸Die Berliner Bezirksämter lassen Sozialhilfempfangende über gZA finanziert Laub sammeln, das mit den Larven der Miniermotte infiziert ist; andere Träger wie *ABS Brücke* oder *Steremat* verpflichten ihre ‚Klientel‘ zu Reinigungsdiensten und tragen so auch dazu bei, reguläre Arbeitsplätze zu verdrängen.

⁹1999 waren 64 Jugendliche in dem Projekt beschäftigt. Das Projekt wird aus Mitteln des Jugendsofortprogramms der Bundesregierung sowie EU-Mitteln finanziert. Knapp 1,5 Mio. Euro zahlt das zuständige Arbeitsamt, die Wohnungsbaugesellschaft beteiligt sich mit 22.000 Euro.

¹⁰Vgl. Der Tagesspiegel vom 2. November 2000: 20.

¹¹Es handelt sich um den gemeinnützigen Bildungsträger der Berlin-Brandenburger Wirtschaft, das *Bildungswerk der Wirtschaft in Berlin-Brandenburg e.V.*

¹²Das Bundesprogramm JUMP/JUSOPRO wurde im Jahr 2000 von der Bundesregierung zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit aufgelegt; vgl. Bundesregierung 2001; Bundesinstitut für Berufsbildung 2000.

¹³Seit Januar 2004 lediglich sechs Monate, ohne dass sie dabei einen Anspruch auf Arbeitslosengeld bzw. -hilfe erwerben.

Literatur

Achter, Willy 2003: Beschäftigungswirksame Dienstleistungen anbieten. Die Stadtteilgenossenschaft Wedding für wohnortnahe Dienstleistungen eG. In: Flieger, Burghard (Hg.): So-

zialgenossenschaften. Neu-Ulm: AG Spak, 105-113.

Amin, Ash 2004: Civil Networks as Social and Economic Assets. Lecture at Bauhaus Colloquium ‚Civility and the Renegotiation of the Social‘, November 17, 2004. Magdeburg.

Arbeitsamt Berlin Ost (Hg.) 1999: Vermittlungsteam/ABM-Service: Ortsübliche Vergütung in ABM/SAM. Berlin.

Bernt, Matthias 2003: Rübergeklappt. Die ‚Behutsame Stadterneuerung‘ im Berlin der 90er Jahre. Berlin: Schelzky & Jeep.

Birkhölzer, Karl/Lorenz, Günther 2001: Germany: Work integration through employment and training companies in Berlin and its surrounding regions. In: Spear, Roger/Defourny, Jacques/Favreau, Louis/Laville, Jean-Louis (Hg.): Tackling Social Exclusion in Europe. Aldershot: Ashgate, 145-179.

Bode, Ingo/Graf, Achim 1999: Arbeiten für einen guten Zweck. Organisation und Beschäftigung im Dritten Sektor (Duisburger Beiträge zur Soziologischen Forschung, Nr. 4). Duisburg.

Bode, Ingo/Evers, Adalbert/Schulz, Andreas 2002: Work integration – social enterprises in Germany (EMES Working Papers, WP 02/04, Ms.). URL: <http://www.emes.net> (Zugriff: 11. Oktober 2003).

Borzaga, Carlo/Defourny, Jacques (Hg.) 2001: The emergence of social enterprise. London/New York: Routledge.

Braun, Sebastian 2001: Zweiter Arbeitsmarkt im Dritten Sektor – das Beispiel Sport. In: Priller, Eckhard/Zimmer, Anette (Hg.): Der Dritte Sektor international. Berlin: Edition Sigma, 251-276.

Bundesinstitut für Berufsbildung (Hg.) 2000: JUMP: Jugend mit Perspektive. Lokale und regionale Projekte für betriebliche Ausbildungsplätze (BiBB-Begleitforschung). Bonn.

Bundesregierung (Hg.) 2001: Doppelstrategie – Jugendsofortprogramm und Ausbildungskonsens – greift (Erklärung der Bundes-

regierung vom 13. Februar). URL: www.bundesregierung.de/frameset/index.jsp

Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU) (Hg.) 2002: Die soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt‘. Berlin: DIFU.

Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU) (Hg.) 2003: Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt‘. Berlin: DIFU.

Eick, Volker 2003: New strategies of policing the poor. Berlin's neo-liberal security system. In: *Policing and Society*, Vol. 13 (4), 365-379.

Eick, Volker/Grell, Britta/Mayer, Margit/Sambale, Jens 2004: Nonprofit-Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hg.) 1996: Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Westdeutscher Verlag: Opladen.

Fritsche, Miriam/Bernt, Matthias 2005: Von Programmen zu Projekten: Die ambivalenten Innovationen des Quartiersmanagements. In: Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt‘. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 202-218.

Klimke, Ulrich, 2001: Begrüßung. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Impulskongress Quartiersmanagement. Dokumentation der Veranstaltung am 26. und 27. Oktober in Leipzig. Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt. Band 5. Berlin:DIFU, 9-11.

Mayer, Margit 2003: The onward sweep of social capital: Causes and consequences for understanding cities, communities and urban movements. In: *International Journal*

of Urban and Regional Research, Vol. 27 (1), 110-132.

Projektvorschlag Qualifizierungs-ABM 2000: Projekt ‚Potsdamer Platz-Bewachungs-dienste‘ (unveröffentlichtes Ms.). Berlin.*Reisch,*

Roman 2001: Ausbildung, Beschäftigung, Qualifizierung: Wohlfahrtsverbände und Dritter Sektor oder der Weg vom Projekt zum sozialen Dienstleistungsunternehmen. In: Priller, Eckhard/Zimmer, Annette (Hg.): Der Dritte Sektor international. Berlin: Edition Sigma, 229-249.

Rifkin, Jeremy, 1996: Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft. Frankfurt a. M.: Campus.

Schambra, William C. 1998: All Community is Local. The Key to America's Civic Renewal. In: Dionne, EJ Jr. (Hg.): Community Works. Washington D. C.: Brookings Institution Press, 44-49.

SÖSTRA GmbH 2002: Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte im Arbeitsamtbezirk Rostock. Eine Untersuchung ihrer regionalen und beschäftigungspolitischen Wirkungen. Studie im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Bau des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Ms. Berlin.

Strümpel, Charlotte/Stadler-Vida, Michael/Giedenbacher, Yvonne (Hg.) 2002: Quality in Practice. Stakeholders' View of Supported Employment (Final Report). Wien: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Walther, Uwe-Jens 2002: Ambitionen und Ambivalenzen eines Programms. Die soziale Stadt zwischen neuen Herausforderungen und alten Lösungen. In: Walther, Uwe-Jens (Hg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Opladen: Leske+Budrich, 23-44.

Zimmer, Annette/Priller, Eckhard 1997. Zukunft des Dritten Sektors in Deutschland. In: Anheier, Helmut/Priller, Eckhard/Seibel, Walter/Zimmer, Annette (Hg.): Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel. Berlin: Edition Sigma, 249-283.

Wolfgang Vorkamp

Integration durch Partizipation Aktives Bürgerengagement und die Rolle von Vereinen in Ostdeutschland

1 Local governance und bürgerschaftliches Engagement

Politische Gestaltung auf lokaler Ebene gewinnt seit den 1990er Jahren unter der Bezeichnung *local governance* eine neue Aufmerksamkeit. Globalisierungsprozesse auf der einen sowie fortschreitende Diversifizierung und Pluralisierung sozialer und kultureller Lebensformen im Kontext von zunehmend knapper werdenden Mitteln der öffentlichen Haushalte auf der anderen Seite prägen diese Entwicklung entscheidend. Wörtlich meint der Begriff lediglich die Steuerung oder Regierung auf einer regionalen oder dezentralen Ebene. Darin geht das Konzept der ‚local governance‘ aber nicht auf. Es ist in seiner gegenwärtigen Bedeutung mit dem anspruchsvolleren Konzept zivilgesellschaftlicher Organisation verbunden, bezieht sich also auf lokale Steuerung durch die engagierte Bürgerschaft. Das zentrale Problem zivilgesellschaftlicher Organisationen, bürgerschaftlichen Engagements und der ‚local governance‘ besteht jedoch in der Aktivierung, Integration und Partizipation der Bürger.

Die herkömmlichen Theorien über die Integrationsleistung von intermediären oder Non-Profit-Organisationen und Vereinen unterstellen zumeist eine Kongruenz zwischen der Mitgliedschaft in sozialen Verbänden und demokratischer bürgerschaftlicher Gesinnung. Um diese Annahme zu überprüfen, ist zunächst ein präziser Begriff der Integration erforderlich. Ein operationalisierbarer Begriff, der dazu taugt, im Rahmen einer empirischen Untersuchung unterschiedliche Integrationsniveaus zu messen, existiert bislang nicht. Ein solcher Begriff ist aber notwendig, um differierende Niveaus sozialer und

gesellschaftlicher Integration etwa zwischen der ostdeutschen und der westdeutschen Bevölkerung feststellen zu können oder um unterschiedliche Integrationsniveaus in Abhängigkeit von lokalen Kulturen, Milieus oder Traditionen zu messen.

Das hier entwickelte Integrationskonzept basiert auf der Annahme, dass die gesellschaftliche Integration von Individuen aufgrund struktureller Disparitäten nur vermittelt über soziale Organisationen möglich ist. Die entsprechenden Organisationen und kulturellen Institutionen müssen sich wiederum in die sozialen, politischen und normativen Gegebenheiten der Gesellschaft einfügen. Individuen selbst können sich einer Gesellschaft lediglich assimilieren.

Die Integration ostdeutscher Bürgerinnen und Bürger in die Bundesrepublik Deutschland stellt eine besondere Problematik dar. Die soziale Integration in eine politisch und wirtschaftlich radikal veränderte Gesellschaft ist durch die Transformation politischer und ökonomischer Strukturen und Institutionen erforderlich geworden, ohne dass zugleich eine territoriale Veränderung stattgefunden hat. Die grundlegenden sozialen Beziehungsnetze zur Familie, zum engeren und weiteren Wohnumfeld, zum Arbeitsumfeld und zu den zum Teil wiederhergestellten Kollektivstrukturen sind in der ostdeutschen Gesellschaft aufgrund der territorialen Einheit nach der Vereinigung erhalten geblieben (Winkler 1999). Der sozialen Integration in die fortbestehenden sozialen Netzwerke korrespondiert jedoch nicht zugleich die Integration in gesellschaftliche Strukturen, Institutionen und Werte. Neben den erfolgreichen institutionellen Transfers ist die Vereinigung möglicherweise

als „Transformation ohne Integration“ (Gensicke 1998) erfolgt.

Die konkrete Fragestellung der Untersuchung bezieht sich daher auf die Überprüfung des Zusammenhanges der abhängigen Variable ‚Integration‘ mit den spezifischen Qualitäten und Positionierungen von Vereinen. Die sozialintegrative Wirkung von Vereinen in Ostdeutschland beruht, so die These, möglicherweise weniger auf dem Bruch mit der DDR-Vergangenheit, sondern vielmehr auf der Verknüpfung von Strukturen und Mentalitäten, die der DDR-Vergangenheit angehören, mit der institutionellen und politischen Gegenwart des wiedervereinigten Deutschlands. Demnach beruht sie auf der alltagskulturellen personellen und organisatorischen Kontinuität, die in die Bedingungen der bundesrepublikanischen Gesellschaft eingebunden werden.

Für eine Untersuchung der Integrationsleistung von Vereinen hat sich Ostdeutschland darüber hinaus angeboten, als hier Kompromissbildungen zwischen einem ‚westlichen‘ Institutionenimport und seiner ‚östlichen‘ lokalen Einbettung zu erwarten waren, so dass der integrationsfördernde Charakter von ganz unterschiedlichen Vereinen untersucht werden konnte.

Im Rahmen des Kulturwissenschaftlichen Forschungskollegs des DFG-Sonderforschungsbereiches ‚Norm und Symbol‘, in dem die kulturelle Dimension sozialer und politischer Integration untersucht wird, wurde an der Universität Konstanz (Lehrstuhl Prof. Dr. Wolfgang Seibel) eine empirische Untersuchung über die Integrationsleistung von Vereinen in Ostdeutschland exemplarisch in Dessau (Sachsen-Anhalt) durchgeführt und gefragt, ob Vereine im heutigen Ostdeutschland einen spezifischen Beitrag zur sozialen und politischen Integration ihrer Mitglieder leisten. Im vorliegenden Beitrag wird zunächst die Bedeutung von Vereinsmitgliedschaft für die soziale und gesellschaftliche Integration diskutiert und anschließend ein differenziertes Modell gesellschaftlicher Inte-

gration, wie es im Rahmen des Projektes entwickelt worden ist, skizziert. Die Darstellung der konkreten Untersuchung und deren Ergebnisse, die die verbreitete Behauptung, die bloße Vereinsmitgliedschaft habe integrative Effekte, eindeutig widerlegt, bilden den zweiten und den Hauptteil des Textes.

2 Integration und Vereinsmitgliedschaft

Ausgehend von den politikwissenschaftlichen Konzepten de Tocquevilles (1985/[1835]) und der soziologischen Perspektive Max Webers (1988/[1924]) wird bis heute ein Zusammenhang von Vereinsmitgliedschaft und demokratischen gesellschaftlichen Strukturen konstatiert. Gegen diesen unterstellten Zusammenhang, wie er auch in jüngerer Zeit von Robert Putnam (1993) behauptet wird, spricht neben den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung auch das Scheitern demokratischer Organisationen trotz zahlreicher ‚zivilgesellschaftlicher‘ Organisationen und einer ausgeprägten Vereinslandschaft in der Weimarer Republik (Berman 1997).

Gegenwärtig wird die Frage nach den Bedingungen und Möglichkeiten von Integration fast ausschließlich im Kontext von Migration diskutiert. Die Integration deutscher Bürger in das deutsche Gemeinwesen wird hingegen kaum thematisiert, allenfalls in der negativen Variante als Verlust des sozialen Zusammenhalts oder als Prozess fortschreitender Desintegration (Heitmeyer 1997). Analog zur Problematik der Ausländerintegration werden häufig lediglich formale Kriterien wie zum Beispiel die Vereinsmitgliedschaft als Indikator für Integration herangezogen. Die Reduktion des Integrationskriteriums auf die bloße Mitgliedschaft in gesellschaftlichen Organisationen (Kunz/Gabriel 2000) ist jedoch für die Differenzierung unterschiedlicher Integrationsniveaus und der daraus folgenden Bereitschaft

zum bürgerschaftlichen Engagement zu formal. Organisationsmitgliedschaft allein stellt kein geeignetes Kriterium einer differenzier-ten Analyse dar.

Bis heute fehlt sowohl ein Maßstab, um lokale oder milieu- und kulturspezifisch differierende Integrationsniveaus von deutschen Bürgerinnen und Bürgern in die bundesrepublikanische Gesellschaft zu messen, als auch ein Verfahren, wie solche Integration befördert oder hergestellt werden kann. Die Kriterien, die innerhalb der Migrationsdebatte gewonnen wurden, sind für den vorliegenden Kontext kaum brauchbar, weil sie sich überwiegend auf formale und objektive Kriterien wie etwa Staatsangehörigkeit, Zugang zu gesellschaftlichen und sozialen Institutionen und Sprachfähigkeit beziehen. Integration von deutschen Bürgerinnen und Bürgern wird implizit oder explizit in ihrer Genese auch den Vereinen zugeschrieben. Bisher ist allerdings noch kein Nachweis erbracht, dass die erforderlichen bürgerlichen Qualifikationen tatsächlich in Vereinen selbst erzeugt werden (Braun/Hansen 2004). Ebenso könnten diese Qualifikationen auch die Eintrittsvoraussetzung für die Individuen in entsprechende Vereine darstellen (Münkler 1997).

Es ist in zweierlei Hinsicht problematisch, die Integration der Bürgerinnen und Bürger in ihr Gemeinwesen – eine zentrale gesellschafts-stabilisierende Ressource – dem freiwilligen Engagement in Vereinen zu überantworten. Zum einen hat bürgerschaftliches Engagement komplexe Voraussetzungen, die außerhalb der Vereine liegen, wie die Verfügung über materielle sowie Bildungs- und Zeitressourcen. Zum anderen setzt zivilgesellschaftliches Handeln und eine entsprechende Integration spezifische Organisationsstrukturen sowie Normen und Werte voraus, die nicht in Vereinen und ihren sozialen Nischen erzeugt werden. Möglicherweise gründen die sozialintegrativen Effekte gar nicht in bürgerschaftlichem Engagement in Vereinen, sondern sind vielmehr ein *Ausdruck* eines kom-

plexen Ensembles von Ressourcen, Einstellungen und Werten.

3 Negative Integration

Versteht man unter ‚Zivilgesellschaft‘ nicht lediglich einen spezifischen gesellschaftlichen Sektor, sondern definiert die Zivilgesellschaft über den konkreten intermediären oder Dritten Sektor hinaus als ein Organisationsprinzip von Gesellschaft und insbesondere als ein normatives Konzept, dann wird deutlich, dass nicht jede freiwillige Organisation, nicht jede Form von sozialem Kapital und nicht jedes Engagement zugleich auch demokratisch sind. Hierzu bedürfen die Organisationen bestimmter interner demokratischer Strukturen und spezifischer Normen und Werte, zu denen etwa Gewaltfreiheit, Rechtsstaatlichkeit, Partizipation, Gerechtigkeit, Pluralität, Toleranz und Wohlfahrt zählen. Erst die reflexive Beziehung konkreter zivilgesellschaftlicher Normen und Werte auf die gesellschaftlichen Institutionen erlaubt es, deren zivilgesellschaftlichen Charakter festzustellen.

Die Integration in Vereinen kann andernfalls die Teilhabe am (zivil-)gesellschaftlichen Leben auch verhindern, wenn sich die Organisationen in Nischen von allgemein gültigen demokratischen Normen und Werten isolieren. Die Abgrenzung in Nischen muss jedoch wiederum an sich kein Problem darstellen, solange bestimmte Normen und Werte akzeptiert und Grundlage des Handelns sind. Kritische oder negative Orientierungen gegenüber dem gesellschaftlichen System können dann – insbesondere in Zeiten gesellschaftlichen Umbruchs – einen Stabilisierungseffekt darstellen und zur Entstehung gesellschaftlicher Kohäsion und Integration beitragen, weil in sozialen und gesellschaftlichen Nischen ein Potential bereitgehalten wird, dass zur Herausbildung neuer Strukturen und Integrationen beizutragen vermag. Gerade die Latenz abweichender Positionen stellt ein Potenti-

al zur Verfügung, dass die hohe Stabilität demokratischer Gesellschaften ausmacht. Diese Latenz war, wie Herfried Münkler (1997) ausführte, in der DDR nicht vorhanden, was eine innere Erneuerung verhindert hat. Günther Roth (1963) und später Dieter Groh (1973) haben dieses Phänomen als ‚negative Integration‘ bezeichnet. Die Wirksamkeit der Prozesse der ‚negativen Integration‘ beruht dabei, wie Roth und Groh am Beispiel der SPD im Kaiserreich deutlich gemacht haben, vor allem auf der symbolisch vermittelten Einkapselung von politischem Destabilisierungspotential, das eben auf diese Weise kultiviert und in Umbruchsituationen aktiviert werden kann. Dies kann in gewisser Hinsicht auch für die Integration der Bürgerinnen und Bürger der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik gelten, insofern auch hier spezifische Organisationen existierten und existieren, die in einem grundlegenden strukturellen oder ideologischen Konflikt mit der bundesrepublikanischen Gesellschaft stehen, dabei von staatlicher Seite nicht grundsätzlich unterdrückt, sondern partiell integriert werden (Bauer 1995: 86).

Entscheidend für die Integration der Bürger in die Gesellschaft ist in dieser Hinsicht die sozial-kulturelle und politisch-gesellschaftliche Positionierung der Organisation.

4 Differenziertes Modell gesellschaftlicher Integration

Integration wurde im Rahmen der Untersuchung als ein gestufter und hierarchischer Prozess interpretiert und auf zwei Ebenen differenziert. Zum einen wird zwischen *primärer* und *sekundärer Integration* unterschieden, zum anderen werden passive und aktive Muster sozialer Teilhabe differenziert.

Primäre Integration findet in konkreten sozialen Beziehungen und *face-to-face*-Kontakten statt und bindet Menschen in lokale Organisationen und spezifische soziale Milieus oder Subkulturen. *Sekundäre Integration* bezieht sich

auf abstraktere Prozesse staatlicher und gesellschaftlicher Integration und erfolgt durch mediale, symbolvermittelte und institutionelle Kommunikation. Hierbei wird die Anbindung an gesellschaftliche Normen und Werte durch die Einbindung der Organisationen und Kulturen vermittelt.

Die Differenzierung von primärer und sekundärer Integration gründet im Wesentlichen in der Unterscheidung des ‚Gegenstandes‘ der Integration und dies in doppelter Hinsicht. Zum einen ist hier die Frage gestellt, was integriert werden soll, zum anderen geht es um den Bereich, in den etwas integriert werden soll. Im Falle der primären Integration sind es einzelne Individuen, die in eine konkrete soziale Gruppe oder ein Netzwerk integriert werden und einen Teil dieser Gruppe bilden. Im Falle der sekundären Integration handelt es sich nicht um einzelne Individuen, sondern um in soziale Gruppen oder Organisationen eingebundene Individuen, die über diese Organisationen in ein gesellschaftliches Ganzes, ein Normen- und Wertesystem, eine gesellschaftliche Rechtsordnung mehr oder weniger integriert werden. Die sekundäre Integration der Individuen in das gesellschaftliche Ganze ist dabei durch die sozialen und politischen Positionierungen der Organisationen, deren Ideologie etc. bedingt.²

Durch die Unterscheidung aktiver und passiver Integrationsmuster können schwach integrative Positionen der bloßen Zustimmung von aktiven, möglicherweise offensiven Gestaltungsansprüchen unterschieden werden. Passive Integrationsmuster treten typischerweise in Form bloßer Zustimmung oder Akzeptanz auf. Die innere Zustimmung und das Bewusstsein, dem Ganzen zu dienen, ist von Durkheim (1992/ [1893]) als Kriterium der Integration für die moderne Gesellschaft definiert worden und gilt daher als notwendiger Indikator gesellschaftlicher Integration (Friedrichs/Jagodzinski 1999). Bloße Zustimmung erweist sich jedoch insbesondere in modernen sozialstaatlichen Wohl-

standsgesellschaften als zu labil, weil die bloß passive, möglicherweise über ökonomischen Wohlstand und soziale Sicherheit induzierte Zustimmung zur politisch-sozialen Ordnung (Beckert/Vortkamp 1993) kein geeigneter Indikator für das Ausmaß der Integration und die Belastbarkeit der inneren Haltungen darstellt. Aktive Integrationsmuster hingegen beinhalten nicht nur intentionales, zweckrationales Handeln. Sie erlauben es auch, die in modernen, heterogenen Gesellschaften zwangsläufig bestehenden Konflikte zwischen unterschiedlichen Organisationen und Individuen als integrative Prozesse zu identifizieren (Simmel 1992/[1908]; Coser 1965).

Als Maßstab zivilgesellschaftlicher Integration wurden die Kriterien Status, Partizipation, eine zumindest partielle Zustimmung zu den bestehenden Normen und Werten, Toleranz und Konfliktfähigkeit festgelegt. Kombiniert man die beiden unterschiedlichen Integrationsmuster mit den Formen aktiver und passiver Teilhabe, ergibt sich eine Matrix, die vier idealtypische Integrationsmuster bezeichnet:

Mittels des dargestellten Schemas ist es möglich, zwischen primärer oder sozialer Integration in Gruppen und sekundärer oder gesellschaftlicher Integration zu unterscheiden.

Personen im Feld I des dargestellten Schemas sind gekennzeichnet durch eine hohe Integration im Nahbereich ohne die Bereitschaft oder Fähigkeit zu sozialen Aktivitäten bei gleichzeitigen Rückzugs- und Abschließungstendenzen in den je eigenen Kreis.

Im Feld II ließe sich der klassische sozialstaatliche ‚Normalbürger‘ verorten, der ein relativ hohes Maß an allgemeiner Zustimmung zu gesellschaftlichen Normen und Werten aufweist, allerdings kaum Aktivitäten für den Erhalt seines Gemeinwesens unternimmt. Die gesellschaftliche Integration ist möglicherweise weitgehend durch ökonomischen Wohlstand bedingt und daher in Zeiten der Krise und bei konjunkturellen Schwächen wenig belastbar.

Im Feld III würde man den *Vereinsmeier* identifizieren, mit hohem Engagement auf der lokalen Ebene, wohingegen sich im Feld IV der sozial kompetente, konfliktfähige und engagierte

	passiv	aktiv
primäre Integration face-to-face	I sozial eingebunden	III sozial engagiert
sekundäre Integration symbolisch vermittelt abstrakt	II politisch-gesellschaftliche Zustimmung	IV zivilgesellschaftliche Integration

Abb. 1: Matrix der vier idealtypischen Integrationsmuster

zivilgesellschaftliche Bürger findet, der sich im Zweifelsfall auch gegen bestehende Normen und Traditionen, beispielsweise in Formen bürgerlichen Ungehorsams, und für die Gestaltung seines Gemeinwesens einsetzt.

5 Integrationsniveaus von Vereinsmitgliedern in Dessau

Das Untersuchungsdesign der Erhebung ist nach Vorrecherchen, die sowohl die pragmatische Frage des Zugangs zum Feld berücksichtigten als auch eine möglichst hohe Repräsentativität und spätere Vergleichbarkeit mit anderen Studien gewährleisten sollte, als Ein-Stadt-Studie angelegt. Anhand verschiedener integrationspezifischer Kriterien, u.a. der Höhe der Wahlbeteiligung der letzten Bundestagswahlen, Landtagswahlen und Kommunalwahlen sowie der Arbeitslosenquote wurde Dessau mit ca. 85.000 Einwohnern für die Untersuchung ausgewählt, da es zum Zeitpunkt der Erhebung im Jahr 2000 in den genannten Bereichen durchschnittliche Werte unter allen ostdeutschen Städten mit mehr als 65.000 Einwohnern aufgewiesen hat.

Im Rahmen der Untersuchung wurden zunächst alle 550 in Dessau ermittelbaren Vereine aus dem Vereinsregister sowie aus weiteren verfügbaren Quellen wie Telefonbüchern und lokalen Medien erfasst. 480 eingetragene Vereine weist das Vereinsregister auf, weitere 70 Vereine sind in Dessau aktiv, aber an anderen Orten im Vereinsregister registriert.

Um insbesondere Integrationsleistungen messen zu können, die aufgrund von sozialem Kapital, Netzwerkbildung und sozialen Milieus über große Zeiträume entstehen und sich möglicherweise auch in anderen gesellschaftspolitischen Umwelten in sozialen und gesellschaftlichen Nischen erhalten, war es erforderlich, Kontinuitäten in den sozialen Institutionen zu identifizieren, die in die Zeit der DDR zurückreichen. Vereine in der Form

rechtsfähiger Vereinigungen hat es zwar theoretisch auch in der DDR gegeben,³ aber faktisch existierten sie kaum. Allerdings gab es eine Vielzahl so genannter ‚gesellschaftlicher Organisationen‘, eingebunden in den Kulturbund, den VKSK (Verband der Kleintierzüchter, Siedler und Kleingärtner), den DTSB (Deutscher Turn- und Sportbund) und in die VEBs (Volkseigenen Betriebe). Diese Organisationen haben – was das soziale Kapital und die Einbindung in lokale Milieus betrifft – eine dem Verein vergleichbare Funktion erfüllt. Nach der Wende haben sie sich zumeist als Vereine etabliert und im Vereinsregister des Amtsgerichts Dessau, das entsprechend dem Vereinigungsgesetz vom 21. Februar 1990 angelegt worden ist, eingetragen.

Im Rahmen der Versendung eines Fragebogens an alle 550 ermittelten Vereine in Dessau konnte die Existenz von 290 aktiven Vereinen belegt werden. Die verbleibenden 260 Vereine sind teilweise erloschen, aber im Vereinsregister noch nicht gestrichen, passiv oder nicht bereit gewesen, an der Untersuchung teilzunehmen. Von den 290 real aktiven Vereinen haben sich 208 an der Untersuchung beteiligt. Diese Vereine wurden mittels eines Fragebogens unter anderem hinsichtlich des Zeitpunktes der ersten Gründung, der Mitgliederzahlen, der Aktivitätsbereiche und des Institutionalierungsgrades sowie auch nach möglichen organisatorischen, personellen oder funktionalen Kontinuitäten befragt. Anschließend wurden die Vereine unter bestimmten Gesichtspunkten kategorisiert. Unterschieden wurde zum einen nach dem Zeitpunkt ihrer ersten Etablierung sowie zum anderen hinsichtlich funktionaler und motivationaler Kriterien in „Organisationen für den Privatzweck“ und „zivilgesellschaftliche Organisationen“ (Putnam 2000; Knoke 1990; Gordon/Babchuk 1959). Aus dieser Unterteilung ergibt sich eine Matrix mit vier Segmenten, die im folgenden Schaubild dargestellt ist:

	Selbstorganisation Privatzweck	zivilgesellschaftliche Organisation, öffentliches Anliegen
persistente Organisationen aus der DDR	1 Kleingarten-/ Ex-VEB-Vereine	3 Sozial- und Kulturvereine
neu gegründete Organisationen nach 1990	2 Sportvereine	4 Projekt- initiativen
		5 nie Vereinsmitglieder

Abb. 2: Vereinstypen-Matrix

Die Vereine in Dessau sind in etwa im gleichen Verhältnis so genannte *Privatzweck-Vereine* wie zivilgesellschaftliche Vereine. Allerdings haben die persistenten Organisationen ein leichtes Übergewicht gegenüber den neugegründeten Vereinen. Deutlich dominiert jedoch bei den persistenten Vereinen die Privatzweckorientierung (75 Prozent – Feld 1), wohingegen bei den neugegründeten Vereinen der zivilgesellschaftliche Charakter überwiegt (84 Prozent – Feld 4). Dies kann als deutlicher Hinweis auf den Funktionswandel und die Multifunktionalität von Vereinen in sich verändernden politisch-sozialen Umwelten verstanden werden, der zugleich die Frage nach der unterschiedlichen Integrationsleistung der verschiedenen Vereinstypen nahe legt. Wenn unterschiedliche Integrationsniveaus in den vier Segmenten nachgewiesen werden können, so wäre damit eine bedeutende Abweichung gegenüber den optimisti-

schen Annahmen über den positiven Beitrag zivilgesellschaftlicher Organisationen zur demokratischen politischen Kultur festgestellt.

Um die mögliche Integrationsleistung von Vereinen festzustellen und zu differenzieren, wurden von 52 Vereinen aus den vier unterschiedlichen Segmenten insgesamt 480 Mitglieder mittels eines Fragebogens nach integrations-spezifisch relevanten Kriterien befragt. Als Vergleichsgruppe wurden 120 Dessauer Bürger, die angegeben haben, *nie* Mitglied in einem Verein gewesen zu sein, in die Untersuchung einbezogen.

Im Rahmen der Untersuchung wurden neben dem Vereinsfragebogen insgesamt 4.250 Fragebögen an Einzelpersonen verschickt, davon 1.850 an Vereinsmitglieder und 2.400 an Dessauer Bürger und Bürgerinnen, die im Rahmen einer Zufallsauswahl aus dem Einwohnermeldeamt erhoben worden sind. Der Rücklauf der

Fragebögen belief sich auf gut 24 Prozent. In dem Fragebogen wurden 237 Items abgefragt, aus denen insgesamt 18 Konstrukte gebildet worden sind, unter anderem zu den Komplexen: primäre Integration, sekundäre Integration, Aktivitätsprofile, Konfliktbereitschaft, demokratische Einstellung, Autoritarismus, Politikverdrossenheit, soziale Kompetenz, Vertrauen, Bedeutung von Freunden und Familie, Beziehungen zur Nachbarschaft und Vereinsaktivität. Die einzelnen Konstrukte setzen sich aus verschiedenen Indikatoren (zwischen zwei und zehn) zusammen, die jeweils zwei bis acht Variablen beinhalten. Das Konstrukt für die primäre Integration beispielsweise beinhaltet 25 Variablen, die in sieben Indikatoren zusammengefasst sind und sich auf die Anzahl von Freunden, Bekannten und Familienmitglieder beziehen, mit denen der Befragte in regelmäßigem Kontakt steht, die Frequenz der Treffen, die Bedeutung der Menschen im Umfeld für die eigene Lebensgestaltung und die Kommunikationsfrequenz. Das Konstrukt für die sekundäre Inte-

gration beinhaltet 24 Variablen in sechs Indikatoren, die nach der Bedeutung demokratischer Institutionen, dem Wahlverhalten, dem Stolz auf bundesrepublikanische Einrichtungen, dem eigenen Informationsstandard und nach der Zustimmung zu den Institutionen und Werten der Bundesrepublik Deutschland fragen.

Alle aggregierten Werte wurden faktorenanalytisch auf Eindimensionalität, logische Konsistenz, Reliabilität, positive und signifikante Korrelation überprüft und anschließend um den Mittelwert Null z-standardisiert.

6 Ergebnisse der Untersuchung

Die Ergebnisse der Untersuchung weisen eindeutige Differenzen in den Integrationsniveaus auf drei verschiedenen Ebenen auf: 1. im Verhältnis der Vereinsmitglieder zu den Nicht-Vereinsmitgliedern, 2. in der Unterscheidung der vier Segmente der Dessauer Vereinslandschaft und 3. auf der Ebene unterschiedlicher Partizipationsniveaus.

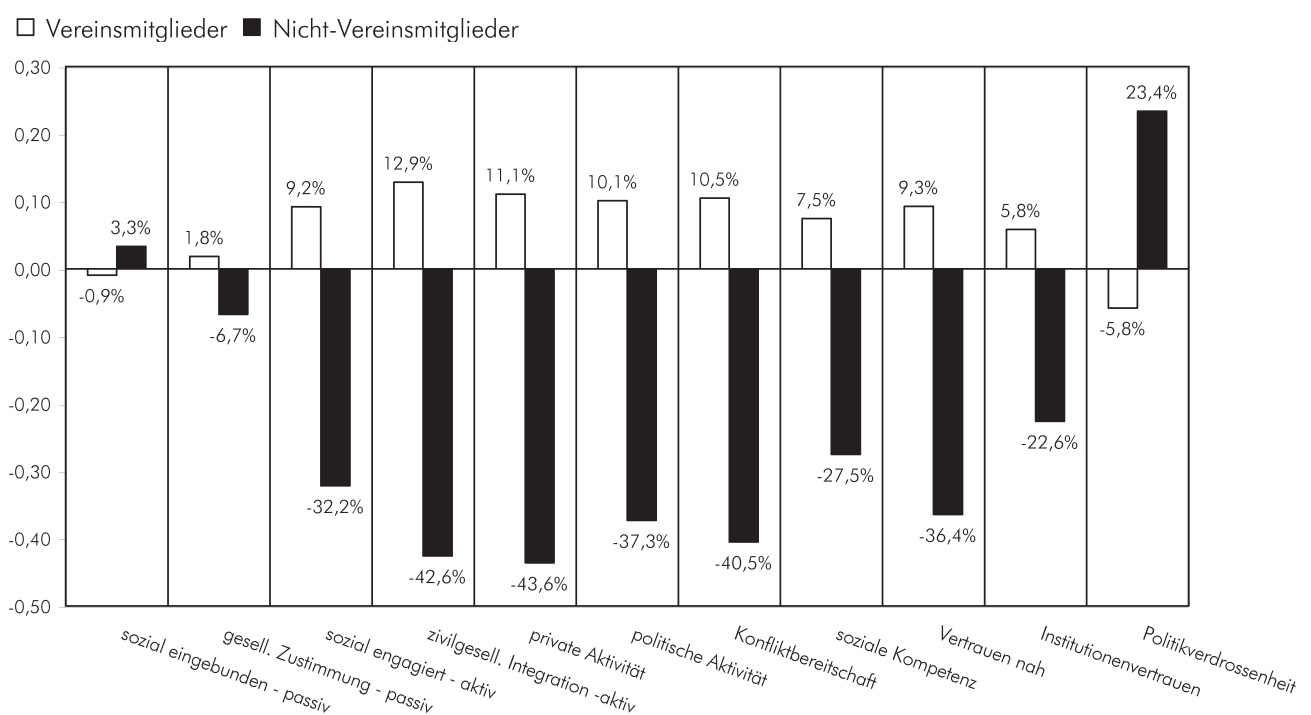


Abb. 3: Integrationsniveaus von Vereinsmitgliedern vs. Nicht-Vereinsmitgliedern

6.1 Integrationsniveau und Vereinsmitgliedschaft

Zwischen den Vereinsmitgliedern und den Nicht-Vereinsmitgliedern zeigen sich deutliche Differenzen in nahezu allen integrationspezifisch relevanten Bereichen.

Nicht-Vereinsmitglieder sind nach den oben genannten Kriterien weitaus geringer sowohl primär als auch sekundär integriert als Vereinsmitglieder.⁴ Nicht nur im privaten Freizeit- und Kulturbereich, sondern auch im politischen Bereich sind Nicht-Vereinsmitglieder erheblich weniger aktiv als Vereinsmitglieder. Sie haben deutlich kleinere soziale Netzwerke, geringere soziale Kompetenz und sind viel weniger bereit in gemeinsamen Aktionen Führung und Verantwortung zu übernehmen. Es mangelt ihnen an Nah-Vertrauen ebenso wie an Institutionen-Vertrauen und Konfliktbereitschaft. Es zeigt sich, dass ihre zivilgesellschaftliche Integration deutlich geringer ausfällt, was mit einer hohen Politikverdrossenheit korrespondiert.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Vereinsmitgliedschaft eindeutig posi-

tive Effekte auf das Integrationsniveau der Vereinsmitglieder hat. Durch diese Ergebnisse scheinen die optimistischen Annahmen der zivilgesellschaftlichen Funktion von Vereinen zunächst bestätigt.

6.2 Die vier Segmente der Dessauer Vereinslandschaft

Differenziert man die unterschiedlichen Vereinssegmente nach dem oben angegebenen Schema, ergeben sich indes vier grundverschiedene Profile in den Integrationsniveaus:

Zunächst fällt auf, dass die Integration auf der primären Ebene der unmittelbaren *face-to-face* Kontakte offensichtlich keineswegs mit einer Integration auf der sekundären Ebene allgemein gesellschaftlicher Zustimmung oder zivilgesellschaftlicher Integration korreliert. Daraus lässt sich folgern, dass Menschen durchaus in ein soziales Umfeld hoch integriert sein können, aber gesellschaftlich weder Zustimmung noch aktives Engagement für die Gesellschaft aufzubringen bereit sind und insofern als gesellschaftlich nicht integriert gelten müssen.

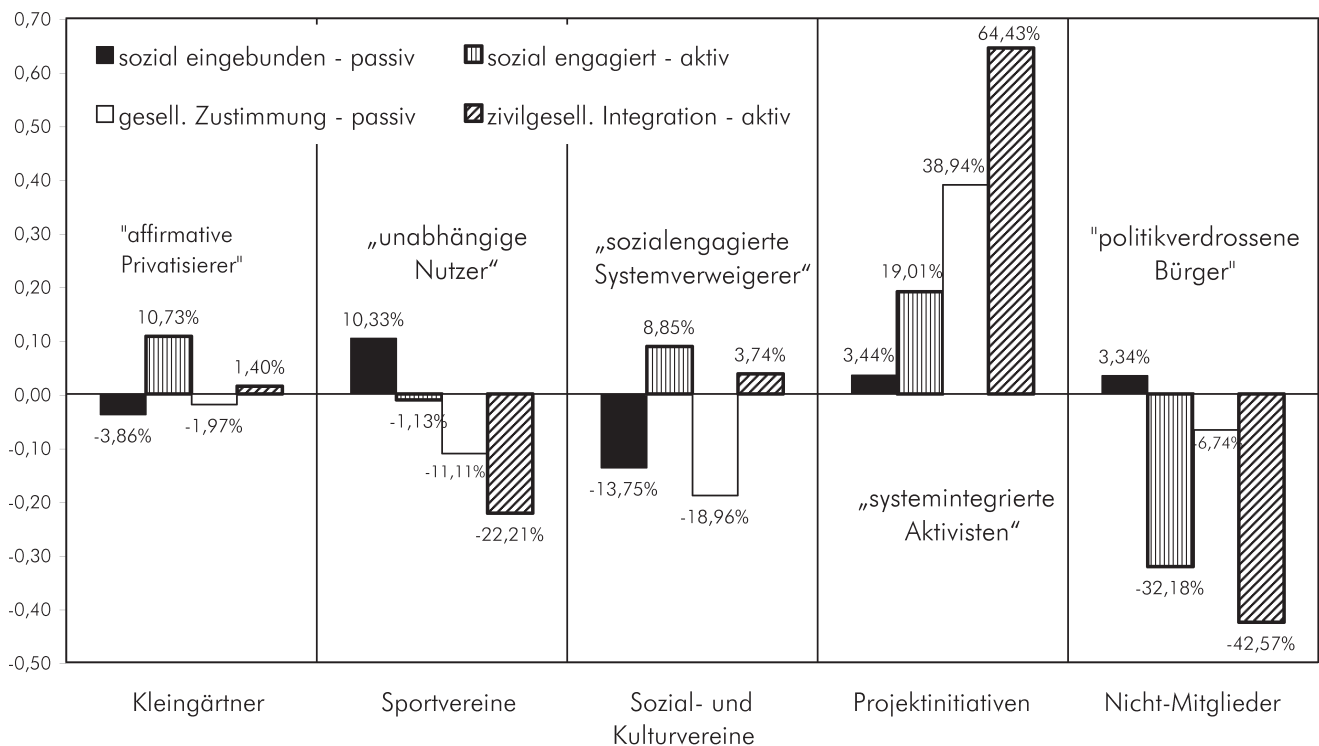


Abb. 4: Integrationsniveaus differenziert nach Vereinstypen

Deutlich wird, dass die hohen Werte aktiver sekundärer Integration in hohem Maß mit den verschiedenen Organisationstypen korrelieren. Die optimistische Annahme, die Mitgliedschaft in Vereinen an sich würde zivilgesellschaftliche und demokratische Werte fördern oder gar generieren, kann in dieser Allgemeinheit ganz offensichtlich nicht bestätigt werden. So weisen zum Beispiel die Mitglieder neugegründeter Sportvereine und persistenter Sozial- und Kulturvereine eine geringere allgemeine Zustimmung zum politisch sozialen System auf als Nicht-Vereinsmitglieder.

Interpretiert man – im Zusammenhang mit den weiteren verfügbaren Daten – die einzelnen Segmente, dann lassen sich vier unterschiedliche Profile beschreiben.

- Die Mitglieder der ‚Kleingartenvereine‘ können als *affirmative Privatisierer* bezeichnet werden. Es handelt sich um arrivierte Besitzstandswahrer, finanziell gut situiert, mit einem hohen Bildungsniveau, überwiegend männlich, zu 37 Prozent Mitglied in einer Partei in der DDR. Sie haben allenfalls Zustimmung zum gesellschaftspolitischen System, aber kaum Bereitschaft, sich aktiv für die Werte und Institutionen der bundesrepublikanischen Gesellschaft einzusetzen. Als klassische ‚Vereinsmeier‘ ziehen sie sich weitgehend in ihre sozial-kulturelle Nische zurück, in der sie allerdings sehr aktiv und hoch integriert sind. Ihre Zustimmung zum bundesrepublikanischen System dürfte sich unter sozialen oder wirtschaftlichen Belastungen als nicht sehr stabil erweisen.

- Die Mitglieder der neugegründeten Privat-zweckvereine, also vor allem der Sportvereine, stellen sich als *unabhängige Nutzer* dar. Sie bilden die Gruppe der Staatsverweigerer und der Politikverdrossenen, die jede politische Aktivität verweigern. Mit einem Altersdurchschnitt von 35 Jahren ist es die mit Abstand jüngste Gruppe. Sie erbringen den zeitlich größten Aufwand für den Verein, d.h. sie nutzen dessen Angebote intensiv und sie haben ausgeprägte familiäre und

freundschaftliche Kontakte. ‚Fun‘-orientiert und unpolitisch, fehlt es ihnen an Vertrauen in alle Institutionen. Auch für ihren Verein engagieren sie sich nicht wirklich – sie nutzen ihn. Primär sind sie sehr gut sozial eingebunden, aber auch in den privaten Beziehungen und Netzwerken haben sie keine aktive, gestaltende Rolle, sondern sind in einem großen Freundes- und Bekanntenkreis überwiegend passiv. Sekundär sind sie von der Zustimmung zum gesellschaftlichen System noch weiter entfernt als die Nicht-Vereinsmitglieder. Die Vereinsmitgliedschaft scheint keinen wesentlichen positiven Einfluss auf die Integration zu haben.

- Ein interessantes Profil weisen die Mitglieder der persistenten zivilgesellschaftlichen Vereine (‚Sozial- und Kulturvereine‘) auf. Sie können als *sozialengagierte Systemverweigerer* beschrieben werden. Weit unterdurchschnittlich sozial eingebunden, fehlt ihnen jede Zustimmung zum politisch-gesellschaftlichen System. Im Gegensatz zu den *unabhängigen Nutzern* weisen sie eine sehr hohe politische Aktivität auf. Es ist die einzige Gruppe mit einem überwiegenden Frauenanteil. Zudem ist mit 22 Prozent eine auffallende Präferenz in der politischen Orientierung für die PDS festzustellen. Im Fall der persistenten ‚Sozial- und Kulturvereine‘ scheint die Mitgliedschaft die Zustimmung zu den bundesrepublikanischen Normen und Werten nicht zu befördern. Die Mitglieder dieser Vereine ziehen sich weniger in eine private Nische zurück wie die ‚Vereinsmeier‘ aus den ‚Kleingartenvereinen‘, sondern sie bilden eher eine gesellschaftspolitische Nische, in der sie sehr aktiv sind. Offensichtlich ist die Verankerung im gesellschaftlichen System der ehemaligen DDR hier besonders stark ausgeprägt.

- Die Mitglieder der neugegründeten, zivilgesellschaftlichen Vereine, die *systemintegrierten Aktivisten*, sind außergewöhnlich hoch sekundär integriert und weisen eine extrem hohe politische Aktivität auf, die sich allerdings nicht mit ihrer Vereinsaktivität deckt. Der Verein

scheint insofern nur eine nebensächliche Ergänzung ihres allgemeinen politischen Engagements zu sein. Erstaunlich gering fällt die Konfliktbereitschaft aus. Das erweckt den Eindruck einer Überidentifikation mit den gesellschaftlichen Strukturen und Institutionen. Ihre primäre Integration und ihre privaten Aktivitäten werden offensichtlich von ihrem gesellschaftspolitischen Engagement dominiert. In dieser Gruppe findet man den engagierten, zivilcouragierten, aktiven Bürger mit einer hohen bürgerschaftlichen Gesinnung und einem hohen bürgerschaftlichen Engagement, das sich allerdings gerade nicht, wie in den kommunitaristischen Theorien entworfen, auf die Nachbarschaft und das soziale Nahumfeld bezieht.

Die *unabhängigen Nutzer* der ‚Sportvereine‘ und die Nicht-Vereinsmitglieder weisen insgesamt weitestgehend analoge Profile auf, die vor allem von liberalen Vorstellungen, dem Rückzug in die Privatheit und einem hohen Maß an Politikverdrossenheit gekennzeichnet sind. Ein erheblicher Integrationsgewinn aufgrund der Mitgliedschaft in derartigen Vereinen, die nach der Wende gegründet wurden und überwiegend dem Privatzweck dienen, kann nicht konstatiert werden.

Festzustellen ist allerdings, dass die Vereinsaktivitäten der *unabhängigen Nutzer* weitgehend, nämlich zu 72 Prozent über Mitgliedsbeiträge finanziert werden und nur zu 9 Prozent über öffentliche Zuschüsse. Dagegen erfolgt in den anderen drei Segmenten durchschnittlich nur ein Drittel der Finanzierung über Mitgliedsbeiträge.

Die Mitglieder aller aus der DDR persistenten Organisationen (‚Kleingärtner‘ und ‚Sozial- und Kulturvereine‘) scheinen sich entweder in private oder in sozial-politische Nischen zurückzuziehen. So sind sie zwar privat und politisch aktiver als die Nicht-Vereinsmitglieder, weisen aber zum Teil eine noch geringere Zustimmung zum sozialen und politischen System der Bundesrepublik auf.

6.3 Unterschiedliche Partizipationsniveaus

Der Vergleich der Aktivitäts- bzw. Passivitätsprofile der Vereinsmitglieder legt die Vermutung nahe, dass unterschiedliche Integrationsniveaus möglicherweise in erheblichem Maß durch unterschiedliche Aktivitätsniveaus bedingt sind. Zur Überprüfung dieser Annahme wurden die Vereinsmitglieder in drei Gruppen unterschiedlicher Partizipationsniveaus differenziert: erstens die ehrenamtlich Tätigen, zweitens die potentiell Aktiven und drittens die einfachen Mitglieder. Als ehrenamtlich Tätige sind diejenigen erfasst, die ein Amt oder eine Funktion im Verein ausüben, unabhängig davon, ob sie für diese Tätigkeit eine Vergütung oder Aufwandsentschädigung erhalten. Unter potentiell Aktiven werden all diejenigen aufgeführt, die in Gremien tätig sind, ohne ein Amt inne zu haben und/oder diejenigen, die bereit wären ein Amt zu übernehmen.

Es zeigt sich, vergleichend über alle Vereine betrachtet, dass die hohen Integrationswerte in der Regel den ehrenamtlich Tätigen geschuldet sind. Die potentiell Aktiven stellen eine sehr heterogene Gruppe dar (sehr unterschiedlich auch innerhalb der verschiedenen Vereinssegmente), wohingegen sich die einfachen Mitglieder fast gar nicht von den Nicht-Vereinsmitgliedern unterscheiden, sondern im Gegenteil eine auffällig identische Struktur aufweisen, die sich nur geringfügig im Niveau unterscheidet.⁵

Deutlich wird, dass ‚bloße Mitgliedschaft‘ in einem Verein, selbst bei den hier untersuchten aktiven Mitgliedern, kaum höhere Integrationswerte hervorbringt als bei den Nicht-Vereinsmitgliedern. Im Gegenteil, in den neu gegründeten ‚Sportvereinen‘ und den persistenten ‚Sozial- und Kulturvereinen‘ liegen die Integrationsniveaus der einfachen Mitglieder deutlich unter den Werten der Nicht-Vereinsmitglieder. Eindeutig positive Integrationsniveaus findet man ausschließlich bei ehrenamtlich Täti-

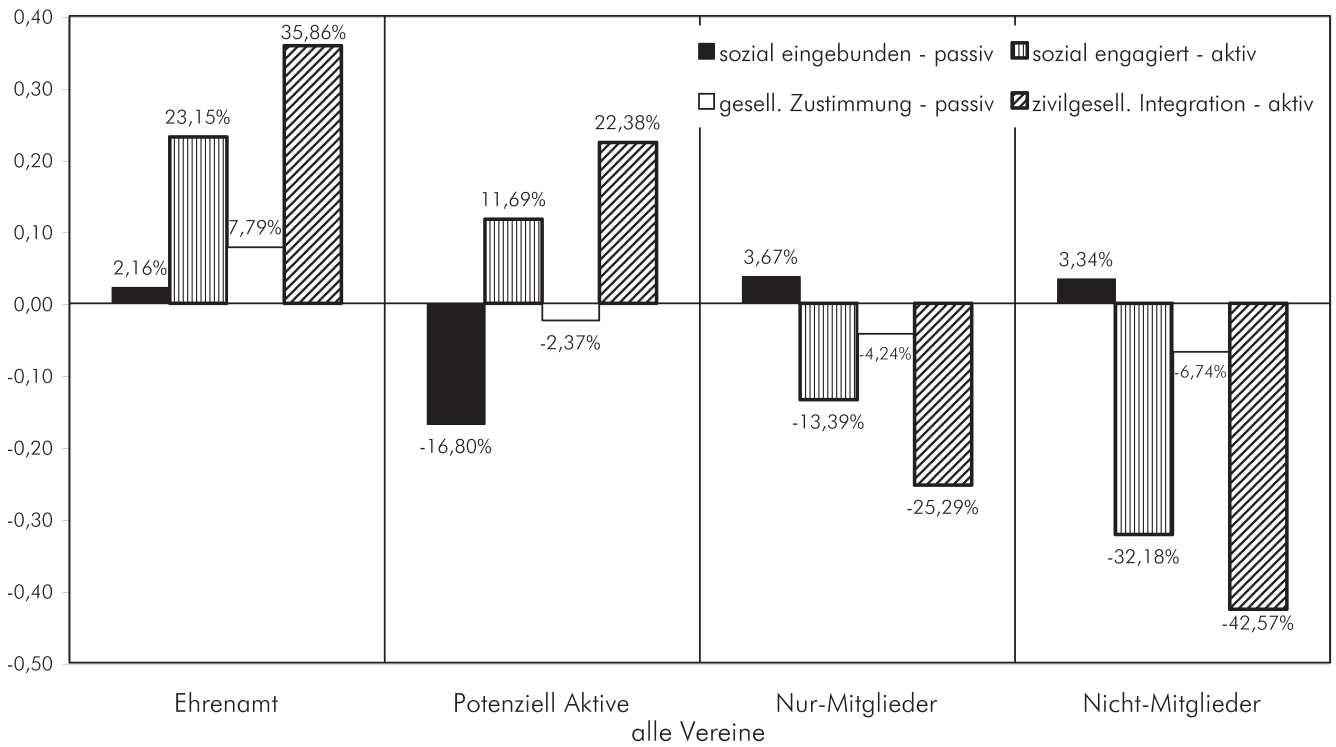


Abb. 5: Integrationsniveaus differenziert nach Partizipationsniveaus

gen, bei denen analog auch die Politikverdrossenheit durchgängig im negativen Bereich liegt.

In allen vier Segmenten liegen, mit unterschiedlichem Niveau, die ehrenamtlich Tätigen im Bereich sekundärer, aktiver Integration durchgängig im positiven Bereich. Die zivilgesellschaftliche Integration der einfachen Mitglieder ist hingegen mit Ausnahme der Mitglieder der ‚Projektinitiativen‘ durchgängig im negativen Bereich anzusiedeln und teilweise noch geringer als bei den Nicht-Vereinsmitgliedern.

Von besonderem Interesse sind die als *sozialalengagierte Systemverweigerer* bezeichneten Mitglieder der persistenten ‚Sozial- und Kulturvereine‘, die sich offensichtlich in einer sozial-politischen Nische eingerichtet haben. Differenziert man diese Gruppe nach den Partizipationsniveaus, so erhält man im Bereich sekundärer Integration und allgemeiner Zustimmung zu gesellschaftlichen Normen und Werten bei den ehrenamtlich Tätigen die höchsten Werte im Unterschied zu den potentiell Aktiven und den einfachen Mitgliedern. Insgesamt weisen die ehrenamtlich Tätigen damit die zweithöchsten

Werte direkt nach den Mitgliedern der ‚Projektinitiativen‘ auf. Die geringste Zustimmung und die geringste sekundäre Integration von allen Untersuchten findet man hingegen im selben Segment, bei den potentiell Aktiven und den einfachen Mitgliedern der ‚Sozial- und Kulturvereine‘.

Offensichtlich leisten insbesondere die gesellschaftlichen Aktivitäten und Auseinandersetzungen der ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen wesentlichen Beitrag zu deren Integration, wohingegen die passiven Mitglieder in weitgehender Ablehnung, Widerstand und Rückzug verharren. Was sich an dieser Stelle abzeichnet, ist zum einen ein erhebliches Maß an Spannung innerhalb der Organisationen und andererseits einen deutlicher Fall von „negativer Integration“.

7 Resümee

Resümierend kann festgestellt werden, dass die bloße Mitgliedschaft in Vereinen keinen Hinweis bietet auf höhere Integration oder verstärk-

tes bürgerschaftliches Engagement gegenüber Nicht-Vereinsmitgliedern. Im Gegenteil, in verschiedenen Bereichen dient die Mitgliedschaft der Aufrechterhaltung sozial-kultureller oder politischer Nischen, in denen sich die Mitglieder von der sie umgebenden Gesellschaft abschotten. Diese Abschottung kann letztendlich zu gesellschaftlicher Desintegration führen und die Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement, insofern es über die Eigeninteressen beispielsweise in Sportvereinen hinausgeht, reduzieren.

Die Untersuchung bringt demzufolge zwei wichtige Befunde hervor, die eine erhebliche Abweichung gegenüber den optimistischen Annahmen über den allgemeinen positiven Beitrag zivilgesellschaftlicher Organisationen zur strukturellen Integrationswirkung darstellen:

Erstens ist das Integrationsniveau der Individuen auf der sekundären oder gesellschaftli-

chen Makroebene abhängig von der sozial-politischen Positionierung der jeweiligen Institution. Man wird also zukünftig die Generierung bürgerschaftlichen Engagements nicht mehr den Vereinen als solchen zuschreiben können, sondern wird zwischen unterschiedlichen Vereinstypen unterscheiden müssen. Ob Vereine zivilgesellschaftliche Einrichtungen sind und eine demokratisierende Funktion haben, wie Putnam (1993) behauptet hat, liegt demnach ganz wesentlich an der politisch-sozialen Verortung der fraglichen Organisation, ihren Strukturen und den ihnen zugrunde liegenden Normen und Werten (vgl. Berman 1997). Zweites und bedeutenderes Kriterium für die Integration der Individuen in die Gesellschaft ist aber weniger die Bereitschaft (wie bei den potentiell Aktiven), sondern insbesondere die Tatsache der Partizipation. Es ist die aktive Handlung und direkte Teilhabe an den jeweiligen sozialen und



politischen Prozessen, die integrierend wirken, und das gilt selbst in systemverweigernden Nischen. Fehlende Partizipation hingegen korreliert in hohem Maße mit Politikverdrossenheit.

Ob die Voraussetzungen aktiver Teilhabe und damit gesellschaftlicher Integration in den Vereinen selbst generiert werden, oder ob dieses Potential von den Einzelnen mit in den Verein eingebracht wird, lässt sich im Rahmen dieser Untersuchung nicht entscheiden. Wenngleich Vereine nach den hier vorliegenden Resultaten Integration und bürgerschaftliches Engagement nicht selbst generieren, so bieten sie doch den unverzichtbaren Raum und die Gelegenheitsstrukturen für partizipatives Handeln. Die Förderung und Entwicklung bürgerschaftlichen Engagements, sozialer Integration und der *local governance*, so zeigt die Untersuchung, erfordert zu allererst die aktive soziale und politische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger.

Wolfgang Vorkamp (geb. 1954) ist promovierter Soziologe und lebt in Berlin; E-mail: wolfgang.vorkamp@imail.de.

Amerkungen

¹Die Verwendung der Begriffe intermediäre Organisationen, Non-Profit-Organisationen oder Dritter Sektor ist in der Literatur uneinheitlich. Im Wesentlichen beziehen sie sich auf den selben Gegenstand und werden mehr oder weniger synonym gebraucht (Anheier/Seibel 1990). Die vorliegende Untersuchung bezieht sich auf Vereine, die die verbreitetste Organisationsform im Dritten Sektor darstellt (Zimmer 1992: 10). Aus Gründen der Einheitlichkeit wird im Text daher auch dann von Vereinen die Rede sein, wenn andere Arbeiten einen der oben genannten Begriffe verwenden.

²Die hier getroffene Unterscheidung ist nicht mit der von David Lockwood (1979/[1964]) eingeführten Differenzierung von sozialer Integration und Systemintegration identisch, da es

bei der Systemintegration in dem Konzept von Lockwood um die Beziehungen zwischen den Teilen eines sozialen Systems geht. Gegenstand der Systemintegration sind daher die sich selbst regulierenden Teile im Verhältnis zum gesellschaftlichen Ganzen, oder wie Lockwood sagt, das Verhältnis zwischen einer institutionellen Ordnung und ihrer materiellen Basis.

³,Verordnung über die Gründung und Tätigkeit von Vereinigungen' vom 6.11.1975 (Gesetzesblatt Teil I, Nr. 44, 26.11.1975).

⁴Der geringe Wert in der primären/passiven Integration bei den Vereinsmitgliedern hat seine Ursache darin, dass aus auswertungstechnischen Gründen die Vereinsaktivitäten der Vereinsmitglieder nicht enthalten sind.

⁵Anzumerken ist, dass im Wesentlichen die *aktiven* Vereinsmitglieder erfasst wurden, da aufgrund von untersuchungstechnischen Abläufen die Fragebögen durch die Vereinsvorstände an die Mitglieder verteilt worden sind. 70 Prozent der Befragten bezeichnen sich daher auch selbst als aktive Mitglieder. Würde man die eher passiven Mitglieder einbeziehen, würde die geringe Differenz zu den Nicht-Vereinsmitgliedern vermutlich entfallen.

Literatur

Anheier, Helmut K./Seibel 1990: The Third Sector. Comparative Studies on Nonprofit Organizations. Berlin/New York: De Gruyter.

Bauer, Rudolph 1995: Nonprofit-Organisationen und NPO-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Schauer, Reinbert (Hg.): Nonprofit-Organisationen (NPO) – dritte Kraft zwischen Markt und Staat? Linz: Trauner, 59-96.

Beckert, Jens/Vorkamp, Wolfgang 1993: Die Gefährdung der Demokratie durch die Krise der Ökonomie. In: Die Neue Gesellschaft / Frankfurter Hefte, Jg. 40, Nr. 6, 512-519.

Berman, Sheri 1997: Civil Society and Collapse of the Weimar Republic. In: World Politics Vol. 49, 401-429.

Braun, Sebastian/Hansen, Stefan 2004: Soziale und politische Integration durch Vereine? In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Jg. 17, Heft 1, 62-69.

Coser, Lewis A. 1965: *Theorie sozialer Konflikte*. Neuwied: Luchterhand.

de Tocqueville, Alexis 1985: *Über die Demokratie in Amerika*. Orig.Tit.: *De la démocratie en Amérique*. 1835. Stuttgart: Reclam.

Durkheim, Emile 1992: *Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*. Orig.Tit.: *De la division du travail*. Paris 1893. Frankfurt/M: Suhrkamp.

Friedrichs, Jürgen/Jagodzinski, Wolfgang 1999: Theorien sozialer Integration. In: *KZfSS, Sonderheft 39, Soziale Integration*, 9-43.

Gensicke, Thomas 1998: *Die neuen Bundesbürger. Eine Transformation ohne Integration*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Gordon, C. Wayne/Babchuk, Nicholas 1959: A Typology of Voluntary Associations. In: *American Sociological Review*, no. 24, 22-29.

Groh, Dieter 1973: *Negative Integration und revolutionärer Attentismus. Die deutsche Sozialdemokratie am Vorabend des Ersten Weltkrieges*. Frankfurt/M, Berlin, Wien: Propyläen/Ullstein.

Heitmeyer, Wilhelm (Hg.) 1997: *Was treibt die Gesellschaft auseinander? / Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft*. Frankfurt/M: Suhrkamp.

Knoke, David 1990: *Organizing for Collective Action. The Political Economies of Associations*. New York: de Gruyter.

Kunz, Volker/Gabriel, Oscar W. 2000: Soziale Integration und politische Partizipation. Das Konzept des Sozialkapitals – Ein brauchbarer Ansatz zur Erklärung politischer Partizipation? In: *Druwe, Ulrich/Kühnel, Steffen/Kunz, Volker (Hg.): Kontext, Akteur und strategische Interaktion*. Opladen: Leske + Budrich.

Lockwood, David 1979: Soziale Integration und Systemintegration. In: *Zapf, Wolfgang (Hg.): Theorien des sozialen Wandels*. Orig.Tit.: *Social Integration and System Integration*. In: *Zollschan, George K./Hirsch, Walter (eds.) 1964: Explorations in Social Change*, Boston: Houghton Mifflin, 244-257, übersetzt von Peter Flora, Wolfgang Zapf. Königstein: Athenäum, 124-137.

Münkler, Herfried 1997: Der kompetente Bürger. In: *Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, R. (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos, 153-172.

Putnam, Robert D. 1993: *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton N.J.: Princeton University Press.

Putnam, Robert D. 2000: *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American community*. New York: Simon & Schuster.

Roth, Guenther 1963: *The Social Democrats in Imperial Germany. A Study in Working-Class Isolation and National Integration*. Totowa, N.J.: Bedminster Press.

Simmel, Georg 1992: *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Rammstedt, Otthein (Hg.), zuerst erschienen 1908. Frankfurt/M: Suhrkamp.

Weber, Max 1988: Rede auf dem Deutschen Soziologentag in Frankfurt 1924. In: *Weber, Marianne (Hg.): Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik*. Photomechanischer Nachdruck der Erstauflage von 1924. Tübingen: J.C.B. Mohr, 431-449.

Winkler, Gunnar 1999: *Leben in Ostdeutschland – Integration und Identifikation*. In: *Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e.V. (Hg.): Sozialreport 1999, Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern*. Berlin: Verlag am Turm GmbH, 15-64.

Zimmer, Annette 1992: *Vereine heute – zwischen Tradition und Innovation. Ein Beitrag zur Dritten-Sektor-Forschung*. Basel: Birkhäuser.

Christoph Haug/Simon Teune/Mundo Yang

Von Porto Alegre nach Berlin Lokale Sozialforen in Deutschland

1 Das Weltsozialforum als Vorbild

Die Idee, dass der neoliberalen Globalisierung nur mit einer breiten Allianz kritischer Akteure zu begegnen sei, fand schon in den ‚intergalaktischen Treffen‘ ihren Ausdruck, zu denen die mexikanischen Zapatisten 1996 und 1997 zivilgesellschaftliche Gruppen aus aller Welt einluden. Mit dem ersten Weltsozialforum 2001 in Porto Alegre wurde diese Idee wieder aufgenommen und ein Ort geschaffen, der Alternativen zur herrschenden Politik sichtbar machen sollte. Von Porto Alegre breitete sich die Forumsidee in die ganze Welt aus. Die positiven und mobilisierenden Erfahrungen in den Foren auf globaler und kontinentaler Ebene führten dazu, dass das „Idealmodell der Annäherung in der Vielfalt“ (Pleyers 2004) auch auf lokaler Ebene angestrebt wurde.¹ Drei Ideen aus der Charta, die das Selbstverständnis des Weltsozialforums beschreibt, sollen Ausgangspunkt sein, um einen Blick auf die lokalen Sozialforen in Deutschland zu werfen.²

- Die Charta betont die *Diversität und Gleichberechtigung der Akteure*, die in Sozialforen zusammenkommen (Artikel 9).
- Die Charta hat einen *thematischen Bezug*: Sie definiert Sozialforen als Orte, an denen sich Widerstand gegen die neoliberale Globalisierung sammelt (Artikel 1).
- Die Charta formuliert das *organisatorische Ideal eines offenen Raumes*, in dem gleichberechtigte Akteure aufeinander treffen, ohne Entscheidungen zu treffen oder Erklärungen in aller Namen zu verfassen (Artikel 6). Das schließt allerdings nicht aus, dass sich im Rahmen des Forums Bündnisse bilden, die als ein Akteur gemeinsam handeln (Artikel 7).

Von diesen Punkten ausgehend soll im Folgenden rekonstruiert werden, wie die Sozialforumsidee in Deutschland aufgenommen wurde und wie der globale Widerstand gegen neoliberale Politik auf lokaler Ebene umgesetzt wird. Dabei lassen sich drei Fragen formulieren: Welche Konstellation von Akteuren hat sich in den lokalen Foren gebildet? Inwiefern werden lokale Probleme in einen globalen Kontext gestellt? Und welche Rolle spielt das Spannungsverhältnis zwischen einer Ausrichtung als offenem Raum oder handelndem Akteur?

Der Blick auf kleinräumige Entwicklungen wie die lokalen Sozialforen ist deshalb viel versprechend, weil lokale Netzwerke das Rückgrat sozialer Bewegungen bilden (Roth 1994). Als „institutionelles, identitätsstiftendes Gefüge“ (ebd.: 414) sind sie die Voraussetzung für Mobilisierungen und individuelle Zugehörigkeit. Dementsprechend suchen die Globalisierungskritiker im alltäglichen Umgang der Menschen, in ihren Kämpfen und Erfahrungen, den Hebel für eine Mobilisierung. Dabei werden Bewegungsthemen, je nach lokalen Traditionen und Gelegenheitsstrukturen, sehr unterschiedlich aufgenommen. Deutlich ist jedoch, dass lokale und globale Politik zwei untrennbar miteinander verflochtene Handlungsfelder sind, insofern globale Bedingungen zugleich der Ausgangspunkt und das Produkt lokaler politischer Maßnahmen sind.

2 Bedingungen lokaler Bewegung

Für die globalisierungskritischen Bewegungen waren zwar die Auseinandersetzungen um internationale Institutionen und Regierungstreffen identitätsstiftende Schlüsselerlebnisse.

Nach dieser Phase, emblematisch bezeichnet durch die Protestereignisse in Seattle und Genua, konzentrierte man sich jedoch darauf, Globalisierungskritik auf lokaler Ebene umzusetzen.

Dass sich mit dem Prozess der Globalisierung die Bedingungen für lokales Engagement gerade in Städten verändert haben, hat unter anderen Margit Mayer (2003) gezeigt. In der städtischen Politik hat ein Paradigmenwechsel eingesetzt, der sich auf drei Feldern niederschlägt: einer kompetitiven Stadtentwicklung, die in erster Linie darauf ausgerichtet ist, bewegliches Kapital anzulocken; einer Erosion lokaler sozialstaatlicher Substanz, d.h. vor allem die Abkehr von sozialfürsorgerischen Ansätzen und schließlich eines Wandels des Staatsverständnisses hin zu Governance-Arrangements, in denen die Ressourcen nicht-staatlicher Akteure genutzt werden sollen und der Staat bei der Lösung von Problemen moderierend und aktivierend wirkt.³

Mit diesen Entwicklungen städtischer Politik wiederholen sich in den „global cities“ (Sassen 1996) weltweit bestehende Ungleichheiten in urbanem Maßstab. Folgerichtig wird die Kritik der globalisierungskritischen Bewegungen auch im Mikrokosmos der Städte artikuliert; die Gründung lokaler Sozialforen ist Teil dieses Prozesses.

3 Sozialforen in Deutschland

Die Entwicklung lokaler Sozialforen verläuft in Deutschland, wo die meisten Gründungen in die Jahre 2003 und 2004 fallen, langsamer als in anderen Ländern.⁴ Bislang fehlt eine genaue Bestandsaufnahme lokaler Foren. Deshalb beziehen wir uns auf 40 lokale und 12 regionale Initiativen, die im Internet sichtbar sind.⁵ Nicht alle sind in gleichem Umfang aktiv; einige dürften ihre Gründung nur um kurze Zeit überlebt haben, weil die anfängliche Energie abnahm oder interne Konflikte auftraten.

Als gemeinsame Basis berufen sich viele Foren auf die Charta des Weltsozialforums. Nehmen wir also die einleitend erwähnten Punkte aus dieser Charta auf.

Die Sozialforen verstehen sich als *Orte des Austauschs verschiedenster Akteure* über traditionell bestehende Grenzen hinweg. Dies zeigt sich auch an der grundsätzlichen Offenheit der lokalen Foren. Die einzigen Gruppen, die in Deutschland explizit ausgeschlossen werden, sind Parteien sowie Vertreter einer rechtsradikalen Globalisierungskritik mit rassistischen, nationalistischen und antisemitischen Positionen.

In den lokalen Sozialforen sind drei verschiedene Gruppen von Akteuren aktiv. Die wohl größte, moderate Strömung umfasst Gruppen um Attac, Kirchen und Gewerkschaften sowie aus der Friedens-, Frauen- und Ökobewegung. Dazu kommen Selbsthilfegruppen und kulturelle Initiativen. Eine zweite Strömung versammelt das radikale, spontaneistische Spektrum, das zum Teil aus der autonomen Bewegung hervorgegangen ist und die Selbstbeschreibung ‚postautonom‘ verwendet. Die dritte Gruppe, die wohl den kleinsten Teil der Sozialforumsbewegung ausmacht, bilden schließlich trozkistische und kommunistische Zirkel. Grundsätzliche ideologische Konflikte zwischen diesen drei Gruppen, aber auch unterschiedliche Politikansätze sind der Grund für eine Entmischung der Akteure in einigen Foren. Vor allem dort, wo postautonome Gruppen stark vertreten sind, nämlich in einigen Großstädten, scheinen sich die Foren zu homogenisieren. Dieser Prozess vollzieht sich entweder im Aufbau paralleler Strukturen oder sie setzt schleichend ein, indem Unzufriedene den Treffen fernbleiben.⁶

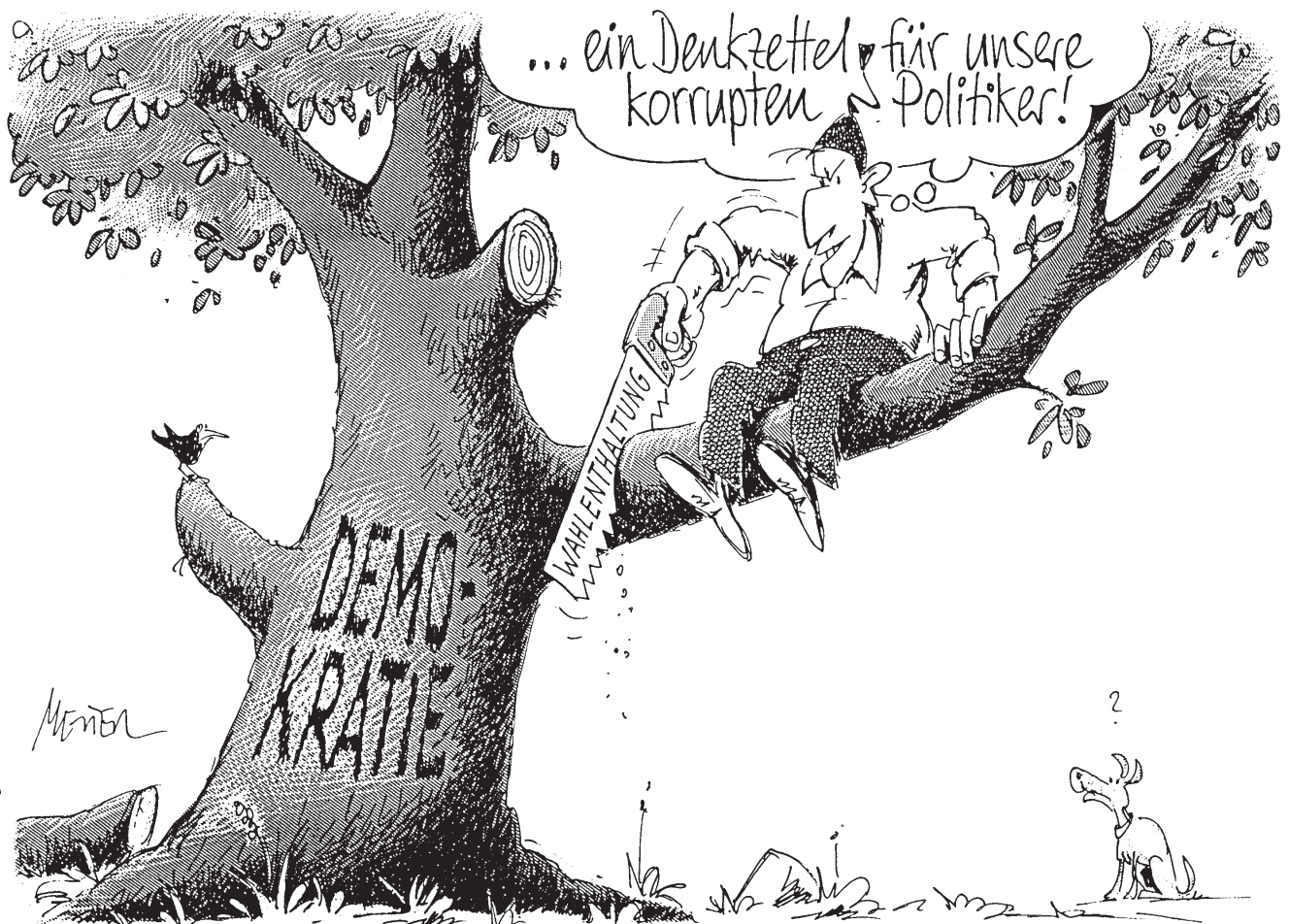
Im Selbstverständnis lokaler Sozialforen wird in den meisten Fällen ein expliziter *Bezug zu globalen Auseinandersetzungen* hergestellt. Das beherrschende Thema ist allerdings die nationale Politik der Sozialkürzungen. In 9 von 52 Fällen wird überhaupt nicht auf das Sozial-

forumsmodell von Porto Alegre verwiesen. Hier dient der Name ‚Sozialforum‘ lediglich als zugkräftiges Etikett für ein sozialpolitisches Aktionsbündnis. An vielen Orten waren die Hartz-Gesetze offensichtlich der Auslöser, ein Sozialforum ins Leben zu rufen. Sie werden – wie die Privatisierung öffentlicher Leistungen – als Teil der neoliberalen Umstrukturierung angesehen. Die lokalen Initiativen reagieren darauf mit Aktionen wie Bürgerbegehren oder der „Agenturschluss“-Kampagne, bei der Arbeitsämter in dutzenden Städten belagert oder besetzt wurden. Auch Beratungen für Betroffene der Kürzungen werden vielerorts angeboten.

Viele lokale Sozialforen versuchen, in Veranstaltungen das Wissen über globale Probleme zu vertiefen. Über die Kritik am Bestehenden hinaus weisen die Foren auf Alternativen zur neoliberalen Politik hin: Im Sozialforum

Elbe-Saale z.B. sollen alternative Entwürfe in einer Vielzahl von Veranstaltungen sichtbar werden. Auch die Verbesserung der demokratischen Substanz von Politik wird von lokalen Foren eingeklagt. So wird in Wuppertal die Möglichkeit eines partizipativen Haushaltes diskutiert, wie er in Porto Alegre bereits Realität ist.⁷

Die Frage, wie ein lokales Sozialforum gestaltet werden soll, also die *Spannung zwischen Raum und Akteur*, ist das Thema anhaltender Diskussionen. Kann die Idee von Porto Alegre beibehalten werden, dass im Forum keine Entscheidungen gefällt werden, oder positioniert sich das Forum als handelnder Akteur in der lokalen Politik? Die Versuche, das Forumsmodell umzusetzen, fallen sehr unterschiedlich aus: Das Sozialforum Passau ist ein eingetragener Verein mit gewähltem Vorstand, das regionale Sozialforum Elbe-Saale dagegen eine ideelle



Klammer für eine Vielzahl dezentraler Veranstaltungen. Der Großteil der Foren sieht monatliche Plena vor; andere – wie die überregionalen Foren – finden in großen Abständen als Kongress statt. Mit Blick auf diese bundesweiten Tendenzen soll die Analyse der „Initiative für ein Berliner Sozialforum“ (im folgenden BSF) zeigen, wie die Umsetzung eines lokalen Sozialforums konkret aussehen kann und welche Probleme dabei entstehen.

4 Das Berliner Sozialforum – zwischen Raum und Akteur

Der Blick auf das Berliner Beispiel erscheint aus mehreren Gründen aufschlussreich. Im BSF ist das postautonome Spektrum – anders als in den meisten deutschen Sozialforen – stark vertreten. Zudem ist Berlin hoffnungslos verschuldet und schwer von Sozialabbau betroffen. Hier scheint jene neoliberale Re-Strukturierung idealtypisch verkörpert, die die Grundlage für die Einbeziehung des Lokalen in die Globalisierungskritik bildet. Schließlich verdeutlichen die internen Diskussionen um ‚Raum‘ oder ‚Akteur‘ die Hindernisse beim Aufbau lokaler Sozialforen.

Die Gründung des BSF im März 2003 fällt in den Zeitraum, in dem sich die ersten Sozialforen in Deutschland bildeten. Auch hier waren die positiven Erlebnisse deutscher Aktivisten auf dem Europäischen Sozialforum in Florenz 2002 ausschlaggebend gewesen. Aktive des Berliner stadtpolitischen Bündnisses ‚Sozialer Ratschlag‘ sahen die Möglichkeit, über den Kreis einschlägiger Szenepersönlichkeiten hinaus politisch zu arbeiten. So forderte der Gründungsaufruf, „die global diskutierten Probleme auf eine Ebene runterzubringen, die sie für die Mehrheit der Menschen sichtbar und erfahrbar macht“ (Berliner Sozialforum 2005). Das BSF sollte die selbst diagnostizierte Zersplitterung der Linken überwinden. Ziel war es, statt einer aktionsorientierten Organisation oder der her-

kömmlichen Kampagnenbündnisse einen Raum für nicht-hierarchische Vernetzungen zu schaffen. Trotz intensiver Bemühungen verfügt das BSF nicht über eigene Räumlichkeiten. Büro, Arbeitsgruppen und das monatlich stattfindende Plenum sind auf verschiedene, nur zeitweise nutzbare, Räume in der Stadt verteilt.

Die Berliner Linke zeichnet sich seit jeher durch Spaltungen und ideologische Grabenkämpfe aus. Dass sich dennoch ein breites *Spektrum politischer Akteure* von Grünen, Gewerkschaftsvertretern über Repräsentanten der PDS bis hin zu (post-)autonomen Gruppen⁸ im BSF zusammenfand, ist ein Indiz dafür, dass das Bedürfnis stärkerer Zusammenarbeit innerhalb der Linken selbst dort existiert, wo eingefahrene fundamentale und bis in die persönlichen Beziehungen reichende politische Konflikte andauern.

Die Teilnehmerzahl stieg in einer Hochphase auf etwa 80 und liegt derzeit regelmäßig bei 20 bis 30. Unter den Teilnehmenden waren anfangs unorganisierte genauso wie organisierte Personen. Allerdings beobachteten viele das Geschehen nur vorübergehend oder verstanden sich nicht als aktiver, tragender Teil des Sozialforums. Die Kontinuität wird heute durch 8 bis 10 Einzelpersonen gewährleistet, die sich schwerpunktmäßig im BSF engagieren.

Wie in anderen großstädtischen Sozialforen zeigt sich auch in Berlin eine Tendenz zur Entmischung der Akteure. Bahn und Haberland (2004) haben die Entwicklung des BSF von März 2003 bis August 2004 nachgezeichnet und eine Homogenisierung des politischen Spektrums festgestellt, die sich entlang eines Konflikts über das Selbstverständnis des Sozialforums vollzog. Während die kommunistische und trotzkistische Linke das Sozialforum als Akteur verstand, der zu klassischen Massendemonstrationen mobilisiert, verteidigte die postautonome Linke die Idee des Sozialforums als Diskussionsraum und setzte bei punktuellen Aktionen eher auf unkonventionelle Protestformen.

Schließlich zogen sich Teile der stärker an Organisierung orientierten trotzkistischen Gruppen aus dem BSF zurück, engagierten sich im gewerkschaftsnahen ‚Berliner Bündnis gegen Bildungs- und Sozialraub‘ und gründeten später die Berliner Wahlalternative Soziale Gerechtigkeit (WASG).

Derzeit ist das BSF mehrheitlich von post-autonomen Linken im Alter von etwa 30 bis 50 Jahren geprägt. Zwar besteht Einigkeit darüber, weitere Akteure für das BSF gewinnen zu wollen; eine dauerhafte Zusammenarbeit etwa mit MigrantInnen, Kirchengemeinden oder Stadtteilinitiativen konnte jedoch noch nicht erreicht werden.

Die *lokale Globalisierungskritik* des BSF wird in zahlreichen Diskussionsveranstaltungen, Workshops und Protestaktionen nach außen getragen. Das Protestrepertoire umfasst dabei Großdemonstrationen ebenso wie Blockaden, Besetzungen und kleinere Aktionen. Bislang liegt der Fokus des BSF auf den sozialen Missständen in Berlin. Es wendet sich gegen die Sozialreformen als neoliberale Politik der ‚Produktion von Armut‘ und der ‚massenhaften Verelendungen‘. Arbeitsschwerpunkte sind bislang die rot-grünen Arbeitsmarktreformen, die Kürzungen an den Universitäten und die Einführung von Studiengebühren, die Abschaffung des Sozialtickets für den öffentlichen Nahverkehr sowie die mangelhafte Verwaltung und der Leerstand öffentlicher Gebäude. Überlokale Themen wie die Entschuldung ärmster Länder oder die Einführung einer Devisentransaktionssteuer stehen dagegen nicht im Vordergrund. Die politischen Aktionen des BSF zielen entsprechend auf lokale und nationale Adressaten. So wurde gegen den SPD-Parteitag im Juni 2003 oder den Doppelhaushalt des Berliner Senats im März 2004 demonstriert. Die Proteste ergreifen Partei für die Menschen vor Ort, wie die Forderung nach einem verbilligten Nahverkehrsticket für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger zeigt.

Neben konkreten Forderungen werden aber auch sozialpolitische Alternativen propagiert. So stieß das von Grottian, Narr und Roth (2003) vorgelegte Konzept einer sozialen Grundsicherung, das die Anerkennung sozial engagierter Arbeit einschließt, im Plenum des BSF auf weitgehenden Konsens. Allerdings gelang es bislang nicht, solche weitergehenden Überlegungen einer breiteren Öffentlichkeit außerhalb des Bewegungsspektrums bekannt zu machen (vgl. Bahn/Haberland: 69f).

Wenngleich der *Konflikt um Raum und Akteur* durch das Abwandern einer Gruppe an Bedeutung verloren hat, bleibt die grundlegende Problematik erhalten. Viele im BSF Aktive plädieren für eine vorsichtige Ausbalancierung beider Prinzipien. Das BSF müsse ‚Wege finden, wie es selbst in soziale Konflikte in der Stadt interveniert, punktuell *Akteur* ... ist, ohne die Fokussierung auf politische Klärung und Verständigung innerhalb der Linken einem tatsächlichen oder vermeintlichen Handlungsdruck zu opfern‘ (Ohne Autor 2004: 3). Die Umsetzung dieses Balanceakts ist jedoch aus zwei Gründen im Rahmen eines kontinuierlichen lokalen Sozialforums schwieriger als auf großen, zeitlich begrenzten Foren: Zum einen erlaubt dort die Vielzahl von Einzelveranstaltungen einen stärker themenbezogenen Austausch, bei dem linke Identitätspolitik in den Hintergrund treten kann. Ein Weg, diese Erkenntnis auf lokaler Ebene umzusetzen, ist die Einrichtung themenbezogener Arbeitsgruppen im BSF. Zum anderen ist auf eventartigen Sozialforen die unmittelbare Konsensorientierung reduziert, so dass im Rahmen eines unverbindlichen Austauschs Zuhören und voneinander Lernen erleichtert werden. Auch in regelmäßigen Plena könnte die Aufhebung des Zwangs zur kurzfristigen Einigung eine positive Wirkung entfalten.

Die bisherige Entwicklung im BSF kontrastiert deutlich mit dem Ideal einer Einheit in der Vielfalt. Der Gedanke liegt also nahe, dass sich

das Potenzial der Sozialforums-idee auch auf lokaler Ebene vor allem in Form von Großveranstaltungen entfalten kann. Tatsächlich plant die ‚Initiative für ein Berliner Sozialforum‘ derzeit ein erstes größer angelegtes Berliner Forum für Herbst 2005, zusätzlich zu den monatlichen Treffen der Initiative.⁹ Ein erstes Vorbereitungstreffen im Juni ergab reges Interesse auch bei Gruppen, die sich sonst nicht am BSF-Plenum beteiligen. Auch wenn die Berliner Initiative schon heute de facto als Sozialforum verstanden wird, bleibt also mit der Perspektive punktueller größerer Veranstaltungen die Hoffnung auf eine breite Vernetzung der Globalisierungskritiker erhalten.

5 Schluss

Der Blick auf lokale Sozialforen in Deutschland hat gezeigt, dass die Idee des Weltsozialforums vielgestaltig auf lokale Verhältnisse übertragen wird. Die unterschiedlichen Akteure, die sich dabei zusammenfinden, scheinen in vielen Fällen in fundamentale Konflikte verwickelt zu sein. Dabei spielen das Selbstverständnis des Forums, die politische Sozialisation der Teilnehmer oder ideologische Differenzen eine Rolle. Homogenisierung und Demobilisierung sind häufig die Konsequenz – und lassen die Foren damit in Widerspruch zu der ursprünglichen Idee einer Einheit in Vielfalt geraten.

Einen starken Schub erhielt die Forumsbewegung durch die Mobilisierung gegen die Sozialkürzungen. Im Zuge der Hartz IV-Proteste interessierten sich vielerorts Menschen, die zuvor politisch nicht aktiv waren, für die Sozialforen. Die Frage liegt deshalb nahe, welche Auswirkungen ein nachlassendes Interesse an diesem Thema hätte. Kann das Engagement konsolidiert und die Brücke zu globalen Entwicklungen geschlagen werden?

Unklar bleibt auch, wie sich die lokalen Sozialforen organisatorisch entwickeln. Am Berli-

ner Beispiel wurde gezeigt, auf welche Probleme und Grenzen kontinuierlich tagende Foren stoßen. Ob diskontinuierliche Formen besser geeignet sind, um sich dem Idealmodell des Sozialforums anzunähern und die Zusammenarbeit auf lokaler und regionaler Ebene zu fördern, bleibt zu untersuchen.

Christoph Haug, Simon Teune und Mundo Yang arbeiten im Rahmen des Projektes *Democracy in Europe and the Mobilization of Society* am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung über globalisierungskritische Bewegungen.

Anmerkungen

¹Die Bezüge auf Weltsozialforum (WSF) und Europäisches Sozialforum sind allerdings nicht nur positiv. Basisdemokraten und radikale Linke beklagen die Dominanz einiger Funktionäre und den Auftritt linkspopulistischer Politiker auf dem WSF. Auf dem ersten WSF außerhalb Porto Alegres in Mumbai und auch auf dem Europäischen Sozialforum in London hat es bereits separate Treffen der Forumskritiker gegeben. Gerade vor dem Hintergrund dieser Kritik setzten Basisdemokraten vielerorts große Hoffnungen in die lokalen Sozialforen.

²Eine deutsche Version der Charta findet man auf der Internetseite des Sozialforums in Deutschland: <http://www.dsf-gsf.org/prinzipien/index.html>

³Mayer weist darauf hin, dass durch diese Prozesse eine ambivalente Gelegenheitsstruktur für Bewegungsakteure entstanden ist. Indem staatliche Aufgaben von Trägern aus dem dritten Sektor übernommen wurden, hat ein Teil der städtischen Bewegungen die geschilderte Entwicklung mit getragen, dabei aber auch größeren Einfluss auf staatliche Politik erhalten (Mayer 2003: 286-291).

⁴Auch das erste nationale Sozialforum im Juli diesen Jahres in Erfurt fand vergleichsweise spät statt.

⁵Natürlich gibt es darüber hinaus Aktivitäten. Ostdeutsche Städte z.B. sind in der Zusammenstellung unterrepräsentiert.

⁶So hat sich in Hamburg die „Initiative Hamburger Sozialforum“ neben dem „Hamburger Sozialforum“ gebildet; in Berlin und Köln dominieren postautonome Linke die Foren, während andere Gruppen Bündnisse gegen die Sozialreformen gebildet haben.

⁷Bei diesem Beteiligungsmodell können die Bürger von Porto Alegre zu großen Teilen über die Investition öffentlicher Gelder bestimmen (Herzberg 2002).

⁸Unter den aktiven Gruppen waren: Für eine linke Strömung (F.e.l.S.), Antifaschistische Linke Berlin (ALB), Internationale Sozialistische Linke (ISL), Linksruck, Sozialistische Alternative (SAV), PDS, Linke Gewerkschafter, Erwerbsloseninitiativen aus Ver.di und GEW, Initiative Anders Arbeiten, Erwerbslosenkreis, Anti-Hartz-Bündnis, Das Aktionsbündnis ACT!, Attac, Anti-Atom-Plenum, Frauenforum, Internationale Freundschaft/Solidarität (Bahn & Haberland 2004: FN 67).

⁹Das nach diesem Modell im Juni veranstaltete 1. Bremer Sozialforum wurde von der Berliner Initiative positiv aufgenommen.

Literatur

Bahn, Evelyn/Haberland, Marius 2004: Projektbericht: „Initiative für ein Berliner Sozialforum“. Berlin: Freie Universität. http://www.socialforum-berlin.org/downloads/041201_studie_sozialforum.pdf

Berliner Sozialforum 2005: Für eine Soziale Stadt. Für ein Berliner social forum. <http://www.mphase.net/wiki/index.php?F%FCr%20ein%20Berliner%20socialforum>.

Grottian, Peter/Narr, Wolf-Dieter/Roth, Roland 2003: Es gibt Alternativen zur Repressanda 2010! http://www.socialforum-berlin.org/downloads/repressanda_lang.pdf

Herzberg, Carsten 2002: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster: LIT Verlag.

Köhler, Bettina/Wissen, Markus 2003: Globalizing Protest: Urban Conflicts and Global Social Movements. In: International Journal of Urban and Regional Research, Jg. 27. Heft 4, 942-951.

Mayer, Margit 2003: Lokale Politik und Bewegungen im Kontext der Globalisierung. In: Scharenberg, Albert/Schmidtke, Oliver (Hg.), Das Ende der Politik? Globalisierung und der Strukturwandel des Politischen. Münster: Westfälisches Dampfboot, 277-300.

Ohne_Autor 2004: Produktives Missverständnis. http://www.socialforum-berlin.org/downloads/artikel_ak040202.rtf

Pleyers, Geoffrey 2004: The Social Forums as an Ideal Model of Convergence. In: International Social Science Journal, Jg. 56. Heft 182, 507-17.

Roth, Roland 1994: Lokale Bewegungsnetzwerke und Institutionalisierung von neuen sozialen Bewegungen. In: Neidhardt, Friedhelm (Hg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Opladen: Westdeutscher Verlag, 413-36.

Sassen, Saskia 1996: Metropolen des Weltmarkts. Die neue Rolle der Global Cities. Frankfurt am Main/New York: Campus.

FORSCHUNGSBERICHT

Gemeinnützige Organisationen und lokale Beschäftigungspolitik

1 Einleitung

Die hier vorgestellte Untersuchung wurde im Rahmen von ‚instruments & effects‘¹, einem durch den Europäischen Sozialfonds geförderten und mittlerweile abgeschlossenen Projekt, durchgeführt. Vorrangiges Ziel des Gesamtprojekts war, Modelle für eine langfristige Stabilisierung des Dritten Sektors zu entwickeln. Als Grundlage dafür wurden im Jahr 2003 Organisationen² aus den Bereichen Soziales, Kultur und Sport mit Interviews und Fragebögen zu Finanzierung und Beschäftigungssituation in den Bezugsjahren 2002/2003 befragt. Unter den in die Auswertung eingegangenen Organisationen³ befanden sich insbesondere solche, die im Kontext neuer sozialer Bewegungen (nsB) bis in die 1990er entstanden sind.

2 Rahmenbedingungen gemeinnütziger Organisationen

2.1 Finanzierung und Beschäftigung

Auf der Grundlage einer von Bauer und Betzelt (2000: 22f) entwickelten Kategorisierung wurden alle befragten Organisationen in Finanztypen eingeteilt. 48% waren demnach überwiegend, d.h. zu mehr als 55% über öffentliche Mittel⁴ finanziert, im sozialen Bereich konnten 62% der Organisationen dieser Kategorie zugeordnet werden, 37% waren es im Kulturbereich; Sportvereine waren hier nicht vertreten (Kotlenga et al. 2004a: 10f). Wichtigste Mittelgeber bei den öffentlichen Mitteln waren die Kommune und die Bundesanstalt für Arbeit (BA). Vor allem die Instrumente der Arbeits- und Beschäftigungsförderung (ABM/SAM, Maßnahmen nach §19 BSHG) hatten eine große Bedeutung. Die Auswertung für 53 Vereine ergab 414 sozialversicherungspflichtige und geringfügige (10%) Beschäftigungsverhältnisse.

Der Anteil der über ABM und § 19 BSHG finanzierten Stellen lag insgesamt bei 28%. Im Sozialbereich war er mit 33% am höchsten, insbesondere durch Gruppenmaßnahmen bei Bildungsträgern, aber auch im Kultur- und Sportbereich hatten diese Maßnahmen einen Anteil von 12% an der Stellenanzahl. Zuvorderst ABM fungierten für kleinere Einrichtungen oftmals als Basis zur Etablierung und Erhaltung einer hauptamtlichen Struktur, für größere Einrichtungen als Basis für Qualifizierungsmaßnahmen und zugleich als Kofinanzierungsmittel für Projektförderungen durch die EU und das Land. Die Instrumente der Arbeits- und Beschäftigungsförderung hatten damit – obwohl als individuelle Zielgruppenförderung konzipiert – faktisch einen erheblichen Anteil am Erhalt sozialer und kultureller Infrastruktur als Ganzer. (Kotlenga et al. 2004: 16f)

2.2 Möglichkeiten der Substituierung öffentlicher Mittel?

Angesichts des anhaltenden Rückgangs öffentlicher Mittel auf kommunaler, Landes- und Bundesebene v.a. durch die Einschränkung ‚Freiwilliger Leistungen‘ stellt sich die Frage nach Substituierungsmöglichkeiten durch Verkauf- und Gebührenerlöse, Spendenakquise und Sponsoring. In der Untersuchung wurden die bisherigen quantitativen Anteile dieser Mittel am Gesamtbudget erfasst, zum anderen nach Entwicklungen in diesem Bereich gefragt. Als ‚relevant‘ und damit ausbaufähig wurde ein Anteil von mindestens 10% am Jahresbudget festgelegt.

Verkaufserlöse und Gebühren

Von allen befragten Organisationen zusammen hatten 37% gemäß der o.g. Festlegung relevante Verkaufserlöse. Im Sportbereich waren dies 62% der in die Auswertung eingegangenen Vereine; unabhängig von der Höhe des Jahresbudgets verfügten sie meist über Gastronomieerlöse in relevanter Größenordnung. Im Kulturbereich

reich hatten 45% der Organisationen relevante Erlöse, allerdings nur Organisationen mit einem Budget von mindestens 30.000 Euro, welches eine minimale hauptamtliche Struktur ermöglicht. Hingegen konnten nur 27% der befragten Organisationen im Bereich Soziales einen 10%igen Anteil mit Gebühren- und Verkaufserlösen erwirtschaften. Hier waren ausnahmslos Einrichtungen vertreten, die über ein Budget von mindestens 100.000 Euro verfügten (Kotlenga et al. 2004a: 12f).

Private Fremdmittel

Private Fremdmittel⁵ hatten insgesamt eine geringe und in absoluten Zahlen gesehen sogar rückläufige finanzielle Bedeutung. Die InterviewpartnerInnen berichteten vom Rückgang der Spendenbereitschaft im Allgemeinen und kontinuierlicher Spenden im Besonderen.⁶ Einen relevanten Anteil von 10% hatten diese Mittel bei 23% der Einrichtungen. Die Akquise gelang eher im Sport- und Kulturbereich als im Sozialbereich, wobei eine kontinuierliche und persönliche Kontaktpflege sich als notwendige Voraussetzung erwies. Diese war jedoch für kleinere Organisationen ohne eine kontinuierliche hauptamtliche Basis nur in Ausnahmefällen leistbar (Kotlenga et al. 2004a: 12,21).

Freiwilliges unbezahltes Engagement

Die Bedeutung und Veränderung des freiwilligen unbezahlten Engagements für die Arbeit von und in Vereinen war ebenfalls Gegenstand der Befragungen. Insbesondere in den Vereinen, die im Zusammenhang mit nsB entstanden sind und nach wie vor themenanwaltschaftlich tätig, blieb trotz einer noch bis zur Jahrtausendwende anhaltenden Professionalisierung die bezahlte Beschäftigung eng mit unbezahlttem Engagement verbunden. Bei vielen dieser Vereine basierte die Arbeit bislang auf häufigen Übergängen zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen engagierter ‚Schlüsselpersonen‘, die zwischen

ABM- und Projektfinanzierung, Honorararbeit und unbezahlter ehrenamtlicher Arbeit bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen wechselten. Durchgängig verwiesen die befragten MitarbeiterInnen zum einen auf die in der Tendenz abnehmende Engagementbereitschaft und die damit verbundenen Schwierigkeiten, neue Engagierte zu gewinnen, zum anderen auf das zunehmend diskontinuierliche Engagementverhalten der Aktiven. Als Gründe für diese Veränderungen wurden der wachsende Druck durch veränderte Studienbedingungen und die Arbeitsmarktsituation bei gleichzeitig restriktiverer Vergabe von Transferleistungen genannt (Kotlenga et al. 2004a: 14f).

Angesichts dessen war für viele Vereine ein hauptamtlich unterstützter organisatorischer Kern notwendig, um neue Aktive zu gewinnen und die zunehmend projektbezogenen Einzelaktivitäten koordinieren zu können. Dieser basierte in kleinen Vereinen oftmals auf öffentlich geförderter Beschäftigung. Die Einschränkung der Förderinstrumente in den Bezugsjahren zog daher negative Dominoeffekte, auch für das freiwillige Engagement und insbesondere in den hiervon stark getragenen Vereinen nach sich (Kotlenga et al. 2004a: 18).

2.3 Fazit

Insgesamt wurde deutlich, dass die Möglichkeiten, durch Verkauf von Produkten und Dienstleistungen oder die Einwerbung von privaten Fremdmitteln verstärkt Einnahmen zu erzielen, in den Bereichen Soziales, Kultur und Sport sehr unterschiedlich und v.a. im Bereich Soziales eingeschränkt sind. Zwar gaben sämtliche der in diesem Sinne ‚erfolgreichen‘ Organisationen an, dass der Anteil dieser Mittel in den letzten Jahren gestiegen sei und damit Rückgänge im Bereich der öffentlichen Mittel teilweise ausgeglichen werden konnten. Dies ist allerdings nur in wenigen Fällen gelungen und – mit Ausnahme der Sportvereine – war bei den befragten Organisationen eine durch

öffentliche Mittel gewährleistete kontinuierliche Sockelfinanzierung von Personal die Grundlage für den Auf- und Ausbau eines Geschäftsbereichs bzw. erfolgreicher Einwerbung privater Fremdmittel (Kotlenga et al. 2004b: 13f).

Auch die Substituierung bezahlter Beschäftigung durch unbezahltes Engagement erscheint vor dem Hintergrund der Untersuchung weder wünschenswert noch möglich. Vielmehr erwies sich, dass freiwilliges Engagement zunehmend auf eine hautamtlich unterstützte Infrastruktur angewiesen ist.

In Auseinandersetzungen über die zukünftige Finanzierung und Verortung gemeinnütziger Organisationen sollten daher die Funktion öffentlicher Mittel als Sockelfinanzierung, die Abhängigkeit der verschiedenen Finanzquellen untereinander sowie die unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen in Abhängigkeit von den Tätigkeitsbereichen stärkere Beachtung finden. Eine bloße Gegenüberstellung von ‚Staatsabhängigkeit‘ auf der einen, Eigenmittelerwirtschaftung und ‚Bürgergesellschaft‘ auf der anderen Seite⁷, verkennt die faktische Bedeutung öffentlich geschaffener ‚Ermöglichungsstrukturen‘ für die Nutzung anderer Ressourcen. Diese Ermöglichungsstrukturen betreffen sowohl die Ebene der Organisationen selbst als auch die der einzelnen darin tätigen AkteurInnen, die von einer zunehmenden Prekarisierung der Lebensverhältnisse betroffen sind (Kotlenga et al. 2004b: 15).

Ausgehend von den Ergebnissen der Bestandsaufnahme wurden Vorschläge zur Stabilisierung des Dritten Sektors formuliert, die auf die kommunale Förderung (Basisfinanzierung, Kofinanzierungs- und Bürgerschaftsfonds, planungssichere Vergabepaxis), die Schaffung einer trägerübergreifenden Kommunikations-, Informations- und Projektberatungsstruktur sowie die Gestaltung von lokaler Beschäftigungspolitik abzielen. (ausführliche Darstellung: Kotlenga et al. 2004b)

3 Sozialpolitische Gestaltungsmöglichkeiten

In den letzten Jahren wurden Handlungsspielräume gemeinnütziger Organisationen und darin tätiger Aktiver deutlich eingeschränkt. So berichteten fast alle der an der Untersuchung beteiligten Einrichtungen von Arbeitsverdichtung; diese ergab sich aus der Notwendigkeit, aus immer mehr Quellen und verbunden mit wachsenden Anforderungen Mittel für die Aufrechterhaltung des ‚Basisbetriebs‘ akquirieren zu müssen. In der Folge blieben weniger Ressourcen für Organisationsentwicklung, Vernetzungs- und Lobbyarbeit mit anderen Organisationen übrig (Kotlenga et al. 2004a: 15f).

Vor dem Hintergrund der hier vorgestellten empirischen Ergebnisse wird im Folgenden der Frage nachgegangen⁸, inwieweit Dritt-Sektor-Organisationen Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung ihrer Rahmenbedingungen haben, v.a. im Kontext beschäftigungspolitischer ‚Reformen‘. Am Beispiel der ‚1-Euro-Jobs‘ (Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigungen gemäß § 16 SGB II, kurz MAE) soll verdeutlicht werden, dass die aktuellen Umstrukturierungen eine stärker sozialanwaltschaftlich gestaltende Rolle des Dritten Sektors herausfordern und zugleich erschweren.

Die analog zum alten BSHG ausgestaltete Maßnahme ist nicht neu, wurde allerdings stark ausgeweitet und ersetzt in der Praxis andere Instrumente der Beschäftigungsförderung. Mit den sozialrechtlichen⁹ Arbeitsgelegenheiten wurde ein Instrument zur zentralen Integrationsmaßnahme, welches zuvor v.a. zur Prüfung der Arbeitsbereitschaft im Vorfeld einer anschließenden arbeitsrechtlichen Beschäftigungsmaßnahme eingesetzt wurde. Wie oben dargestellt, hatten auch bislang Beschäftigungsförderinstrumente einen erheblichen Anteil an der Finanzierung von Vereinsarbeit und Aktivitäten – oftmals als ‚dauerhaft prekäre‘ Sockelfinanzierung einer organisatorischen Infrastruktur.

Viele Vereine sehen sich angesichts nicht mehr geförderter ABM/BSHG19-Stellen und Zivildienststellen sowie mangelnder Alternativen gezwungen, ‚1-Euro-Jobs‘ zu schaffen, um als Einrichtung weiter zu bestehen. Bei den Diskussionen um die ‚Hartzreformen‘ im letzten Jahr wurde deutlich, dass viele gemeinnützige Organisationen die Ausweitung dieser Maßnahmen und eine aktive Beteiligung an deren Umsetzung ablehnen. Kritisiert wurden der potentielle Zwangscharakter unter Androhung von Leistungskürzung, die Aufgabe professioneller und ethischer Standards in der Integrationsarbeit, mangelnde Perspektiven für Betroffene, die Abwertung der Arbeitsfelder, die drohende Verdrängung bezahlter Beschäftigung und die Instrumentalisierung als Kontrollinstanz (vgl. Völker 2004).

Unter relativ guten Bedingungen für Erwerbslose und Träger (Freiwilligkeit, relativ hohe Aufwandsentschädigung und Trägerpauschale) ging die Ausweitung der MAEs Ende 2004 in die Erprobungsphase¹⁰. Diese fungierten als politische Türöffner und stehen seit Inkrafttreten des SGB II Anfang 2005 zur Disposition lokaler Aushandlungsprozesse.¹¹

Mit der Einführung der MAEs fallen die sozialanwaltschaftliche Rolle gemeinnütziger Organisationen und die Vertretung von Organisations- bzw. individuellen Interessen tendenziell auseinander. Eine Reflexion über die damit einhergehenden Widersprüche¹² scheint zumindest auf Ebene der Organisationen kaum noch stattzufinden. Die Widersprüche verbleiben vielmehr bei den einzelnen MitarbeiterInnen oder werden als Integrationsverpflichtung gegenüber Erwerbslosen umgedeutet. (Kröger 2005; Burbach 2005)

Trotz der beschriebenen ‚Zwangslage‘ der Organisationen war und ist die starke Ausweitung dieses Workfare-Instruments nicht ohne die Mitwirkung der ‚Gesamtheit‘ gemeinnütziger Träger durch- und umsetzbar. Die Möglichkeiten der *einzelnen* Organisationen, sich nicht

zu beteiligen, sind angesichts der existentiellen Abhängigkeit von Beschäftigungsförderung allerdings gering.

Um eine Verbesserung der Rahmenbedingungen zu erreichen wären zum einen stärkere Kooperationsbeziehungen unter den Dritte-Sektor-Organisationen erforderlich – auf Basis einer Reflexion von Gemeinsamkeiten, Besonderheiten und einer sozialanwaltschaftlichen Profilschärfung. Mit einem deutlicheren Profil könnte zum anderen eine stärkere zivilgesellschaftliche Unterstützungsbasis in Verbindung mit einer über NutzerInnen, Aktive und einzelne Organisationen hinausgehenden Öffentlichkeit ermöglicht werden; ohne UnterstützerInnen wird ein erfolgreiches Eintreten für verbesserte Rahmenbedingungen unwahrscheinlich. Eine Auseinandersetzung über die eigene gesellschaftliche Rolle wäre nicht zuletzt angesichts der Verortung des Dritten Sektors innerhalb des ordnungspolitischen Rahmens der EU für die Erbringung von Dienstleistungen erforderlich (Klute 2005).

4 Chancen durch Regionalisierung?

In der politikwissenschaftlichen Literatur über Multi-Level- und Regional Governance werden regionalen Politiknetzwerken als weichen Formen der Steuerung unter Einbeziehung aller relevanten, insbesondere auch zivilgesellschaftlichen AkteurInnen, eine größere Problemlösungskompetenz zugeschrieben. Begründet wird diese mit der verbesserten Nutzung und Erweiterung des erforderlichen Wissens und mit Demokratisierungspotentialen durch Sozialkapitalbildung (Pohn-Weidinger 2003: 15f). Die Bundesregierung hat mit dem SGB II den kommunalen Ebenen weitgehende Gestaltungsspielräume zugewiesen, u.a. bei der Ausgestaltung von Zielen und Instrumenten lokaler Beschäftigungsförderung.¹³ Diese obliegt den örtlichen Trägern der Leistungen des SGB II, d.h. den Arbeitsgemeinschaften (ARGE) aus BA und Kommune bzw. den optierenden Kommunen.

Die Einbeziehung anderer AkteurInnen ist v.a. durch einen Beirat vorgesehen, dessen Struktur und Kompetenzen ebenfalls nicht gesetzlich fixiert wurden.

Die stärkere Regionalisierung von Beschäftigungspolitik wirft die Frage auf, welche Chancen sozialpolitischer Einflussnahme sich für zivilgesellschaftliche AkteurInnen, insbesondere auch gemeinnützige Organisationen (in ihrer Doppelfunktion als Leistungserbringer und Sozialanwälte) ergeben und in welchen Stufen des Politikprozesses¹⁵ sie genutzt werden können. Dies ist insbesondere in Hinblick auf Optionskommunen relevant, die im Unterschied zu den ARGE-Kommunen (in denen die lokalen Behörden der BA zwar mit kommunalen VertreterInnen kooperieren müssen, aber gleichzeitig Teil einer Bundesbehörde sind) auf lokaler Ebene allein für die Leistungen des SGB II verantwortlich sind. Das kommunale Optionsmodell wurde von vielen lokalen beschäftigungspolitischen Akteursnetzwerken insbesondere aufgrund langjähriger Kooperationen und Partnerschaften angestrebt. Potentiell bieten diese ‚erprobten Netzwerke‘ sowie die eindeutig lokalisierten Entscheidungskompetenzen des Optionsmodells Anknüpfungspunkte für mehr Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten seitens gemeinnütziger Organisationen. V.a. in der Phase der Politikentwicklung ist möglicherweise das Mobilisierungspotential für oder gegen bestimmte sozialpolitische Weichenstellungen größer als in Bezug auf eine zentral gesteuerte Bundesbehörde. Andererseits liegen mit der kommunalen Option die kommunale institutionelle Förderung von gemeinnützigen Organisationen und die Ausgestaltung und Vergabe der Instrumente der Beschäftigungsförderung bei einem Entscheidungsträger. Das Prinzip ‚Leistungen aus einer Hand‘ gilt damit auch für gemeinnützige Organisationen und kann mit stärkeren Zugriffsmöglichkeiten verbunden sein. Die bereits von einigen Kommunen angekündigte

Reduktion von Personalkostenanteilen im Rahmen institutioneller Förderungen mit Verweis auf die Möglichkeiten von MAEs veranschaulichen die darin liegenden Gefahren (Sievers 2004; Burbach 2005). Neben der Frage der Gestaltungsmöglichkeiten wird sich als entscheidend erweisen, wie diese von den Organisationen genutzt werden und inwieweit eine Partizipation im Sinne sozialanwaltschaftlichen Handelns über die Vertretung von Organisationsinteressen hinaus gelingen kann.

Ungeachtet dessen stellt sich aus Perspektive demokratiepolitischer Erwägungen (Pohn-Weidinger 2003: 11) mit einer dezentralisierten Ausgestaltung des SGB II durch lokale Netzwerke möglicherweise die Schaffung ungleicher Lebensverhältnisse als die Kehrseite einer stärkeren lokalen Beeinflussbarkeit dar. Sie geht mit dem Abbau von allgemeinverbindlichen und individuell einklagbarer Rechte einher. Welche Leistungen wem zustehen könnte zunehmend eine Frage des Wohnortes in Abhängigkeit von lokalen Netzwerkstrukturen und Machtverhältnissen werden.

Sandra Kotlenga, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei zoom e.V. – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen. Kontakt: S.Kotlenga@prospektive-entwicklungen.de

Anmerkungen

¹Das Projekt wurde in Trägerschaft der Stadt Göttingen (Beschäftigungsförderung) gemeinsam mit zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. und der Bildungseinrichtung BUPNET durchgeführt. Weitere Informationen sowie die zitierten Texte sind unter www.instrumentsandeffects.de verfügbar.

²Die Erstellung des Gesamtsamples relevanter Organisationen erfolgte nicht über das Vereinsregister, sondern über öffentlich verfügbare Informationen der Stadt, der Organisationen und ihrer Netzwerke; nach außen ‚inaktive‘ Vereine sind daher nicht erfasst.

³Bis auf zwei ‚soziale Betriebe‘ (gemäß eines niedersächsischen Förderprogramms) waren alle befragten Organisationen gemeinnützige Vereine.

⁴Zuwendungen, Leistungsentgelte, Maßnahmenfinanzierungen von Bund, Ländern, Gemeinden, BA, Versicherungsträgern und EU.

⁵Stiftungsmittel, Sponsormittel und Spenden

⁶So berichteten zwei im kirchlichen Bereich entstandene Vereine von einer gelungenen Umstellung der Finanzierung einer hauptamtlichen Stelle von ABM auf Spendenfinanzierung. Dieses Modell sei mittlerweile jedoch durch die von einigen Spendern vorgenommene Umwandlung dauerhafter in Einmalspenden unsicher.

⁷Beispielhaft Daniel Dettling zur ‚aktiven Bürgergesellschaft‘.

⁸Grundlage für die hier formulierten Einschätzungen ist die Auswertung von Internetforen und Informationssammlungen zum Thema ‚1-Euro-Jobs‘ (www.arbeitnehmerkammer.de, www.labournet.de) sowie Auswertungen von themenbezogenen Diskussionsveranstaltungen im Rahmen des Göttinger Sozialforums unter starker Beteiligung gemeinnütziger Träger.

⁹Im Unterschied zu arbeitsrechtlichen Verhältnissen mit entsprechenden Rechten für ArbeitnehmerInnen werden die Bedingungen vom Träger der Leistungen nach SGB II festgelegt.

¹⁰Für ArbeitslosenhilfeempfängerInnen gemäß § 198 SGB III.

¹¹Der Gesetzgeber hat der lokalen Ebene weitreichende Gestaltungsmacht bei der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung des SGB II und seiner Instrumente zugewiesen, vgl. Kap. 4.

¹²Davon zeugen Erklärungen vieler Organisationen zur Einrichtung von MAEs unter Wahrung von Mindeststandards bei grundsätzlicher Kritik an den Hartzgesetzen (z.B. DGB et al.)

¹³Dass im Bereich Beschäftigungsförderung nun vorwiegend sozialrechtliche Arbeitsgele-

genheiten eingesetzt werden, obliegt kommunalen Entscheidungen; im SGB II werden sie nachrangig hinter der Schaffung von Qualifizierungs- und arbeitsrechtlichen Arbeitsgelegenheiten aufgeführt.

¹⁵Problemwahrnehmung, Agendasetting, Politikentwicklung und Implementation (vgl. Pappi 1995: 33)

Literatur

Bauer, Rudolph/Betzelt, Sigrid 2000: Non-Profit-Organisationen als Arbeitgeber. Opladen.

Burbach, Michael 2005: Die Versuchung ist groß. In: *express -Zeitschrift für sozialistische Betriebs- und Gewerkschaftsarbeit*, 3/05. Verfügbar unter <http://www.labournet.de/express/2005/01/index.html> [1.6.2005].

DGB/SoVD-VdK/SoVD/KAB 2004: Gemeinsame Erklärung zur öffentlich geförderten Beschäftigung, 23. Oktober 2004, Berlin.

Dettling, Daniel 2002: Die aktive Bürgergesellschaft, vom Leitbild zur Umsetzung. In: *Kommune – Forum für Politik, Ökonomie, Kultur* 3/02. Verfügbar unter <http://www.oekonnet.de/kommune/kommune08-02/ddettlin.htm> [1.6.2005].

Klute, Jürgen 2005: Ein Memorandum zum Dritten Sektor vor dem Hintergrund der Neugestaltung der ‚Dienstleistungen von Allgemeinem Interesse‘. In: *Kotlenga, Sandra/Nägele, Barbara/Pagels, Nils/Roß, Bettina* (Hg.) 2005: *arbeit(en) im dritten sektor – europäische perspektiven*. Thalheim-Mössingen.

Kotlenga, Sandra/Richter, Karen/Roß, Bettina 2004a: Bestandsaufnahme von Organisationen aus den Bereichen Soziales, Kultur, Umwelt und Sport. In: *Stadt Göttingen, Beschäftigungsförderung* (Hg.): *instruments & effects I*.

Kotlenga, Sandra/Richter, Karen/Roß, Bettina 2004b: Empfehlungen zur Stabilisierung von Organisationen in den Bereichen Soziales, Kultur und Sport. In: *Stadt Göttingen, Beschäftigungsförderung* (Hg.): *instruments & effects II*.

Kröger, Martin 2005: Die Linke stellt ein. In: *Jungle World* vom 23.2.2005.

Pappi, Franz Urban 1995: Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik: Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze. Frankfurt.

Pohn-Weidinger, Simon 2003: Formen Regionaler Governanceprozesse. Theoretische Überlegungen und Empirische Erfahrungen insbesondere im Bereich kooperativer Arbeitsmarktpolitik. Institut für Technologie- und Regionalpolitik, Working Paper Nr. 14-2003. Wien, Graz.

Sievers, Markus 2004: Umgang mit Ein-Euro-Jobs gerügt. In: *Frankfurter Rundschau* vom 3.10.2004.

Völker, Wolfgang 2004: Wehret den Anfängen. Elf Argumente zur Diskussion der „gemeinnützigen Arbeit“. Verfügbar unter http://www.verdi.de/erwerblos/aktuelles/arbeitsgelegenheiten_1_euro_jobs/position_ma_diakonie_hamburg [1.6.2005].

FORSCHUNGSBERICHT

Vereine, lokale Politik und Demokratie

1 Einleitung

Im vergangenen Jahrzehnt sind bürgerschaftliches Engagement, soziale Bewegungen, der Nonprofit-Sektor und Zivilgesellschaft zu festen Größen in der Politikwissenschaft geworden. Diese Entwicklung fügt sich in den Trend eines allmählichen ‚Cultural Turn‘ (Schwab-Trapp 2002: 19) in den Sozialwissenschaften ein: die Mikro- und Mesoebene politischer Kultur, Alltagskommunikation und bürgerschaftlicher Selbstorganisation gewinnen gegenüber der Makroebene politischer Systeme und Institutionen als Erklärungsfaktor für gesellschaftlichen Wandel an Bedeutung.

Auch Vereine rücken im Zusammenhang dieser Debatten zunehmend ins Blickfeld der

Politikwissenschaft: Sie sind in Deutschland die verbreitetste Form institutionalisierter bürgerschaftlicher Selbstorganisation und von vielfältiger funktionaler Relevanz für das Gemeinwesen. Es wird von mehreren hunderttausend eingetragenen Vereinen, Tendenz steigend, ausgegangen (Zimmer 1996: 94; Zimmer 2005); hinzu kommen viele nicht-selbständige Ortsvereine als Verbandsgliederungen, nicht-eingetragene Vereine und vereinsähnliche Strukturen.

Dieser Beitrag soll verschiedene Aspekte zur bislang bruchstückhaften empirischen Vermittlung zwischen demokratietheoretischer Zivilgesellschaftsdebatte und Vereinen bzw. Assoziationen als den oft mit Zivilgesellschaft identifizierten Akteuren beitragen. Diese werden zuweilen mit hohen normativen Erwartungen in Hinblick auf demokratieförderliche Wirkungen ihrer Arbeit belegt. Zunächst werden verschiedene analytische Perspektiven auf die funktionale Relevanz von Vereinen in Rahmen von ‚Zivilgesellschaft‘ dargestellt (Kap. 2).

Empirisch untermauert werden können einige dieser Aspekte durch Ergebnisse der Befragung ‚Vereine in Münster‘ (Zimmer/Hallmann 2005). Eine überblicksartige Darstellung der lokalen Vereinslandschaft (Kap. 3) führt zu dem Schluss, dass es den ‚typischen Verein‘ nicht gibt. Wie sich gezeigt hat, betrachten sich jedoch nicht wenige Befragte auch als politische Akteure. Welche Vereine sind dies, inwieweit und in welcher Form mischen sie sich in lokale politische Auseinandersetzungen ein (Kap. 4)? Abschließend wird für eine weitergehende qualitative Untersuchung des konflikttheoretischen Aspektes zivilgesellschaftlicher Aktivität mittels diskursanalytischer Verfahren plädiert. Im Kontrast zur meist quantitativen Methodik der Einstellungs- und Partizipationsforschung kann so die kollektive und prozesshafte Dimension politischer Kultur hervorgehoben und zugleich über den meist institutionalistischen Zuschnitt der Politikfeld- und Governance-Forschung hinausgegangen werden (Kap. 5).

2 Zivilgesellschaft und bürgerschaftliche Selbstorganisation

Die Rede von der Zivilgesellschaft ist inzwischen in allen politischen Lagern, in den Erklärungen von Regierungen und auf den Feuilletonseiten der Zeitungen zum Alltagsgeschäft geworden. Verbunden mit dem hier gezeichneten (Zerr-)Bild ist oft eine normative Überhöhung des engagierten Bürgers und des Nonprofit-Sektors: es wird der Eindruck erweckt, dass sie geradezu selbstlos gesellschaftlich nützliche Leistungen erbringen und quasi interessenlos Wahrheit und Unbestechlichkeit verkörpern. Diese Bemühungen haben allzu oft und zu offensichtlich legitimatorischen Zweck und verschleiern die Ambivalenz und Konflikthaftigkeit dessen, was als Zivilgesellschaft bezeichnet wird (Frankenberg 2003; Klein 2001: 261ff; Haug 2003).

Eine kritische Revision dieser Vorstellungen von Zivilgesellschaft – die Ausdruck einer empirisch völlig unvermittelten demokratietheoretischen Debatte sind (vgl. Heins 2002: 9) – sollte „reale Zivilgesellschaft“ (Roth 2003: 61) in der kritisch-materialistischen Tradition¹ des Begriffs als heterogene, interessen geleitete, vermachtete und keinesfalls staatsfreie Sphäre der Auseinandersetzung über politisch legitimes Handeln und jeweils gültige Deutungen sozialer Wirklichkeit auffassen (Köbler/Melber 1993: 81). Bürgerschaftlichen Selbstorganisationen als wesentlichen, aber keineswegs einzigen, Akteuren in diesen Auseinandersetzungen kann jedoch aus verschiedenen Perspektiven besondere demokratietheoretische Relevanz zugewiesen werden (Alexander 2001: 9ff; Haug 2003: 852f; Heins 2002: 81ff):

- Sie stellen Aggregate oder Verdichtungen sowie Artikulationsbasis bürgerschaftlicher Teilhabeansprüche, Interessen, Motivationen, Werte und Normen in einem intermediären Raum zwischen gesellschaftlicher Basis und politischem Gemeinwesen dar (vgl. Lauth 2003: 43ff).
 - Sie nehmen politische Sozialisations- und Integrationsfunktionen gegenüber dem Individuum wahr und könnten somit als eine Art „Schule der Demokratie“ (Zimmer 1996: 65) fungieren, indem sie neben Solidaritätsbeziehungen demokratische Handlungsnormen und politisches Urteilsvermögen ausbilden (Rödel/Frankenberg/Dubiel 1989: 166ff, Heins 2002: 85).
 - Die Praxis der Machtgenerierung in der Zivilgesellschaft als Dimension von Öffentlichkeit ist im Unterschied zu Staat und Markt primär kommunikativ bzw. beruht auf Artikulations- und Überzeugungsfähigkeit. Bürgerschaftliche Assoziationen intervenieren in Politik und bilden politisches Bewusstsein heraus. Sie müssten dabei nicht nur in der Lage sein, den gegebenen Zustand als Mangel demokratischer Kultur zu kritisieren, sondern auch zu seiner Veränderung beitragen bzw. motivieren können (Honneth 1994: 82).
 - Sie existieren jedoch nicht im luftleeren Raum, sondern sind mit ihrem institutionellen Kontext in vielfältiger Weise verflochten: Als Kooperationspartner der Öffentlichen Hand etwa sind Vereine und Verbände oft finanziell abhängig und Effizienzanforderungen der Leistungserbringung im öffentlichen Auftrag unterworfen (Evers 1992).
- Zivilgesellschaft als politische Öffentlichkeit bildet somit eine wesentliche Möglichkeitssphäre bürgerschaftlicher Einflussnahme. Hiermit gehen jedoch auch strukturelle Probleme und Grenzen, etwa in Form gesetzlicher Rahmenbedingungen, vermachteter Einflusskanäle und Medienoligarchien, einher.
- Ein Hauptanliegen der Befragung ‚Vereine in Münster‘ war es, Vereine als wesentliche Akteure der Sphäre bürgerschaftlicher Selbstorganisation – und somit potenziell auch in zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzungen – auch auf ihre politische Selbstverortung und Aktivität zu befragen.

3 Die Vereinslandschaft in Münster

Das Projekt ‚Vereine in Münster‘ hatte zum Ziel, alle in Münster eingetragenen Vereine zu erfassen und schriftlich zu befragen. Die Befragung wurde von März bis Juni 2004 mittels eines 14-seitigen Fragebogens durchgeführt, der fast ausschließlich geschlossene Fragen aus den Bereichen Struktur, Arbeitsweise, Finanzierung, Mitarbeit Probleme und Einschätzungen umfasste. Von knapp 1900 gültigen Adressen erhielt das Forschungsteam unter Leitung von Prof. Dr. Annette Zimmer 913 auswertbare Fragebögen (48%) zurück, jedoch waren hierunter rund 100 nicht in Münster eingetragene Vereine oder unselbständige Verbandsgliederungen². Wir schätzen aufgrund der erhaltenen Rückmeldungen, dass es mindestens 1600 in Münster eingetragene und aktive Vereine gibt. Somit kommt in Münster (280.000 Einwohner) ein Verein auf weniger als 200 Einwohner.

Die Struktur der Münsteraner Vereinslandschaft lässt sich wie folgt charakterisieren:

- Knapp 45% der befragten Vereine können als überwiegend³ freizeitorientiert eingestuft werden: Sport-, Kultur-, Hobby- und Brauchtumsvereine. 35% gehören zum Bereich soziale Daseinsvorsorge und Infrastruktur: Soziale Dienstleistungen, Gesundheitswesen, Bildung und Forschung. Zu diesem Spektrum gehören u.a. viele Elterninitiativen, Selbsthilfegruppen und Fördervereine. Das verbleibende gute Fünftel bildet ein sehr heterogenes Spektrum von Gruppen, die als gemeinsamen Nenner bestimmte Themen, Gruppen oder Weltanschauungen vertreten, etwa in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt, Religion, Internationales und Menschen- bzw. Bürgerrechte. Somit ist mindestens jeder zweite Verein nicht primär zum Zweck der Geselligkeit, Freizeitgestaltung oder Pflege kultureller Identität gegründet worden.
- Nach verschiedenen Größenkriterien ist jeweils eine klare Mehrheit der Vereine als

klein zu bezeichnen. Rund 60% der Befragten haben unter 100 Mitglieder. Ebenso viele verfügen über weniger als 10.000 Euro Jahresetat und bleiben somit klar unter der Schwelle, die zumindest prekäre Professionalisierung erlaubt. 73% arbeiten ohne bezahlte Beschäftigte, rund 80% haben neben dem Vorstand und der Mitgliederversammlung keine weiteren Entscheidungsgremien. Somit kann eine klare Mehrheit als einfach strukturiert bezeichnet werden.

- 97 lokal tätige Vereine, oder gut 15% derer, die Auskünfte zu ihren Finanzen gegeben haben, finanzieren sich zu über 50% aus öffentlichen Quellen. 45% derjenigen, die darüber Auskunft gegeben haben, erhalten in irgendeinem Umfang öffentliche Zuschüsse, davon 107 mindestens 10.000 Euro im Jahr. Der größte Anteil fließt in den Bereich Soziale Dienste, daneben kleinere, aber durchaus relevante Anteile in die Bereiche Bildung, Gesundheit, Kultur und Sport, wobei in beiden letzteren ein breite Streuung auf viele Vereine zu verzeichnen ist.

Von 913 Antwortenden haben 729 einen klaren Lokalbezug, die übrigen arbeiten schwerpunktmäßig auf regionaler oder überregionaler Ebene. Im Folgenden wird nur auf die Angaben ersterer rekurriert, somit fallen insbesondere die für eine Verwaltungsstadt typischen regionalen Wirtschafts- und Berufsverbände sowie solche Vereine heraus, die eher ‚zufällig‘ gerade in Münster eingetragen sind.

4 Vereine als lokale politische Akteure

Die Ergebnisse der Befragung hinsichtlich der strategischen Ausrichtungen und Arbeitsweisen der Vereine ergeben ein hochkomplexes Bild. Kaum ein Verein sieht sich als Nur-Interessenorganisation oder Nur-Dienstleister, vielmehr vereint ein Großteil mehrere Dimensionen. Eine deutliche Mehrheit von rund 70% sieht sich als stark mitgliederorientiert an, doch lediglich ein

Drittel aller Vereine ist als ‚Mitgliederorganisation-pur‘ zu charakterisieren, bei denen Interessenvertretung, Dienstleistung oder Fördertätigkeit klar von untergeordneter Bedeutung sind. Dieser Typus ist deutlich umrissen: Er umfasst rund zwei Drittel der Brauchtums-, Freizeit und Sportvereine. Recht trennscharf ist zudem die Gruppe der Fördervereine beschreibbar, welche mit rund 25% an der Gesamtheit vertreten sind und in den Bereichen Bildung und Soziales gehäuft auftritt. Jeder Vierte aus dieser Gruppe betrachtet sich auch in hohem Maße als Interessenvertretung, die übrigen sind zumeist als ‚Förderverein-pur‘ zu bezeichnen, mit eher geringer Mitglieder-, Dienstleistungs- oder Lobbyingorientierung. Anders die Gruppe der Dienstleister: Von 40%, die sich als zielgruppenorientierte Dienstleister verstehen, sind die allermeisten multifunktional. Fast jeder Dienstleister sieht sich auch in hohem Maße als Interessenvertretung für Mitglieder, als Selbsthilfeeinrichtung, oder als Themen- oder Gruppenanwalt.

Unter dem Strich betreibt eine gute Hälfte aller Befragten vor allem oder als einen wesentlichen Aspekt Lobbyarbeit bzw. Interessenvertretung. Diese teilen sich in drei etwa gleich große Gruppen auf: Ein Drittel betreibt im we-

sentlichen Interessenvertretung für die Mitglieder, ein weiteres als Themen- oder Gruppenanwälte, und für das letzte Drittel ist beides von Bedeutung. Nur 83 befragte Vereine sind jedoch als ‚Interessenvertretung-pur‘ anzusehen, die deutliche Mehrheit sieht eine andere Orientierung, etwa Dienstleistung, gemeinschaftliche Mitgliederaktivitäten oder Fördertätigkeit als gleich- oder vorrangig an.

Eine weitere Fragenbatterie enthielt drei Items, die sich auf die Art und Weise der politischen Außenorientierung des Vereins beziehen (vgl. Tab.1).

Jeweils rund ein Drittel findet sich in den Aussagen zumindest teilweise wieder, insgesamt ordnet sich eine knappe Hälfte einer der Aussagen positiv zu, während lediglich ein gutes Fünftel der Befragten als eindeutig politisch ambitioniert gelten kann: Für sie trifft zumindest eins der drei Items voll zu.

Nach Bereichen aufgeschlüsselt, ergibt sich folgendes Bild: Freizeit-, Brauchtums- und Sportvereine haben zu über 70% keinerlei und nur zu einer ganz kleinen Minderheit ein deutliches Sendungsbewusstsein dieser Art. Ansonsten ist nur der Bereich Bildung und Forschung, geprägt durch viele Fördervereine, mehrheitlich (60%) politisch abstinent. Neben

Tabelle 1

Politische Aktionsformen	trifft voll zu	trifft teilweise zu
Wir beschäftigen uns mit konkreten (lokal-)politischen Konflikten und tragen unsere Meinung dazu in die Öffentlichkeit	11,7%	21,2%
Wir propagieren gesellschaftliche Perspektiven oder Handlungsansätze, die über den Horizont der aktuellen Reformdebatten hinausgehen	13,9%	15,6%
Wir beteiligen uns zuweilen an politischen Kampagnen, Aktionen oder Initiativen	11,0%	19,7%

einem Mittelfeld in den Bereichen Kultur, Soziales und Gesundheit (gut 50%) stechen einige kleinere Bereiche mit deutlichen Mehrheiten politisch aktiver Vereine hervor.

Zur Erfassung der politischen Aktivität wurden die Vereine daneben zu ihren Positionen hinsichtlich vorgegebener Themenbereiche – von Sozialreformen über Globalisierung, Krieg, Bürgerrechte bis hin zu Ökologie – befragt. Das Ergebnis zeigt ein ähnliches Bild der politischen Zweiteilung: Eine knappe Hälfte gab an, solcherlei Positionen zu vertreten, die bereichsweise Verteilung unterscheidet sich nur punktuell von obigen Befunden: Rund 80% der Sport- und Brauchtumsvereine kreuzten durchweg nein an. Neben Umwelt, Internationales und Bürgerinteressen ist hier auch Gesundheit in der Spitzengruppe vertreten. Im Vergleich zur vorherigen Frage fallen Kulturvereine deutlich zurück, während der Bereich Freizeit zum Mittelfeld aufschließt.

5 Schlussfolgerung

Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass eine beträchtlicher Anteil der lokal tätigen Vereine – in Münster geschätzt eine hohe dreistellige Zahl – sich politisch in der Öffentlichkeit artikuliert bzw. auf kommunaler Ebene politischen Einfluss zu nehmen versucht. Ein großer Teil dieser Vereine ist in Tätigkeitsbereichen aktiv, die aktuell großes Konfliktpotenzial bergen und die zentralen Zukunftsfragen und Spaltungslinien der Gesellschaft berühren: Soziale Sicherungssysteme und Gesundheit, Bildung, Ökologie, Bürgerrechte und Wirtschaft. In diesen Feldern ist eine breite und plurale zivilgesellschaftliche Infrastruktur vorhanden. Viele dieser Vereine beschäftigen sich mit Fragen, die auch unter der normativen Zielsetzung einer qualitativ anspruchsvollen Demokratie in der Zivilgesellschaftsdebatte hohe Relevanz besitzen.

Um demokratisierende Potenziale bürgerschaftlicher Aktivität auszuloten, wie sie etwa

von der ‚neorepublikanischen‘ oder ‚radikaldemokratischen‘ Debatte (Klein 2001: 378ff) erhofft werden, sollte der Horizont politikwissenschaftlicher Analysen weiter gesteckt werden. Nicht nur die institutionellen Voraussetzungen einer pluralen und partizipativen Zivilgesellschaft – Freiheitsrechte und soziale Grundversicherung, Zugang zu Bildung und Information sowie ausreichende Zeitressourcen, die nicht mit ökonomischer Reproduktion ausgefüllt sind (Frankenberg 1994: 219ff; Demirovic 1991: 47) –, sondern wesentlich auch Aspekte der ‚politischen Kultur‘ der Sphäre zivilgesellschaftlicher Konfliktaustragung sind zu erfassen. Hierzu zählen etwa die Art und Weise der Auseinandersetzung wie auch die strukturellen Rahmenbedingungen, unter denen verschiedene Akteure um vorherrschende Deutungen von Wirklichkeit oder die Gültigkeit von Wissensordnungen Einfluss nehmen.

Sowohl auf Basis anspruchsvoller Demokratiemodelle wie auch aus der hegemonietheoretischen Perspektive Gramscis fällt der Sphäre bürgerschaftlicher Selbstorganisation die zentrale Aufgabe zu, sowohl herrschende Deutungs- und Legitimationsmuster und diesen zugrundeliegende Menschenbilder und Demokratieverständnisse zu reflektieren und ggf. als Mangel demokratischer Kultur zu kritisieren, als auch alternative gesellschaftliche Perspektiven zu entwickeln und als Veränderung im Alltagsbewusstsein oder der politischen Kultur zur Geltung zu bringen.

Dies erfordert einen Forschungsansatz, der über die meist auf individuelle Einstellungen gerichtete Werteforschung wie auch über die oft institutionalistisch auf Verfahren und Institutionen politischer Entscheidungsfindung beschränkte Governance-Forschung (Schwab-Trapp 2002: 20; Nullmeier 2001: 278) hinausgeht: Ein diskursanalytisches Verfahren, welches Diskurs als kommunikative Machtpraxis versteht, könnte hierfür – ggf. ergänzt durch andere Verfahren zur Analyse nicht-diskursiver

Rahmenbedingungen – eine geeignete Grundlage sein (Nullmeier 2001). Durch die Konfrontation einer normativen Demokratietheorie mit Diskursanalyse als explizit materialistisch begründeter Kulturanalyse (Jäger 2004: 116, 149ff.) können differenzierte, mit gängigen Idealisierungen kontrastierende, Bilder einer ‚politischen Kultur der Zivilgesellschaft‘ gezeichnet werden. Diskursanalytische Verfahren können genutzt werden, um normative Ambivalenzen im Prozess zivilgesellschaftlicher Auseinandersetzung anhand der Anwendung sprachlich-symbolischer Codes der In- und Exklusion, der Legitimation und Kritik sozialer Praxen und Sachverhalte offen zu legen, diskursive Positionen, Koalitionen und Strategien und schließlich kollektive Orientierungsrahmen unterschiedlicher Akteure bzw. Akteursspektren herauszuarbeiten und bürgerschaftliche Aktivität innerhalb ihres Kontextes lokaler Öffentlichkeit und Politik aus einem neuen Blickwinkel zu betrachten.

Thorsten Hallmann promoviert am Institut für Politikwissenschaft der WWU Münster zum Thema ‚Lokale zivilgesellschaftliche Auseinandersetzungen‘ und ist Stipendiat der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Kontakt: Thorsten.Hallmann@uni-muenster.de

Anmerkungen

¹ Diese fußt wesentlich auf dem Werk Antonio Gramscis, der als erster Zivilgesellschaft (società civile) von bürgerlicher Gesellschaft (società borghese) in der Tradition Hegels wie Marx‘ analytisch trennt. Ist letztere vor allem die Sphäre des Privaten und des Wirtschaftsbürgers, wird in ersterer in einem von Markt und Staat weitgehend autonomen Aushandlungsprozess ‚kulturelle Hegemonie‘ hergestellt. Hierin liegt die Möglichkeit, soziale Ordnung auch unter weitgehendem Verzicht auf unmittelbare Zwangsmittel herzustellen. Zivilgesellschaft bildet somit einen Stabilitätsfaktor bürgerlich-liberaler Staaten, könnte aber auch in verschie-

dener Hinsicht als Ausgangspunkt einer nachliberalen oder demokratisch-sozialistischen Gesellschaftsordnung betrachtet werden (vgl. Heins 2002: 31ff., 69, Haug 2003).

² Zur Samplegewinnung vgl. Zimmer/Hallmann 2005: 5f. Das sehr ungepflegte Vereinsregister erwies sich als unterschätztes Problem.

³ Vorgegeben waren 16 Tätigkeitsbereiche und ein offenes Feld, wobei ein Haupttätigkeitsfeld und bis zu zwei Nebentätigkeitsfelder angegeben werden konnten. Die Zuordnungen zu den Großgruppen beruhen auf den Haupttätigkeitsfeldern.

Literatur

Alexander, Jeffrey C. 2001: Introduction Civil Society I,I,III:Constructing an empirical Concept from normative Controversies and historical Transformations. In: Alexander, Jeffrey C. (Hg): Real Civil Societies: The Dilemmas of Institutionalization. London: Sage Studies in International Sociology, 48.

Demirovic, Alex 1991: Zivilgesellschaft, Öffentlichkeit, Demokratie. In: Das Argument, Nr. 185, 41-55.

Evers, Adalbert 1992: Soziale Bewegung und soziale Ordnung im Konzept des Wohlfahrtsmix. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 4/92, 49-58.

Frankenberg, Günter 1994: Solidarität in einer ‚Gesellschaft der Individuen‘. Stichworte zur Zivilisierung des Sozialstaates. In: Frankenberg, Günter (Hg.): Auf der Suche nach der gerechten Gesellschaft. Frankfurt/Main: Fischer, 210-223.

Frankenberg, Günter 2003: Die neueste Klöppeltechnik für Brüsseler Spitzen. In: Frankfurter Rundschau, 13.08.2003, 11.

Haug, Wolfgang Fritz 2003: Zivilgesellschaft – Kämpfe im Zweideutigen. Zur Kontroverse über die neozapatistische Politik. In: Das Argument, Nr. 253, 845-860.

Heins, Volker 2002: Das Andere der Zivilgesellschaft. Bielefeld: Transcript.

Honneth, Axel 1994: Desintegration. Bruchstücke einer soziologischen Zeitdiagnose. Frankfurt am Main: Fischer.

Jäger, Siegfried 2004: Kritische Diskursanalyse – eine Einführung. Münster: Unrast Verlag /Edition DISS.

Klein, Ansgar 2001: Der Diskurs der Zivilgesellschaft, Opladen: Leske+Budrich.

Köfler, Reinhart/Melber, Henning 1993: Chancen internationaler Zivilgesellschaft. Frankfurt am Main: edition suhrkamp.

Lauth, Hans-Joachim 2003: Zivilgesellschaft als Konzept und die Suche nach ihren Akteuren. In: Bauerkämper, Arnd (Hg.): Die Praxis der Zivilgesellschaft. Akteure, Handeln und Strukturen im internationalen Vergleich. New York/Frankfurt: Campus, 31-56.

Nullmeier, Frank 2001: Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse? In: Keller, Reiner /Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Bd. 1, Opladen: Leske+Budrich, 285-312.

Rödel, Ulrich/Frankenber, Günter/Dubieli, Helmut 1989: Die demokratische Frage: Frankfurt am Main: edition suhrkamp.

Roth, Roland 2003: Die dunklen Seiten der Zivilgesellschaft: In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 16, Heft, 2, 59-73.

Schwab-Trapp, Michael 2002: Kriegsdiskurse. Die politische Kultur des Krieges im Wandel 1991-1999. Opladen: Leske+Budrich.

Zimmer, Annette 1996: Vereine – Basiselement der Demokratie, Opladen: Leske+Budrich.

Zimmer, Annette 2005: Vereine, Studienbrief der Fern-Universität Hagen, im Erscheinen.

Zimmer, Annette/Hallmann, Thorsten 2005: Mit vereinten Kräften. Ergebnisse der Befragung ‚Vereine in Münster‘, Münster: Zentrum für Nonprofit-Management.

ANALYSE

Kommunen und die Entdeckung des ‚unterschätzten Bürgers‘¹

Die Kommunen sind der zentrale Ort für bürgerschaftliches Engagement, das sich zum größten Teil auf lokale Belange bezieht. Wie das Schlagwort ‚think global act local‘ verdeutlicht, muss ‚große Politik‘ dabei nicht außen vor bleiben. Es lohnt sich, beim Bürgerengagement in den Kommunen genauer hinzuschauen, denn man merkt dabei noch einmal, wie vielgestaltig es ist:

- Gemeinden in Deutschland sind zu Recht stolz auf ein blühendes Vereinsleben; wer dabei nur an Feuerwehr und Fußballvereine, an traditionelle ‚Vereinsmeierei‘ denkt, sollte noch einmal hinschauen: Ob Skater-Clubs oder Familienzentren, es gibt auch hier eine neue Generation von Engagement und Vereinen.
- Bürgerstiftungen haben in den letzten Jahren viel von sich reden gemacht; sie sind nicht nur ein wichtiger Unterstützungsfaktor für lokale Projekte, sondern machen auch deutlich, was das oft gedankenlos gebrauchte Adjektiv ‚bürgerschaftlich‘ meint: aus der Betroffenheit und dem Stolz der Zugehörigkeit zu einer Bürgerschaft (hier: der lokalen) heraus aktiv zu werden.
- Neben Freizeit, Geselligkeit und Kultur hat die Hilfe für andere im sozialen Bereich, insbesondere durch Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände und kirchlicher Träger, eine wichtige Rolle; hier ist nicht nur Platz für mehr als eine Million Engagierte, sondern die Verbände und Kirchen tragen auch finanziell viele lokale Einrichtungen mit.

Jenseits der klassischen Vereinsförderung durch Zuwendungen, Kofinanzierungen, Ehrungen und Ähnliches, haben kommunale Politik und Verwaltung in den letzten Jahrzehnten ihr Repertoire an Formen der Nutzung und Förde-

rung von bürgerschaftlichem Engagement erheblich erweitert:

- In sozialen Brennpunkten (etwa angesichts von Gewalt oder Drogen) werden runde Tische eingerichtet.
- In kommunalen Versorgungsbereichen wie z. B. der Kindertagesstättenbetreuung ist die Förderung von Elternengagement (Kinderläden und Krippen) selbstverständlich geworden.
- Städte und Gemeinden nutzen und fördern bisweilen auch Freiwilligenagenturen, Selbsthilfekontaktstellen oder Seniorenbüros – eine neuartige Infrastruktur für Engagement und gemeinschaftliche Selbsthilfe (ein Punkt, der in diesem Bericht noch besonders hervorgehoben werden soll).
- Kooperative Planungskonzepte und ‚Public Private Partnerships‘ suchen nicht nur, die Wirtschaft und gut organisierte Interessen für Zukunftsprojekte zu engagieren; sie können in vielen Fällen auch oder sogar in erster Linie auf die Bürger und auch kleinteiligere kulturelle und soziale Initiativen zielen; Bürgerforen engagieren sich für Stadtentwicklung, Netzwerke bringen mit Unterstützung kommunaler Stadtteilmanager soziale Initiativen und Wirtschaftsvertreter für die Regeneration von besonders bedrohten Stadtteilen zusammen (so das Konzept des Bundesprogramms ‚Soziale Stadt‘).
- Bei den Verwaltungsreformen der letzten Jahre ging es zwar vor allem um ein effektiveres Management kommunaler Dienstleistungen – aber wer den Bürger als Kunden nicht zu respektieren lernt, wird ihn auch als engagierten Mitgestalter nicht ernst nehmen.
- Bürgerengagement meint schließlich auch, die Politik nicht nur den ‚Profis‘ zu überlassen – Bürgerentscheide, Beiräte, ehrenamtliche Mitarbeit in Ausschüssen und Kommissionen sind Teil des kommunalpolitischen Alltags.

Trotzdem, um das, was man vielfach zusammenfassend als das Projekt ‚Bürgerkommune‘ bezeichnet hat, ist es ruhig geworden. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hatte diese Vision einen unerwarteten und spektakulären Aufschwung genommen. Heute melden die Kommunen ‚Land unter‘. Sie versuchen mit den noch vorhandenen Mitteln notdürftig ihre Pflichtaufgaben und staatlichen Auftragsangelegenheiten zu erfüllen oder stehen gar unter Haushaltsvorbehalt. Nicht zuletzt die Unternehmenssteuerreform des Jahres 2000 hat auch vormals reiche Kommunen, wie z.B. München, in eine Finanzmisere gestürzt. Heute scheint es keine Spielräume mehr für freiwillige Aufgaben, selbstgewählte Vorhaben und auch für Investitionen in Bürgerengagement zu geben. Der Rotstift regiert in einer Weise, dass vielerorts der Kernbestand kommunaler Selbstverwaltung und lokaler Sozialpolitik in Gefahr gerät. Auf der Suche nach noch verbleibenden Kürzungsmöglichkeiten müssen oft freien Trägern die Zuwendungen gestrichen werden, obwohl die Politiker, die sich dazu gezwungen sehen, vom hohen Nutzen dieser Einrichtungen überzeugt sind.

Das Projekt ‚Bürgerkommune‘ hat aber auch deshalb an Bedeutung verloren, weil auf den großen Reformbaustellen der letzten Jahre – von der Agenda 2010 über die Föderalismus-Kommission bis zur Gemeindefinanzreform – engagierte Bürgerschaft als Reformfaktor keine Rolle spielte.

Allerdings scheint sich damit auch eine im politischen Raum häufig vorgebrachte Befürchtung nicht zu bestätigen: Eine systematische Nutzung von Bürgerengagement als Ausfallbürge beim Rückbau öffentlicher Leistungen findet nicht statt, auch wenn es genügend Beispiele gibt, in denen Bürgergruppen und Vereine z. B. Schwimmbäder weiterführen oder Museen offen halten. Die Gründe können vielfältig sein, aber eine zentrale Rolle spielt es wohl, dass Politik und Verwaltung Bereitschaft zum freiwilligen Engagement in der Bürgerschaft für nicht

ernsthaft ‚belastbar‘ halten. Eher vertraut man auf monetäre Anreize und Zwangsmittel: Bei der Schaffung von Ein-Euro-Jobs für gemeinnützige kommunale Aufgaben im Rahmen von Hartz IV ist bei den Protagonisten auf zentraler Ebene, aber auch bei den Vertretungen der Kommunen wie dem Deutschen Städtetag nicht einmal Diskussionsgegenstand, dass womöglich viele der avisierten Tätigkeiten, wie z. B. Kindern vorzulesen oder älteren Menschen zur Hand zu gehen, besser und sinnvoller durch freiwilliges Engagement zu leisten wären. Aufmerksamkeit findet allein die mögliche Verdrängung von regulärer Beschäftigung durch die neue Billigkonkurrenz.

Andere Gründe für die eher bescheidene Rolle, die ‚Kommunen in Not‘ dem Bürgerengagement zumessen, mögen mit dessen sperrigem Eigensinn zu tun haben. Da ist auf der einen Seite die sicherlich nicht unberechtigte Befürchtung, dass Bereitschaft zu Mitarbeit und die Erwartung der Engagierten, auch mitreden zu können, viel miteinander zu tun haben. Bürgerbeteiligung macht das Entscheiden und Verwalten noch komplizierter, so das Vorurteil. Grundlos ist diese Vermutung nicht. Denn im Unterschied zu einkaufbaren Dienstleistern lässt sich Engagement nicht fraglos dahin dirigieren, wo Kommunalverwaltungen es vor allem gern in Anspruch nehmen würden. Zwischen den Aufgaben, die Kommunalverwaltungen gerne an ihre Bürger abgeben würden, und den Feldern, die auf das Interesse von Engagementbereiten treffen, klaffen oft Welten. Die bevorzugt angebotene Grünpflege z. B. rangiert bei den Bürgern auf dem letzten Rang.

Angesichts solcher Widerstände und Widersprüche ist die Gefahr also nicht zuerst die Verplanung der Bürger als Lückenfüller, sondern vor allem, dass die Chance verpasst wird, die Belastbarkeit und die Produktivität bürgerschaftlichen Engagements in Zeiten des Sparzwangs auch nur zu erproben. Als Arbeitnehmer, Konsumenten und Steuerzahler mögen sich

Bürger heute überfordert fühlen. Als Mitglieder der lokalen Bürgerschaft werden sie gegenwärtig unterschätzt und unterfordert.

Trotz dieser fehlenden Resonanz in den gegenwärtigen Agenden zur Krisenbewältigung und Erneuerung bleibt das Engagement der Bürgerinnen und Bürger so bemerkenswert, dass es auch mediale Aufmerksamkeit findet. Das gilt z. B. für Bereiche wie die ‚Tafel‘-Initiativen oder Hospiz-Gruppen. Nicht in das Zerrbild einer Gesellschaft von Ichlingen passt auch die nachweislich hohe Beteiligungsbereitschaft von ganz verschiedenen Seiten – Sozialträgern, Schulen und ihren Leitern, örtlichen Hausbesitzern, Jugendlichen und ausländischen Kulturvereinen bei den weiter laufenden Programmen zur ‚Sozialen Stadt‘. Dies gilt übrigens auch für beeindruckende Bürgerinitiativen in benachteiligten Stadtquartieren Ostdeutschlands.

Merklich ruhiger geworden ist es hingegen bei der Politik- und Verwaltungsreform. Diese Feststellung trifft auch für Effekte zu, die sich aus der direkt-demokratischen Anreicherung der Kommunalverfassungen in den 1990er Jahren durch Bürgerbegehren/Bürgerentscheide sowie die Direktwahl der Bürgermeister ergeben. Immerhin scheint der repräsentative Machtzuwachs der politischen Parteien auf kommunaler Ebene gebremst. Die nächste Runde von Bürgermeisterwahlen, wo das Konzept ‚Bürgerkommune‘ zumindest zu wahlkämpferischen Zwecken wiederbelebt wird, kommt bestimmt.

Weniger sichtbar als zu Zeiten, wo dies Mode war, aber doch mit gewisser Nachhaltigkeit, wirkt lokal weiter, was durch mehr als dreißig Reformnetzwerke in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre angestoßen wurde: Versuche, mehr Engagement in den Kommunen durch landes- und bundesweite Vernetzung zu stärken. Weder die Empfehlungen des Netzwerkes CIVITAS, getragen von der Bertelsmann Stiftung und dem Verein Aktive Bürgerschaft, noch die Praxishandbücher des Netzwerkes ‚Kommunen der Zukunft‘, an dem auch die Hans-Böckler-Stif-

tung und die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) beteiligt waren, sind zu Selbstläufern geworden, die das kommunale Terrain quer durch die Republik umgekrempelt hätten. Die Netzwerke selbst haben zum Teil aufgehört zu existieren, weil Träger und Finanziere die Förderung eingestellt haben. Aber auch diese vorübergehende Reformbewegung mit wenig öffentlicher und medialer Sichtbarkeit erreichte doch mehrere hundert, vielleicht auch tausend Gemeinden, die mittlerweile bürgerschaftliches Engagement zur ‚Chefsache‘ gemacht haben. Dort gibt es u. a. kommunale Agenturen für bürgerschaftliches Engagement (Freiwilligenagenturen, Selbsthilfe-Kontaktstellen, Seniorenbüros etc.), Räume und Infrastruktur für Initiativen, Lotsen für Engagementbereite in der Kommunalverwaltung, Internetbörsen für Engagierte und Hilfesuchende und eine öffentliche Anerkennungskultur. Mehr als dreißig Kommunen experimentieren mit einer partizipativen Haushaltsplanung und einige wenige, wie Viernheim und Heidelberg, haben sogar lokale Demokratiebilanzen erstellt, die helfen sollen, die Kluft zwischen Bürgerschaft und Kommunalpolitik sowie -verwaltung zu verringern. Dass Rathäuser – wie in Nürtingen – nicht nur in Bürgerhäuser umbenannt werden, sondern auch in größerem Umfang den engagierten Bürgern zur Verfügung stehen, dürfte jedoch ebenso selten sein, wie der Versuch, in der Ausbildung von Kommunalbediensteten eine obligatorische Station bei Vereinen und Initiativen zu verankern.

Auch die landespolitischen Initiativen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements haben deutlich zugenommen. Waren es im vergangenen Jahrzehnt noch vor allem Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, die durch entsprechende Programme und Netzwerke hervortraten, so gibt es heute in zahlreichen Bundesländern interessante Ansätze zur Engagementförderung (z. B. in Rheinland-Pfalz die Initiative ‚Das Ehrenamt – gut für alle‘), die auch der kommunalen Ebene zugute kommen.

In der regionalen Verteilung bürgerschaftlich orientierter Reforminitiativen scheint es dabei nicht nur das oft bemühte Ost-West-, sondern auch ein Nord-Süd-Gefälle zu geben. In Baden-Württemberg hat der ‚BE-Prozess‘, so das dort häufig anzutreffende Kürzel für die politische Förderung freiwilligen Engagements, die Landkreise erreicht. Einzelne Städte wie z.B. Freiburg oder Landkreise wie der Landkreis Rastatt haben beeindruckende Initiativen in einer Vielzahl von Lebensbereichen vorzuweisen und dieses Engagement teilweise auch gefördert. In Bayern ist auch die Dorferneuerungspolitik eng an die Mitwirkung der lokalen Bevölkerung geknüpft.

Punktuellen, zum Teil auch finanziell bemerkenswerten Rückhalt erhält lokales bürgerschaftliches Engagement weiterhin vor allem dort, wo klar ist, dass ohne es Politikversagen programmiert ist. Wohl auch deshalb wird im Gegensatz zur allgemeinen Stimmungslage Bürgerengagement gerade in schwierigen sozialen Situationen (z. B. benachteiligten Stadtquartieren), für heikle politische Felder (Rechtsextremismus) und für beteiligungsferne Bevölkerungsgruppen (Jugendliche, sozial Schwache, Migrantinnen) gefordert und gefördert. Hier sorgen denn auch zahlreiche Programme und Wettbewerbe der Länder, des Bundes und der Europäischen Union für Unterstützung: EU-Projekte wie ‚Lokales Kapital für Soziale Zwecke (LOS)‘ geben vor allem kleinen Initiativen, die auch vor Ort oft durch den Rost der Förderungspolitik fallen, unbürokratische finanzielle Unterstützung; Programme des Bundes gegen Rechtsextremismus und Gewalt (civitas, entimon und xenos) fördern Engagement und Zivilcourage; für die sonst recht verschiedenen Integrationsprogramme wie ‚Soziale Stadt‘, den laufenden Wettbewerb ‚Integrative Kommunen‘ des Bundesinnenministeriums und der Bertelsmann-Stiftung, aber auch deren Projekt ‚Mit-Wirkung!‘ (das die Beteiligung speziell von Kindern und Jugendlichen in den Kommunen fördern will), gilt

durchweg, dass Engagement und Bürgerbeteiligung ein zentrales Förder- und Erfolgskriterium sind. Alles in allem bieten diese Programme und das von ihnen geförderte Spektrum an Projekten und Engagement eine Fülle von Anschauungsmaterial, das möglicherweise auch dazu führen könnte, zu überdenken, was wir eingangs feststellten: das Vor-Urteil von Politik und Verwaltung von der ‚geringen Belastbarkeit‘ des heutigen Bürgerengagements.

Aus der kurzen Lageskizze zur Situation der Kommunen lassen sich auch einige Empfehlungen für Bürger und Politik herleiten:

1. Netzwerke, Wettbewerbe, gute Beispiele und Benchmarks tragen nicht automatisch zur Weiterverbreitung bei, sondern ihre Ausstrahlung ist stark von politischen Konjunkturen abhängig. Solange die große Politik den ‚Menschen im Lande‘ als engagierten Bürgern nur wenig zutraut und sie als solche in den verschiedenen Szenarien und Agenden zur Modernisierung und Erneuerung denn auch nicht ‚fördert und fordert‘, bleibt der Wert aller sonstigen Einzelprogramme und Maßnahmen sehr begrenzt.
2. Es gilt, die Erfahrungen mit Bürgerengagement in schwierigem Umfeld auszuwerten, um zu sehen, wie weit die Ressource ‚Engagement‘ trägt und wo ihre Grenzen liegen. Dies ist auch notwendig um der Gefahr zu begegnen, Beteiligungseliten zu protegieren und durch Engagementförderung neue Ungleichheiten zu erzeugen.
3. Wer mehr Bürgerkommune will, muss für bessere Rahmenbedingungen der Kommunalpolitik insgesamt streiten. Gerade bei den beabsichtigten Finanz- und Strukturreformen (z.B. des Föderalismus) gilt es zu berücksichtigen, was sie für aktive Bürgerschaftlichkeit bedeuten.
4. Politik und Verwaltung sollten mehr als bisher die Vielfalt des Engagements und seinen Eigensinn zur Kenntnis nehmen und für dessen Anerkennung auch dann sorgen, wenn

der überregionale Nachrichtenwert absinkt. Nicht zufällig gehören Informationen über lokale Engagementmöglichkeiten – neben Räumlichkeiten und Infrastruktur – zu den begehrtesten Leistungen, die sich Bürger von ihren Kommunen wünschen.

Adalbert Evers und Roland Roth

Anmerkung

¹ Ende 2004 erschien der Bericht ‚Deutschland Aktiv‘, mit dem der Deutsche Sparkassen- und Giroverband eine kurze und auf Breitenwirkung orientierte Berichterstattung über Entwicklungen im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements gestartet hat. Der etwa 50 seitige Bericht mit den Schwerpunkten: Jung und Alt mit Engagement verbinden, Vereine und Stiftungen, Kommunen, Corporate Citizenship, Bürgerschaftliches Engagement und Arbeitswelt, Schauplätze bürgerschaftlichen Engagements – Hilfe und Pflege im Alter, Schulen, Kultur – ist kostenlos zu beziehen über partner@buergerengagement.de. Die Texte wurden im wesentlichen von einer Kernredaktion (Adalbert Evers, Gisela Jakob, Thomas Olk), zum Teil unter Mitarbeit weiterer Kolleginnen und Kollegen erarbeitet. An einem Punkt gab es mit dem Beirat (mehrheitlich besetzt von Spitzenverbänden der Städte, Kreise und Gemeinden) einen Dissens, der nicht überwunden werden konnte: beim Kapitel über die Kommunen.

Dieses nicht erschienene Kapitel fand die Redaktion des Forschungsjournal wertvoll – weniger wegen evtl. Spekulationen darüber, was darin als nicht tragbar angesehen worden sein mag, als wegen seiner zentralen These: dieselben Kommunen, die sich über zuwenig Bürgerengagement beklagen, zeigen selbst nur sehr wenig Engagement bei seiner Einforderung und Unterstützung. Nicht die umfangreiche Organisation und Nutzung von Engagement als Ersatz für den Ausfall sozial-staatlicher Leistungen ist das vorrangige Problem,

sondern vielmehr das Zögern der Politik, sich auf den ‚aktiven Bürger‘ überhaupt ernsthaft einzulassen.

Die Redaktion

Literatur

Bogumil, Jörg u.a. 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Berlin: Sigma-Verlag.

Matthies, Aila-Leena/Kauer, Kathleen (Hg.) 2004: Wiege des sozialen Kapitals. Bürgerengagement und lokale Ökonomie in einem ostdeutschen Stadtteil, Bielefeld: Kleine Verlag.

Pröhl, Marga u.a. 2002: Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

FORSCHUNGSBERICHT

Wie Engagement soziale Ausgrenzung reproduziert

Sozial Benachteiligte engagieren sich nicht! Oder doch? Auf jeden Fall spielen sie in den wissenschaftlichen und politischen Diskussionen um bürgerschaftliches Engagement, Zivilgesellschaft und neue soziale Bewegungen kaum eine Rolle. Zumeist werden sie als Objekte, für die man sich einsetzt, selten jedoch als Akteure gesehen. Eine Ausnahme bildet die Diskussion um die Krise der Erwerbsgesellschaft, bei der ‚sinnvolle‘ – und nicht bis wenig bezahlte – Tätigkeiten für Arbeitslose als Bewältigungsstrategie, zur Weiterqualifizierung und zum Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt instrumentalisiert werden. Selten handelt es sich dabei jedoch um eigensinnige, gesellschaftskritische Tätigkeiten. In ähnlicher Weise scheint das bürgerschaftliche Engagement von und für sozial Benachteiligte Einsparpotentiale im Kontext des Umbaus des Sozialstaates und angesichts knapper öffentlicher Kassen zu versprechen.

Nicht nur in der Theorie, auch in der Empirie ist das Engagement von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen unterrepräsentiert. Statistische Erhebungen belegen, dass sich Arbeitslose, Menschen mit geringem Einkommen und niedrigen formalen Bildungsabschlüssen weniger engagieren als Erwerbstätige mit höheren Einkommen und höheren formalen Bildungsabschlüssen (vgl. Gensicke 2001; Erlinghagen/Rinne/Schwarze 1999). Zur Erklärung dieser Zusammenhänge lassen sich unterschiedliche Zugänge finden. Die zur Zeit am häufigsten gebrauchte Erklärung besagt, dass die für das Engagement notwendigen Ressourcen mit steigenden Schul- und Berufsabschlüssen sowie Einkommen und Erwerbsarbeit zunehmen. So verlangt Engagement z.B. nach organisatorischen und kommunikativen Fähigkeiten. Es bedarf der Bereitschaft, auf fremde Menschen zuzugehen oder für ein Projekt Verantwortung zu übernehmen. Insbesondere sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen würden sich dieser Argumentation zufolge weniger engagieren, weil ihnen die dafür notwendigen Ressourcen fehlen. Dieser Zugang sucht also die Ursache für das fehlende Engagement bei denjenigen, die sich nicht engagieren.

Das Forschungsprojekt

Die hier vorgestellte Dissertation (publiziert: Munsch 2005) analysiert das Engagement sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen demgegenüber in einem größeren Zusammenhang. Aus der Literaturanalyse wird zunächst deutlich, dass die Diskussion um bürgerschaftliches Engagement weitgehend von einem eindimensionalen Blick geprägt ist, der von mittelschichtorientierten Formen von Engagement ausgeht, welche zumeist in Organisationen wie Vereinen und Verbänden stattfinden. Die vielfältigen, oft wenig institutionalisierten Formen von Solidarität und Protest sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen werden kaum wahrgenommen. Demgegenüber geht die Studie von einer rekonstruktiven Perspektive

aus, deren Ziel es ist, den Sinn bürgerschaftlichen Engagements vor dem Hintergrund der jeweiligen Lebenslage zu rekonstruieren.

Konkreter Ausgangspunkt ist die Gemeinwesenarbeit eines Stadtteilhauses in einer mittelgroßen Kleinstadt in Ostdeutschland. Ihr Ziel ist es, ein symmetrisches Engagement der BewohnerInnen der verschiedenen Milieus eines Stadtteils mit hoher Arbeitslosigkeit zu aktivieren und zu unterstützen. Aus der aktivierenden Befragung (vgl. Hinte/Karas 1989) ergeben sich zwei sehr unterschiedliche Gruppen, die sich in den drei Jahren der wissenschaftlichen Begleitung regelmäßig engagieren. Die eine Gruppe, die AG Stadtteilfest, organisiert jährlich ein großes Stadtteilfest. An ihr beteiligen sich v.a. erwerbstätige BewohnerInnen, welche im Stadtteil eine wichtige Position, z.B. als Geschäftsinhaberin, Lehrer oder Vereinsvorsitzender, einnehmen. In der anderen Gruppe engagieren sich BewohnerInnen, welche seit der Wende, mit Ausnahme von ABM-Stellen, fast die ganze Zeit arbeitslos sind, über niedrige Schulabschlüsse verfügen und im Stadtteil einen eher ‚schlechten Ruf‘ haben. Sie sind v.a. von ihrer Arbeitslosigkeit sowie der erniedrigenden und undurchsichtigen Behandlung auf dem Arbeits- und dem Sozialamt betroffen und versuchen, diese Situation zu bewältigen und zu ändern.

Die Forschungsmethode

Diese beiden Gruppen wurden drei Jahre lang über teilnehmende Beobachtungen begleitet und miteinander verglichen. Das zu Grunde liegende Forschungskonzept einer sozialpädagogischen Ethnografie orientiert sich zum einen an Aktionsforschung, da die engagierten Gruppen und die GemeinwesenarbeiterInnen in ihrer Arbeit unterstützt und mit letzteren zusammen auch geforscht wurde. Diese Involvierung in die Entwicklung der Praxis und die gemeinsamen Auswertungen der Daten trugen wesentlich zum Erkenntnisgewinn bei, ein Prozess der über Forschungstagebücher regelmäßig reflektiert

wurde. Die Beobachtungsprotokolle wurden zum anderen in Anlehnung an die Grounded Theory (vgl. Strauss 1998) ausgewertet, da dies die Generierung einer Theorie ermöglicht. So wurden aus den jeweiligen Beschreibungen Begriffe¹ herausdestilliert, welche das Geschehen zusammenfassen, und diese Begriffe wurden miteinander zum noch zu beschreibenden Konzept der Effektivitätsfalle verbunden. Ergänzt wurde der pragmatische Forschungsansatz der Grounded Theory durch denjenigen einer kritischen Ethnografie, welche nicht nur fragt, was ist, sondern auch, was sein könnte (vgl. Thomas 1993) und im Sinne einer ‚Ethnologie der Ausgrenzung‘ (vgl. Knecht 1999) kulturelle Formen der Ausgrenzung beschreibt.

Ergebnisse

Durch die ethnografische Beschreibung und anschließende Analyse der AG Stadtteilfest wird deutlich, wie sehr das Engagement in dieser Gruppe von Erwerbsarbeit geprägt ist. Die BewohnerInnen haben nicht viel Zeit, und diese wollen sie *effektiv* einsetzen. Dazu engagieren sie sich in einer bestimmten Form, der *effektiven Planung*, welche sie u.a. von ihrer Erwerbsarbeit her kennen. Das bedeutet in diesem Zusammenhang, dass in kurzer Zeit viele Beschlüsse bezüglich der Planung des Festes getroffen werden. So werden verschiedene Vorschläge vorgestellt, was bei dem nächsten Fest angeboten werden soll. Es wird z.B. darüber diskutiert, ob es genügend Angebote für Jugendliche gibt, ob es einen Eisstand geben oder wie lange das Fest dauern soll. Die jeweiligen Vorschläge werden in Bezug auf ihre Vor- und Nachteile diskutiert, ausgearbeitet, gegeneinander abgewogen und schließlich beschlossen oder abgelehnt. Zum Schluss werden Aufgaben benannt und von einzelnen BewohnerInnen oder Gruppen übernommen. Die Redebeiträge sind zumeist kurz und präzise. Wenn zu lange diskutiert wird, ohne dass es zu einem Beschluss kommt, werden die TeilnehmerInnen der AG Stadtteilfest oft ungeduldig. Insgesamt bietet diese Gruppe den

TeilnehmerInnen auch einen Rahmen, in dem sie ihre Position im Stadtteil öffentlich darstellen und festigen können.

Der Gesprächskreis, bei dem es um Arbeitslosigkeit und den Umgang auf dem Arbeits- und dem Sozialamt geht, könnte demgegenüber zunächst ineffektiv erscheinen. Die BewohnerInnen stehen oft lange vor und nach dem geplanten Termin zusammen und erzählen sich von ihrem Leben. Wenn ein Treffen mit VertreterInnen des Arbeitsamtes geplant werden soll, erzählen sie sehr ausführlich von ihren Erlebnissen dort, oft immer und immer wieder die gleichen Geschichten. Erst bei näherer Analyse wird deutlich, was dieses Engagement im positiven Sinn bedeutet. Vor dem Hintergrund der durch Arbeitslosigkeit erzwungenen Verhäuslichung bietet es eine Möglichkeit, *unter die Leute zu kommen* und *etwas sinnvolles zu tun*. Es ist eine *Gruppe*, in der man sich kennt und durch *persönliche Erzählungen* die vielen schwierigen Erlebnisse bewältigen kann. Gleichzeitig wird deutlich, wie schwer es ist, im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit und mit dem Umgang in den Ämtern etwas zu ändern und konkrete Erfolge zu erzielen. Wenn sich die BewohnerInnen aus dem Gesprächskreis mit VertreterInnen des Arbeitsamtes treffen, können sie es sich in ihrer Abhängigkeit von diesen nur sehr schwer erlauben, ihrem Frust Ausdruck zu verleihen.

Immer wieder versuchen BewohnerInnen aus dem Gesprächskreis, sich in der AG Stadtteilstift und in Stadtteilkonferenzen zu engagieren. Meistens jedoch haben sie das Gefühl, *nicht mitreden zu können*. Eine von ihnen beteiligt sich trotzdem über längere Zeit an der AG Stadtteilstift. Die Analyse der Interaktionen zwischen ihr und den anderen BewohnerInnen verdeutlicht, wie eng diese Gruppe an den Engagementmodus der *effektiven Planung* gebunden ist und wie dadurch das Engagement dieser Bewohnerin als *störend* erlebt wird. Obwohl dies niemals artikuliert wird, wird es dennoch auf sehr subtile Weise kommuniziert und führt

bei der engagierten Bewohnerin zu Frustrationen, welche immer wieder mit einer Gemeinwesenarbeiterin bearbeitet werden müssen. Sowohl ihr als auch anderen BewohnerInnen aus dem Gesprächskreis ist es dabei jeweils wichtig, dass ihr Engagement von den anderen BewohnerInnen gebraucht und dies auch deutlich gemacht wird. Insgesamt zeigt die Analyse dieser Interaktionen zwischen BewohnerInnen verschiedener Milieus, dass sich Menschen vor allem unter ‚Gleichgesinnten‘ engagieren und Engagement von sozialer Benachteiligung betroffene Menschen keinesfalls nur integriert, sondern tendenziell eher weiter ausschließt.

Auf den jährlich stattfindenden Stadtteilstiften scheint das gemeinsame Engagement von BewohnerInnen verschiedener Milieus viel einfacher. Neben dem Kuchenstand der Kirchgemeinde steht z.B. ein Stand, an dem sich langzeitarbeitslose BewohnerInnen engagieren und daneben derjenige eines Gewerbetreibenden. Zumeist engagieren sich die BewohnerInnen aus dem Gesprächskreis einen ganzen Tag lang sehr selbständig an ihrem Stand und dies ist eine anstrengende Tätigkeit, für die sie *Anerkennung* bekommen, auf die sie stolz sein und von der sie später erzählen können. Auch bietet sie durch die *Kundenkontakte* viele Gelegenheiten der Interaktion mit anderen BewohnerInnen und die Möglichkeit, zusammen mit anderen etwas in einem größeren Zusammenhang zu tun. Die Reibungs- und Konfliktlosigkeit dieses gemeinsamen Engagements sind jedoch dadurch bedingt, dass das Engagement vor allem nebeneinander und nicht in direkter Interaktion stattfindet und die potentiellen Konflikte zwischen diesen Gruppen nicht thematisiert werden.

Aus der Zusammenführung der verschiedenen Facetten der ethnografischen Analyse ergibt sich das Konzept der *Effektivitätsfalle*. Dieses besagt zunächst, dass durch die einseitige Fokussierung auf *Effektivität*, d.h. auf das schnelle Erreichen eines Zieles, BürgerInnen ausgegrenzt werden, welche sich nicht in der vorgegebenen Form einer *effektiven Planung* engagieren wollen oder

können. Zum zweiten bedeutet die *Effektivitätsfalle*, dass der Wunsch nach kurzfristigen *Erfolgen* dazu verleiten kann, sich nicht für schwierige Themen zu engagieren, deren Bearbeitung viel Zeit, Geduld und Frustrationstoleranz verlangen. Themen, die mit Armut und Arbeitslosigkeit, d.h. mit gesellschaftlicher Ungleichheit zusammenhängen, sind solche schwierigen Themen. Da sie existentiell betreffen, müssen sie im Rahmen des Engagements zunächst bewältigt werden, was einer effektiven, schnellen Bearbeitung entgegensteht. Schließlich verführen die Erfolge beim tätigen Engagement z.B. beim Stadtteilstift dazu, sich zu fragen, wieso sich BewohnerInnen unterschiedlicher Milieus in engerer Interaktion zusammen engagieren sollten, insbesondere in Formen, bei denen viel geredet wird, wenn dies v.a. zu Konflikten und Ausgrenzungsprozessen führt. Obwohl in gemischten Gruppen Personen mit weniger Ressourcen tendenziell ausgeschlossen werden und wenig Beteiligungschancen haben, kann jedoch nur durch gemeinsames Engagement und die damit verbundenen Konflikte ein Verständnis für unterschiedliche Lebensbedingungen und damit ein Stück Integration verwirklicht werden. Ansonsten droht die Gefahr, dass sozial benachteiligte BewohnerInnengruppen mit ihrem Engagement auf ihre benachteiligten Gruppen und Stadtteile beschränkt und die gesellschaftlichen Strukturen, die ihrer sozialen Benachteiligung zugrunde liegen, ausgeblendet bleiben. Die *Effektivitätsfalle* weist also auf das Spannungsfeld zwischen der Integration und Beteiligung sozial benachteiligter BewohnerInnen und der *Effektivität* von Engagement hin, wenn Gemeinwesenarbeit die Lebensbedingungen in den Stadtteilen verbessern und dabei die BewohnerInnen beteiligen und positive Erlebnisse durch Beteiligung schaffen will. Von Bedeutung ist der Hinweis auf die *Effektivitätsfalle* heute vor allem vor dem Hintergrund knapper Finanzen, welche viele Projekte dazu zwingen, über schnelle Aktivierungserfolge zu beweisen, dass sie sich rentieren.

Theoretische Einbettung

Deutlich wurde im Rahmen dieser Studie, dass Engagement immer vor dem Hintergrund der jeweiligen Lebenslage verstanden werden muss. Je nach Lebenslage ergeben sich unterschiedliche soziokulturell und ökonomisch eingebettete Formen und Vorstellungen von, Ansprüche und Bedürfnisse an Engagement. Aus den sozial-ökonomisch geprägten Lebensverhältnissen ergeben sich für bestimmte Menschen Ressourcen, die in gesellschaftliche Mitgestaltung eingebracht werden können, während bei anderen vor allem der Stress im Vordergrund steht, vor dem Hintergrund mangelnder sozialer Sicherheit handlungsfähig zu bleiben und die eigene Existenz und gegebenenfalls die der Familie zu sichern. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Engagement nach sozialpolitischen Rahmenbedingungen verlangt, welche soziale Sicherheit ermöglichen. Denn erst wenn sich Menschen nicht mehr um ihre eigene Existenz sorgen müssen, werden Ressourcen frei für ein darüber hinausgehendes Engagement. In diesem Sinne fordern verschiedene Initiativen und Verbände ein garantiertes Existenzgeld für alle. Sie reagieren damit auf die Deregulierung des Sozialstaates und erinnern daran, dass er „sowohl Aufgabe als auch Bedingung demokratischer Gestaltungsprozesse ist“ (Böhnisch/Arnold/Schröer 1999: 319).

Die zu einer bestimmten Zeit gegebenen Lebensbedingungen allein reichen jedoch nicht aus, um das Engagement verschiedener Bevölkerungsgruppen zu verstehen. Vielmehr ergibt sich sein Sinn erst in Verbindung mit biografischen Erfahrungen. Gisela Jakob hat in diesem Zusammenhang den Begriff der biografischen Passung geprägt. Er besagt „dass die Rahmenbedingungen und Anforderungen eines Engagements zu den individuellen, biografischen Voraussetzungen und Erwartungen an eine gemeinwohlorientierte Tätigkeit ‚passen‘ müssen. Ein Engagement kommt nur dann zustande, wenn mit der Übernahme einer Aufgabe Bezü-

ge zur eigenen Biografie hergestellt werden können“ (Jakob 2003). Diese biografische Passung betrifft dabei sowohl die Formen als auch die Themen des Engagements. Engagement kann also als eine biografisch erlernte Bewältigungsform biografisch wichtiger Themen verstanden werden. Wofür man sich engagiert und ob es zu Engagement als Bewältigungsform kommt, hängt also von biografischen Erfahrungen ab. Dabei ist nicht nur wichtig, welche Formen von Engagement erlebt und angeeignet wurden, sondern auch, ob die Erfahrung dominiert, durch eigene Initiative etwas erreichen zu können oder nicht. Engagement ist dabei eingebettet in die jeweilige Lebenslage als ‚erfahrene Ressourcen‘ zur individuellen Lebensgestaltung vor dem Hintergrund sozialökonomisch bestimmter Lebensverhältnisse. Aus dieser Lebenslage ergeben sich auch die spezifischen Interessen am Engagement.

Die Reproduktion gesellschaftlicher Ausgrenzungsprozesse im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements funktioniert sowohl über die Formen als auch über die Themen des Engagements sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Formal ist die Diskussion bürgerschaftlichen Engagements eng durch institutionell gebundene Formen, z.B. in Vereinen und Verbänden geprägt. Das Engagement in diesen Organisationen setzt jedoch einen ganz bestimmten Umgang mit Sprache voraus. Aufgaben sind in Ämter und Zuständigkeiten zusammengefasst, die eine regelmäßige und planbare Verfügbarkeit verlangen. Menschen, die zum größten Teil neben dem Engagement keine persönliche Beziehung zueinander haben oder sich vor ihrem Engagement nicht kannten, arbeiten auch jenseits von persönlicher Sympathie für einen bestimmten, eingegrenzten Zweck zusammen. Und schließlich findet ein solches Engagement oft in Räumen statt, zu denen sozial ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen wenig Zugang haben. Diese aufgeführten Merkmale von Engagement werden als selbstverständlich angenommen und in

der aktuellen Literatur nicht hinterfragt. Diese Selbstverständlichkeit verschließt jedoch nicht nur den Blick für andere Formen von Engagement, die somit nicht wahrgenommen und damit nicht geschätzt werden, sie schließt auch Bevölkerungsgruppen aus, die sich in dieser festgelegten Art nicht beteiligen können oder wollen, da sie aufgrund ihrer biografischen Erfahrungen oder Milieuzugehörigkeit nicht mit diesem Rahmen vertraut sind, negative Erfahrungen damit verbinden oder andere Rahmenbedingungen für ihr Engagement bevorzugen.

In der hier beschriebenen Studie wird deswegen dafür plädiert, die Diskussion um bürgerschaftliches Engagement stärker von dem organisationellen Rahmen zu lösen. Sie mag durch diese Öffnung komplexer werden, sie könnte dadurch jedoch eine kulturell eindimensionale und damit ausschließende Sichtweise überwinden.

Auch wird kritisch hinterfragt, ob die organisationelle Anbindung wirklich eine Öffentlichkeit und damit einen Zugang zum Engagement für alle BewohnerInnen bedeutet. Postuliert wird vielmehr in Anlehnung an die feministische Diskussion (vgl. Holland-Cunz 1994), dass das dem politischen und bürgerschaftlichen Engagement zu Grunde liegende Verständnis von Öffentlichkeit die Lebensbezüge sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen als private verdeckt. Das männlich zugeschriebene Ideal des Aktivbürgers, der sich, frei von der Sorge um das tägliche Leben, im Rahmen öffentlicher Strukturen engagieren kann, grenzt Frauen und Männer aus, welche in dieser Sorge um eine gesicherte Existenz gefangen bleiben.

Thematisch spielen die Armut und Arbeitslosigkeit zu Grunde liegenden gesellschaftlichen Strukturen bei der politischen Diskussion um bürgerschaftliches Engagement kaum eine Rolle. Mielke (2001: 708) skizziert so „eine Debatte zur Bürgergesellschaft, in der die zentralen Kategorien des politischen Konflikts und der politischen Gegner keine Rolle spielen“. Und Lothar Böhnisch und Wolfgang Schröder (2002:

77) beschreiben die Bürgergesellschaft sogar als eine „Ansammlung überschaubarer und befriedeter Oasen inmitten des digitalen Kapitalismus“, (...) deren gesellschaftliche Gestalt lediglich in ihren sozialphilosophischen Köpfen lebt.“ Insofern ist eine Repolitisierung bürgerschaftlichen Engagements dringend gefordert. In diesem Sinne könnte eine stärkere Anknüpfung der Diskussion um bürgerschaftliches Engagement an diejenige um neue soziale Bewegungen und Zivilgesellschaft als demokratietheoretische Konzepte sinnvoll sein, da diese beiden Ansätze sich kritisch auf gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge beziehen. Die Partizipation sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen spielt jedoch in keinem dieser beiden Bereiche eine wesentliche Rolle. Hier besteht noch Diskussions- und Handlungsbedarf, wobei ein stärkerer Austausch mit der Sozialpädagogik und der Gemeinwesenarbeit mit ihren Kenntnissen über die Lebenslagen und die Unterstützung (i.S.v. Empowerment, nicht von Entmündigung!) sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen sinnvoll wäre.

Chantal Munsch, Dr. phil, ist Post-doc Stipendiatin am Institut für Sozialpädagogik, Sozialarbeit und Wohlfahrtswissenschaften der TU Dresden. Kontakt: chantal.munsch@mailbox.tu-dresden.de

Anmerkung

¹ Diese Begriffe sind im Folgenden kursiv gesetzt

Literatur

Böhnisch, Lothar/Arnold, Helmut/Schröder, Wolfgang 1999: Sozialpolitik. Eine sozialwissenschaftliche Einführung. Weinheim und München: Juventa.

Böhnisch, Lothar/Schröder, Wolfgang 2002: Die soziale Bürgergesellschaft. Zur Einbindung des Sozialpolitischen in den zivilgesellschaftlichen Diskurs. Weinheim und München: Juventa.

Erlinghagen, Marcel/Rinne, Karin/Schwarze, Johannes 1999: Ehrenamt statt Arbeitsamt? Sozioökonomische Determinanten ehrenamtlichen Engagements in Deutschland. In: WSI Mitteilungen 4/1999, 246–255.

Gensicke, Thomas 2001: Das bürgerschaftliche Engagement der Deutschen – Image, Intensität und Bereiche. In: Heinze, Rolf, G./Olk, Thomas (Hg.): Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahmen und Perspektiven. Opladen: Leske und Budrich, 283–304.

Hinte, Wolfgang/Karas, Fritz 1989: Studienbuch Gruppen- und Gemeinwesenarbeit. Neuwied und Frankfurt am Main: Luchterhand

Holland-Cunz, Barbara 1994: Öffentlichkeit und Intimität – demokratietheoretische Überlegungen. In: Biester, Elke/Holland-Cunz, Barbara/Sauer, Birgit (Hg.): Demokratie oder Androkratie?: Theorie und Praxis demokratischer Herrschaft in der feministischen Diskussion. Frankfurt am Main/New York: Campus, 227–246.

Jakob, Gisela 2003: Biografische Strukturen bürgerschaftlichen Engagements. Zur Bedeutung biografischer Ereignisse und Erfahrungen für ein gemeinwohlorientiertes Engagement. In: Munsch, Chantal (Hg.): Sozial Benachteiligte engagieren sich doch. Über lokales Engagement und soziale Ausgrenzung und die Schwierigkeiten der Gemeinwesenarbeit. Weinheim und München: Juventa, 79–96.

Knecht, Michi 1999: Von der „Kultur der Armut“ zu einer „Ethnologie der Ausgrenzung“. In: Knecht, Michi (Hg.): Die andere Seite der Stadt. Armut und Ausgrenzung in Berlin. Köln: Böhlau, 326–333.

Mielke, Gerd 2001: Sozialdemokratie und Bürgergesellschaft. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001, 701–710.

Munsch, Chantal 2005: Die Effektivitätsfalle. Bürgerschaftliches Engagement und Gemeinwesenarbeit zwischen Ergebnisorientierung und Lebensbewältigung. Hohengehren: Schneider.

Munsch, Chantal (Hg.) 2003: Sozial Benachteiligte engagieren sich doch. Über lokales

Engagement und soziale Ausgrenzung und die Schwierigkeiten der Gemeinwesenarbeit. Weinheim und München: Juventa.

Strauss, Anselm L. 1998: Grundlagen qualitativer Sozialforschung. 2. Auflage. München: Fink.

Thomas, Jim 1993: Doing Critical Ethnography. Qualitative Research Methods Series 26, Newbury Park: Sage.

ANALYSE

Der IWF und die Finanzkrisen in Argentinien und Südkorea

Schwere Finanzkrisen, die sich in dem Verfall der Währung, hochschnellender Auslandsverschuldung und Bankenzusammenbrüchen äußern und die Arbeitslosigkeit und Armut rapide ansteigen lassen, sind kein neues Phänomen. Schon in den frühen achtziger Jahren setzte – ausgelöst durch die Hochzinspolitik der USA – eine internationale Verschuldungskrise ein, welche die Machtverhältnisse in den Nord-Süd Beziehungen zugunsten der reichen Länder verschob. Es begann die Ära der ‚Strukturanpassung‘, d.h. die im Interesse der Gläubiger betriebene und über den IWF durchgesetzte *Deformation* von Wirtschaft und Gesellschaft der verschuldeten Entwicklungsländer.

Ein neuer Krisenzyklus setzte Mitte der neunziger Jahre ein, der nacheinander Mexiko (Ende 1994), die ostasiatischen Schwellenländer (1997/98), Russland (1998/99), Brasilien (1999), die Türkei (2000/01) sowie schließlich auch Argentinien und Uruguay (2001/02) erfasste. In der Dissertation ‚Forcierte Deregulierung, Finanzkrisen und Denationalisierung in Schwellenländern‘¹ werden beide Krisenperioden systematisch miteinander verglichen, wobei versucht wird, eine *globale* politökonomische Erklärung von Finanzkrisen in Schwellenländern anhand von zwei *Fallstudien* (Argentinien und Südkorea) zu überprüfen. Dabei stehen folgende Fragen im Mittelpunkt: Bestehen

systematische Zusammenhänge zwischen neoliberalen Reformen und Finanzkrisen? Welche Rolle spielte externer Druck bei der Umsetzung neoliberaler Reformen in Argentinien und Südkorea? Wie agierte der Internationale Währungsfonds im Vorfeld der Krisen und wie ist sein Krisenmanagement zu bewerten? Haben Finanzkonzerne aus den Industrienationen von den Krisen profitiert?

Zusammengefasst: Gibt es einen systematischen Zusammenhang zwischen neoliberalen Reformen, Finanzkrisen und dem Vordringen ausländischer Konzerne in die Märkte der krisenbetroffenen Schwellenländer?

Neoliberale Reformen und Finanzkrisen

Gibt es systematische Zusammenhänge zwischen neoliberalen ‚Reformen‘ der Finanzmärkte und des Kapitalverkehrs und Finanzkrisen? Analysiert man die Entwicklung in Argentinien und Südkorea, so kann der Schluss gezogen werden, dass die *Liberalisierung des Kapitalverkehrs* in beiden Fällen zu einer *Akkumulation kurzfristiger Zahlungsverpflichtungen* geführt hat, was entscheidend zu den Krisen beitrug.

So hatte die argentinische Militärdiktatur 1977 ein umfassendes Deregulierungsprogramm unternommen, in dessen Zuge die Zinsen dereguliert und die Finanzmärkte für ausländische Investoren geöffnet wurden. Im selben Jahr erreichte die Wachstumsrate der kurzfristigen Auslandsverschuldung mit weit über 150 Prozent einen ersten Höhepunkt. Auch die erneute Deregulierung der argentinischen Finanzmärkte und des Kapitalverkehrs ein Jahrzehnt später hatte fatale Folgen – allerdings brach die Krise erst nach einigen Jahren aus, da der IWF seinen ‚Musterschüler‘ bis zum bitteren Ende mit Krediten gestützt hat.

In Südkorea wurde ab 1993 ein umfassendes Programm der Deregulierung und Liberalisierung verfolgt, welches im Vorfeld des Beitritts zur OECD mit dem *Foreign Exchange Reform Plan* von 1994 bei gleichzeitiger Deregulierung des ein-

heimischen Finanzmarktes seinen Höhepunkt erreichte. Im selben Jahr stieg die kurzfristige Auslandsverschuldung ebenfalls um über 150 Prozent an, was nicht nur den *Schuldendienst* in die Höhe trieb sondern auch zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen kurzfristigen Verbindlichkeiten und Devisenreserven führte.

Während Länder wie Chile, Malaysia oder auch China, die den Kapitalverkehr kontrollier(t)en, von den Krisenerscheinungen also kaum tangiert wurden, sind Schwellenländer wie Argentinien, die bereits sehr früh umfassende neoliberale Reformen der Finanzmärkte und des Kapitalverkehrs unternommen haben, auch besonders heftig von Krisen erschüttert worden.

Forcierte Deregulierung?

Die Frage, ob Schwellenländer wie Argentinien und Südkorea durch externen Druck zu neoliberalen Reformen gezwungen wurden, ist nicht so eindeutig zu beantworten. Schließlich hatten Teile der einheimischen Eliten (und der Mittelschicht) ebenfalls ein großes Interesse an der Deregulierung der Finanzmärkte und des Kapitalverkehrs sowie an der Privatisierungspolitik: So kann man feststellen, dass sowohl die mit der argentinischen Militärdiktatur 1976-1983 als auch die mit Regierung Menem 1989ff. verbundenen Kreise in erheblichem Umfang von den neoliberalen ‚Reformen‘ profitiert haben, indem sie die damit verbundenen erweiterten privaten Bereicherungsmöglichkeiten (Finanzspekulation, illegale Aneignung von Staatsvermögen) in großem Umfang nutzten. Was die neoliberale Politik der neunziger Jahre in Argentinien betrifft, so muss ferner berücksichtigt werden, dass diese anfänglich auf große Zustimmung in der argentinischen Bevölkerung stieß, da die feste Kopplung der argentinischen Währung an den US-Dollar zur Überwindung der Probleme der Hyperinflation beitrug.

In Südkorea waren es dagegen in erster Linie die einheimischen Großkonzerne (*chaebols*), die im Vorfeld der Krise auf eine Deregulierung drängten, da sie mit Hilfe ausländischer Kredite eine

stärkere Unabhängigkeit von staatlichen Vorgaben und Direktiven zu erreichen suchten.

Die These des ‚Wall Street-Treasury-IMF Complex‘

Trotz dieser Einschränkungen spricht vieles für die Ausgangsthese, nach der Finanzkrisen vom Internationalen Währungsfonds ausgenutzt wurden, um neoliberale ‚Reformen‘ im Interesse der USA bzw. des ‚Wall Street-Treasury Complex‘ zu erzwingen. So hat die argentinische Fallstudie illustriert, auf welche Weise das Thema Schuldenerlass an die Forderung nach Privatisierung und Verkauf argentinischer Unternehmen geknüpft wurde. Gleiches gilt für Südkorea, wo es dem IWF im Zuge der Krise gelungen ist, einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel zu erzwingen, auf den die USA schon lange gedrängt hatten.

Für die weitergehende These, nach der der IWF durch seine Politik direkt zu den Finanzkrisen beigetragen hat, ließen sich ebenfalls Indizien finden, darunter:

- die Politik im Vorfeld der Asienkrise, als der IWF den kurzfristigen Liquiditätsengpass verschärfte, indem er durch alarmierende Berichte zur Höhe der koreanischen Devisenreserven zur Verunsicherung ausländischer Investoren beitrug, wobei die Kapitalflucht erst endete, nachdem man von Südkorea weitgehende Konzessionen erzwungen hatte;
- die enge Kooperation zwischen Mitarbeitern des IWF und dem Finanzministerium der Militärregierung 1976-1982 in Argentinien, woraus sich schließen lässt, dass der IWF an der Konzeption der neoliberalen Schocktherapie, die in die Krise führte, erheblichen Anteil hatte;
- der neoliberale Sparkurs, der Argentinien im Vorfeld der Krise von 2001 aufgezwungen wurde.

Die Rolle von EU und WTO

Allerdings reicht es nicht aus, den Blick ausschließlich auf die USA und den internationalen Währungsfonds zu richten, wenn man die Frage aufwirft, wer neoliberale Reformen in

Schwellenländern erzwingt. Außer den USA drängen nämlich auch die Staaten der EU auf neoliberale ‚Reformen‘ in Entwicklungsländern – wobei sich die EU zur Durchsetzung ihrer Interessen stärker der Welthandelsorganisation WTO bedient.

Vergleichbares gilt für die Frage, wer von den Finanzkrisen in Schwellenländern profitiert hat. Zwar sind es vor allem US-amerikanische *Investmentbanken* wie Goldman Sachs, Morgan Stanley oder Merrill Lynch, die als Berater und Investoren bei krisenbedingten *Fusions- und Übernahmeprozessen* zum Zuge kommen, die Fallstudien haben aber gezeigt, dass auch zahlreiche europäische Konzerne Finanzkrisen in Schwellenländern genutzt haben, um sich dortigen Banken (und Unternehmen) anzueignen.

Fazit

Zum Abschluss möchte ich auf einen zentralen Widerspruch aufmerksam machen, der in jeder Strategie der forcierten Deregulierung enthalten ist: Je offener und unverblümt die Durchsetzung egoistischer Interessen erfolgt, desto stärker ist häufig auch der Widerstand gegen eine derartige Politik. Belege für diese These findet man derzeit im Irak – aber auch die Ereignisse der Asienkrise lassen sich hier anführen: Schließlich haben die zahlreichen Finanzkrisen sowie das verfehlte Krisenmanagement des IWF wesentlich dazu beigetragen, dass der sogenannte Washington Consensus zunehmend in Frage gestellt und Alternativen zur neoliberalen Weltordnung gesucht werden. So ist es kein Wunder, dass die sogenannte globalisierungskritische Bewegung im Zusammenhang mit der Asienkrise einen enormen Aufschwung erfuhr (Man denke an die Gründung von Attac 1998 in Frankreich). Schließlich werden die mit den Krisen verbundenen sozialen Umwälzungsprozesse früher oder später dazu führen, dass sich politische Koalitionen formieren, die für eine Abkehr von neoliberalen Politikkonzepten eintreten – am Beispiel der argentinischen Entwicklung seit der Krise von 2001/02 lässt sich dies schön illustrieren.

Lydia Krüger ist Politologin und Soziologin und arbeitet als Finanzmarktexpertin bei Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung WEED e.V.

Anmerkung

¹ Die Dissertation ‚Forcierte Deregulierung, Finanzkrisen und Denationalisierung in Schwellenländern‘ von Lydia Krüger ist kürzlich im Peter Lang Verlag erschienen.

CALL FOR PAPERS

Reformen des Sozialstaates wider die Gesellschaft?

Workshop des AK Soziale Bewegungen am 28.09.2006 in Münster auf dem 23. wissenschaftlichen Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) ‚Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?‘ (Münster, vom 25. bis 29. September 2006).

Der deutsche Wohlfahrtsstaat wird in den öffentlichen Debatten der letzten Jahre als ein renovierungsbedürftiger Bau behandelt, bei dem an allen Fundamenten zugleich gearbeitet wird. Die Reformen der Renten-, Kranken- oder Arbeitslosenversicherung, der Armuts-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik werden dabei häufig mit der Unvermeidbarkeit gesellschaftlicher Wandlungsprozesse begründet, wie z.B. mit der zunehmenden Überalterung der Gesellschaft, den schrumpfenden Staatseinnahmen oder der lahmenden Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Diese Argumentation mag der Einführung dieser Reformen zugearbeitet haben, einer Implementation und Konsolidierung aber fehlt zusehends der gesellschaftliche Konsens. Widerstreitende Interessen belasten die Strukturen konsensdemokratischer Willensbildung immer deutlicher, wie auch die öffentlichen Proteste die demokratische Legitimation des Regierungshandelns derart in Frage stellen, dass der Ruf nach Neuwahlen unvermeidbar wurde. Zugleich grassiert das öffentliche Unbehagen, dass die Reform des Wohlfahrtsstaates nur

Teil einer allgemeinen neo-liberalen Umwertung der Gesellschaft sei, die von einer unkontrollierten Globalisierung der Märkte angestoßen wird und durch den europäischen Integrationsprozess in das Mark des nationalen Wohlfahrtsstaates eindringt. Globalisierungskritik, Euroskeptizismus und Proteste gegen den sozialpolitischen Kahl-schlag finden hier einen gemeinsamen Bezugspunkt für die Thematisierung gemeinsamer Positionen und die Mobilisierung bzw. Organisierung politischen Protests.

Der Workshop möchte sich mit der Bewegungsdynamik auseinander setzen, die von diesen veränderten politischen Rahmenbedingungen und Reformbestrebungen in Gang gesetzt wurde. In diesem Zusammenhang ergibt sich eine Reihe von Fragestellungen, die während dieser Veranstaltung dargelegt und diskutiert werden sollen. Einerseits wird zu fragen sein, inwiefern sich die Position und Rolle der verschiedenen sozialen Bewegungsakteure (z.B. Arbeitslose, Frauen, MigrantInnen, Gewerkschaften usw.) durch die Reformen des Sozialstaates verändert haben. Hat der aktivierende und ermöglichende Staat die demokratischen Partizipations- und Gestaltungsrechte der Bürger und ihrer privaten Assoziationen stärken können? Welchen Effekt hat das staatliche Interesse am bürgerschaftlichen Engagement und an der Sozialwirtschaft auf die politischen Aufgaben und Gestaltungsräume von Nonprofit- und Nichtregierungsorganisationen ausgeübt? Welche demokratiepolitische Bilanz lässt sich der rot-grünen Bundesregierung attestieren, sobald wir auch Themen der Bürgerrechtspolitik, der inneren Sicherheit oder der Migrationspolitik mit berücksichtigen? Gibt es bei den Bewegungsakteuren Verlierer oder Gewinner, und in welcher Weise entstehen kooperative oder kompetitive Beziehungsmuster zwischen den Akteuren?

Andererseits liegt nun eine Vielzahl von Protesten und Mobilisierungswellen vor, die in einem gewissen Zusammenhang gesehen und analysiert werden können: Aktionen gegen sozialstaatliche Reformen (z.B. Hartz I-IV), Euromärsche der

Arbeitslosen und prekär Beschäftigten, Proteste gegen die Europäische Verfassung im Vorlauf der nationalen Referenda sowie Aktionen der Globalisierungskritiker bei den G8-Treffen u. v .a. m. Hier ist zu fragen, ob bei allen Protesten eine ähnliche anti-neoliberale Haltung zum Tragen kommt, die in der Verteidigung des nationalen Wohlfahrtsstaates einen positiven Identifikationspunkt findet. Des Weiteren ist zu klären, ob sich Querverbindungen und Kontinuitäten mit Blick auf Aktions- und Organisationsformen, Trägerschichten und Programme nachzeichnen lassen. In diesem Zusammenhang wäre auch zu klären, ob viele dieser Proteste einer in der Bewegungsforschung lang gehegten Vermutung zuwiderlaufen, dass eine Mobilisierung und Organisierung sozial Marginalisierter eher unwahrscheinlich ist. Oder spielen hier eher gewandelte politische Gelegenheitsstrukturen und kommunikative Thematisierungs- und Rahmungsformen eine Rolle?

Auf Grund der Workshop-Thematik erbiten wir nicht nur Vorträge zum deutschen Fall. Ausdrücklich begrüßt werden auch Studien aus dem europäischen und außereuropäischen Ausland, Länder vergleichende Untersuchungen und Vorträge zur europäischen und/oder globalen Ebene. InteressentInnen werden gebeten, bis zum 31.12.2005 Themenvorschläge in Form eines einseitigen Exposés an die folgenden Sprecher des Arbeitskreises zu schicken:

Christian Lahusen, Kontakt:
christian.lahusen@sowi.uni-bamberg.de

Ansgar Klein, Kontakt: ansgar.klein@snaflu.de

oder postalisch an:
PD Dr. Christian Lahusen
Otto-Friedrich-Universität Bamberg
Fakultät SOWI
Lichtenhaidestr. 11
D-96052 Bamberg

Deutsches Sozialforum

In Erfurt fand vom 21.-24.07.05 das erste nationale deutsche Sozialforum statt. Damit griffen die Veranstalter die Idee des seit 2001 jährlich in Porto Alegre stattfindenden Weltsozialforums auf. In fast 350 Diskussionsrunden, Workshops, Filmbeiträgen und Lesungen setzten sich rund 3000 TeilnehmerInnen mit aktuellen Problemen auseinander und suchten nach alternativen Lösungsstrategien. Thematische Schwerpunkte waren unter anderem ‚Menschenrechte und politische Teilhabe‘, ‚Menschenwürde in der Arbeitswelt‘, ‚Alternativen zur neoliberalen Globalisierung‘ und ‚Zukunft der EU‘. Zentrale Themen waren die Sozialkürzungen und die Hartz-Gesetzgebung. Eine Dokumentation der Ergebnisse der Veranstaltungen und Arbeitsgruppen ist im Internet einzusehen unter www.sozialforum2005.de. Zum Abschluss der viertägigen Veranstaltung wurde unter dem Titel ‚Wir haben Alternativen – eine andere Welt ist möglich!‘ eine gemeinsame ‚Erklärung der Versammlung sozialer Bewegungen‘ veröffentlicht. Diese ist ebenfalls im Internet zugänglich.

Please do disturb!

Unter dem Motto ‚Please do disturb!‘ fand im April diesen Jahres in Hannover eine Konferenz zur Partizipation von Jugendlichen statt. Eine Bandbreite von Aktiven aus Jugendorganisationen ebenso wie nicht organisierte Jugendliche, Jugendarbeiter, Wissenschaftler sowie Politiker berichteten über ihre Erfahrungen und Vorstellungen in und von Jugendarbeit. Zum Abschluss der Tagung haben die mehr als 120 Teilnehmer aus 28 europäischen Ländern die ‚Erklärung von Hannover zur Partizipation Jugendlicher‘ verabschiedet. In dieser Deklaration werden Empfehlungen für eine Stärkung der Beteiligung von Jugendlichen in ihrem unmittelbaren gesellschaftlichen Umfeld ausgesprochen. Die Deklaration ist auf deutsch und englisch zu finden unter www.jugendpolitikineuropa.de/themen/partizi-

pation/news-168.html, weitere Informationen gibt es unter www.pdd.youthinaction.de.

Grimme Online Award 2005

Der diesjährige Grimme-Preis für publizistische Qualität im Netz geht an die Webseite ‚Jugendopposition in der DDR‘. In der Kategorie ‚Wissen und Bildung‘ wurden Internet-Angebote ausgezeichnet, die einen Beitrag für gesellschaftliche Bildung, Beratung und Aufklärung leisten. Die Internetpräsenz von ‚Jugendopposition in der DDR‘ ist eine Koproduktion der Robert-Havemann-Gesellschaft e.V. und der Bundeszentrale für politische Bildung, die verschiedene Oppositionsbewegungen von Jugendlichen in der DDR darstellt, Hintergründe aufzeigt und diese Darstellungen mit Originaldokumenten bereichert. Die Jury lobte vor allem die akribische und überzeugende Aufarbeitung eines bisher wenig beleuchteten Themas.

Kontakt: www.jugendopposition.de, www.grimme-online-award.de.

Studiengang Nachhaltige Entwicklung

Das Institut Mensch Gesellschaft Umwelt der Universität Basel bietet ab dem Wintersemester 2005/06 einen interdisziplinären Masterstudiengang ‚Sustainable Development‘ an. Dieser Studiengang soll natur-, sozial- und geisteswissenschaftliche Perspektiven der Nachhaltigkeitsproblematik vereinen und stark praxisorientiert sein. AbsolventInnen wird der Titel ‚Master of Arts and Science in Sustainable Development‘ verliehen.

Info: www.programm-mgu.ch/de/home.html.

Broschüre für lokales Engagement

In der neuen Publikation ‚Lokales Engagement in NRW und weltweit‘ stellt die agenda transfer – Agentur für Nachhaltigkeit GmbH Beispiele gelungener Zusammenarbeit von Bürgern und Stadtverwaltungen in Nord und Süd, Ost und West zusammen. Die Erfahrungen partnerschaftlicher Zusammenarbeit deutscher Kommunen

mit anderen Ländern werden aufgezeigt und sollen zum Ausbau von Nord-Süd-Partnerschaften motivieren. Gegen eine Schutzgebühr von 3 Euro kann die Publikation bei agenda transfer bestellt werden.

Kontakt: agenda transfer - Agentur für Nachhaltigkeit GmbH, Tel.: (0228) 604 61-0, eMail: versand@agenda-transfer.de.

Bürgerhaushalt I

Das durch die Weltsozialforumsstadt Porto Alegre bekannt gewordene Verfahren eines Bürgerhaushaltes wird auch in deutschen Kommunen ausprobiert. Der Berliner Bezirk Lichtenberg hat jetzt ein Bürgerhaushaltsverfahren für 2007 gestartet. Der Haushaltsentwurf soll verständlich dargestellt und das Haushaltsverfahren transparent gestaltet werden. Dazu sollen ab Herbst 2005 Bürgerversammlungen stattfinden, in denen der Haushalt öffentlich diskutiert und den Bürgern die Möglichkeit gegeben wird, aktiv in die Haushaltsplanung einzugreifen. Eine genauere Erläuterung der Verfahren bietet der Bezirk Lichtenberg unter www.berlin.de/ba-lichtenberg. Weitere Informationen finden sich auf der Homepage der „Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt Berlin“, einem Zusammenschluss von Akteuren und AGs, die sich für die Einführung von Bürgerhaushalten einsetzen. Kontakt: www.buergerhaushalt-berlin.de.

Bürgerhaushalt II

Zu Bürgerhaushalten in Großstädten hat die Bundeszentrale für politische Bildung eine Broschüre herausgegeben. Darin werden verschiedene Verfahren dargestellt und anhand anschaulicher Beispiele praxisnah erklärt. Die Broschüre ist als PDF-Dokument erhältlich unter: www.bpb.de

Bericht Toleranz und Demokratie

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat den zweiten Zwischenbericht des Aktionsprogramms ‚Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremden-

feindlichkeit und Antisemitismus‘ veröffentlicht. In diesem Aktionsprogramm sind über 3600 Projekte und Maßnahmen vereinigt, die sich für ein friedliches und gewaltfreies Zusammenleben einsetzen. Der Bericht gibt einen Überblick über den Stand der Evaluation und die Ergebnisse der beiden Programmteile ‚ENTIMON – gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus‘ und ‚CIVITAS – initiativ gegen Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern‘. Kontakt: www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen.

Interkulturelles Internet

Die Akademie für Interkulturelle Studien (AIS) hat ein neues Internetportal geschaffen, welches als Schnittstelle zwischen Anbietern und Nachfragenden interkultureller Dienstleistungen fungieren soll. Das Portal richtet sich an Interessierte aus Bildungseinrichtungen, Universitäten und Unternehmen.

Kontakt: www.interkulturelles-portal.de.

EU-Journalistenpreis

Dieses Jahr wird zum zweiten Mal der Journalistenpreis ‚Für Vielfalt. Gegen Diskriminierung‘ der Europäischen Union vergeben. In den zwei Kategorien ‚Print- und Onlinejournalismus‘ und ‚Fotojournalismus‘ sollen herausragende journalistische Beiträge geehrt werden, die die Öffentlichkeit für das Thema Diskriminierung sensibilisieren. Bewerbungsschluss ist der 31.12.2005.

Kontakt: www.stop-discrimination.info.

Neues Zeitungsprojekt

Mit dem Themenschwerpunkt ‚Herrschaftsfreies Wirtschaften‘ ist das neue Zeitungsprojekt ‚Fragend voran...‘ gestartet. Von einem losen Netz unterschiedlicher Gruppen und Einzelpersonen ins Leben gerufen, setzt sich das Projekt zum Ziel, in einem offenen Diskussionsprozess eine ‚Verbindung von Widerstand und Vision, von Aktion und Utopie, von Theorie und Praxis‘ zu schaffen. Die jeweils mit einem themati-

schen Schwerpunkt ausgestatteten Hefte sollen mehrmals pro Jahr in unregelmäßigen Abständen erscheinen. Der Themenschwerpunkt der Nullnummer begibt sich auf die Suche nach einer Wirtschaftsordnung, die weder auf Marktgesetze noch auf den Staat oder eine andere zentrale Steuerungsinstanz gegründet ist. Weitere bisher geplante Themenschwerpunkte sind ‚Ernährung ohne Herrschaft‘, ‚Psychatriekritik‘, ‚Horizontale Gesellschaft‘ und ‚Gesellschaft ohne Strafe‘. Die Zeitschrift kann einzeln bestellt, aber auch im Abonnement bezogen werden. Die erste Ausgabe kann als PDF-Dokument kostenfrei herunter geladen werden unter www.fragend-voran.de.vu.

Kontakt: Projektwerkstatt, Ludwigstr. 11, 35447 Reiskirchen-Saasen. Tel.: (06401) 903 28-3, Fax: (06401) 903 28-5, eMail: fragend-voran@projektwerkstatt.de.

Ostdeutsche Geschichte I

Kulturstaatsministerin Christina Weiss hat eine Expertenkommission einberufen, die ein Konzept für einen Geschichtsverbund ‚Aufarbeitung der SED-Diktatur‘ erarbeiten soll. Zu der zehnköpfigen Expertengruppe gehört auch Ulrike Poppe, Beiratsmitglied des Forschungsjournals. Die Ergebnisse der Kommission werden Ende Oktober in einem Symposium ‚15 Jahre Deutsche Einheit – 15 Jahre Aufarbeitung‘ in Berlin vorgestellt und diskutiert.

Ostdeutsche Geschichte II

Umstritten ist eine Stellungnahme des Willy-Brandt-Kreises zum künftigen Umgang mit den Stasiakten. Die Unterzeichner der Stellungnahme, unter anderem Friedrich Schorlemmer, Oskar Negt, Günter Grass und Egon Bahr, kritisieren eine mögliche Neuausrichtung der Behörde für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR auf die Aufarbeitung der DDR-Geschichte. Die Behörde habe „mit ihrer bisherigen Arbeit bewiesen, dass sie für diese Arbeit ungeeignet“ sei. Als Gründe werden eine

politische Zweckbestimmung der Behörde, ausgerichtet auf eine Delegitimierung der DDR, und dementsprechend eine selektive Geschichtsschreibung benannt. So würden emanzipatorische Elemente der DDR-Vergangenheit ebenso wie repressive Elemente der BRD-Geschichte konsequent ausgeblendet und so „das Bild der DDR als eines reinen Unrechtsstaates“ kolportiert. Dementsprechend setzen sich die Unterzeichner für eine differenzierte Aufarbeitung von Geschichte und die Überführung der Stasi-Akten unter die Obhut des Bundesarchivs ein.

In einer Replik auf diese Erklärung widersprechen zahlreiche ehemalige Aktivistinnen und Aktivisten der Bürgerbewegung, darunter Tom Sello von der Robert-Havemann-Gesellschaft oder Bärbel Bohley, dieser Sichtweise. Nicht die so genannte Birthler-Behörde, vielmehr die Forschungs- und Forschungsförderungslandschaft selbst seien verantwortlich für „die derzeitigen Darstellungen und Interpretationen der DDR-Geschichte“. Ebenso verhindere die bundesdeutsche Archivgesetzgebung eine genauere Aufarbeitung der Geschichte des westdeutschen Staates, da nicht nur geheimdienstliche Akten, sondern auch die der Bundesregierung nur schwer zu nutzen seien. Eine Kritik, wie die des Willy-Brandt-Kreises, fördere dementsprechend nicht eine tatsächliche geschichtliche Aufklärung, sondern trage vielmehr zur Ausbreitung neuer „Irrationalismen und Dolchstoßlegenden“ bei.

Die jeweiligen Stellungnahmen sind im Internet einzusehen unter: www.brandt-kreis.de/Aktuelles/Stasi-Unterlagen.htm und www.havemanngesellschaft.de/info207.htm.

Langfristige Förderung für Bewegungen

Die ‚Bewegungsstiftung‘ hat mit der so genannten ‚Basisförderung‘ eine neue Förderstrategie entwickelt. Mit dieser Förderart sollen Bewegungsorganisationen über mehrere Jahre unterstützt werden. Ziel dieser langfristigen Kooperation ist nicht die Umsetzung einzelner Projek-

te, sondern das Erreichen gemeinsam ausgehandelter mittelfristiger politischer und organisatorischer Ziele. Die bewilligten Gelder können von den Organisationen flexibel eingesetzt werden und ermöglichen damit eine zeitgerechte Reaktion auf aktuelle Themen und Ereignisse.

Kontakt: Bewegungsstiftung, Artilleriestr. 6, 27283 Verden. Tel.: (04231) 957 540, Fax: (04231) 957 541, www.bewegungsstiftung.de.

Lobbykontrolle I

Mit ‚LobbyControl‘ ist eine neue Initiative gegründet worden, die über Einflussnahme auf Politik und Öffentlichkeit und über gesellschaftliche Machtstrukturen informieren will. Mit kontinuierlicher und systematischer Aufklärungsarbeit soll über Aktivitäten von wirtschaftsnahen Denkfabriken, PR-Agenturen, Kampagnen, Netzwerken und Lobbygruppen berichtet werden. So will LobbyControl Impulse für mehr Transparenz und eine demokratische Kontrolle der Einflussnahme auf Politik und Öffentlichkeit liefern. Kontakt: www.lobbycontrol.de/blog, eMail: u.mueller@lobbycontrol.de.

Lobbykontrolle II

Auf europäischer Ebene setzt sich eine neue zivilgesellschaftliche Koalition für mehr Transparenz und verpflichtende Verhaltensregeln für Lobbyisten ein. Die ‚Alliance for Transparency and Ethics Regulation‘ (ALTER-EU) fordert in ihrem Gründungsstatement eine stärkere Kontrolle von Lobbytätigkeiten und ein Ende des privilegierten Zugangs von Wirtschaftsinteressen zu Entscheidungsträgern auf europäischer Ebene. Unterstützt wird ALTER-EU von mehr als 140 NGOs, Gewerkschaften und Wissenschaftlern, aber auch von einzelnen Lobby- und PR-Agenturen.

Kontakt: www.alter-eu.org.

Online-Demo

Mit einer Aktion vor dem Europäischen Parlament endete am 6. Juli die Kampagne ‚Stoppt

Softwarepatente‘. Am Tag der Abstimmung des EP über eine EU-Softwarepatentrichtlinie – diese wurde abgelehnt – wurde ein großes Transparent entrollt, auf dem aus einzelnen Porträts von Demonstranten der Schriftzug ‚no e-patents‘ gebildet wurde. Die Porträts wurden im Zuge einer Online-Demonstration gesammelt, zu der campact! (www.campact.de) und attac (www.attac.de) gemeinsam aufgerufen hatten. Mit fast 5000 Online-TeilnehmerInnen kann die Aktion durchaus als Erfolg bezeichnet werden. Dagegen ist eine Online-Demonstration, die eine Blockade von Webseiten zum Ziel hat, strafbar. So entschied das Frankfurter Amtsgericht im Streit zwischen der Lufthansa und der Initiative ‚Libertad!‘. Es wertete den Aufruf der Initiative zur Blockade der Lufthansa-Webseite als Nötigung und damit einen dementsprechenden Einsatz des Computers als Form physischer Gewalt. Der im Jahre 2001 angestrebte Protest von Libertad! richtete sich gegen die Beteiligung der Lufthansa an Abschiebungen und sollte, durch gleichzeitigen massenhaften Zugriff, eine Verlangsamung des Lufthansa-Servers erwirken. Tatsächlich wurde erreicht, dass die Lufthansa-Webseite für ca. acht Minuten nicht mehr zugänglich war. Im daraufhin angestrebten Verfahren wurde der Inhaber der Domain www.libertad.de zu einer Strafe von 900 Euro verurteilt. Dass eine solche rechtliche Beurteilung dieses Demonstrationsaufrufes durchaus schwierig und umstritten ist, zeigt nicht nur die lange Verfahrensdauer, sondern auch zahlreiche Versuche der Staatsanwaltschaft, durch einen Kompromiss einen Prozess zu vermeiden.

Informationsfreiheitsgesetz

Das Informationsfreiheitsgesetz kann nach der Zustimmung durch den Bundesrat nun wie geplant am 01.01.2006 in Kraft treten. Damit können Bürger ab diesem Zeitpunkt Einsicht in Verwaltungsakten nehmen oder Kopien dieser Unterlagen beantragen. Zwar gibt es einige Ausnahmeklauseln, durch die Verwaltungen die Ein-

sicht verweigern können. Dennoch wird das Gesetz auch vom ‚Bündnis von Journalisten- und Bürgerrechtsgruppen zur Durchsetzung der Informationsfreiheit‘ ausdrücklich begrüßt. Das Gesetz mache den Weg frei für eine effektive Beteiligung der Bürger an Entscheidungsprozessen und sei ein wichtiges Instrument der Informationsbeschaffung für journalistische Tätigkeiten, so eine gemeinsame Presseerklärung des Bündnisses aus Netzwerk Recherche, Deutscher Journalisten-Verband, Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union in ver.di, Transparency Deutschland und Humanistische Union. Die Presseerklärung kann eingesehen werden unter www.humanistische-union.de/print.php?sid=233.

Ratgeber Freiwilliges Engagement

‚Freiwilliges Engagement – aber wo?‘ lautet der Titel einer Broschüre des BMFSFJ. Sie soll Interessierten an einem Freiwilligen Sozialen oder Freiwilligen Ökologischen Jahr erste Orientierungen und Kurzinformationen geben. Der Ratgeber kann im Internet unter <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Freiwilliges-Engagement-Flyer.property=pdf.pdf> herunter geladen werden.

Erweiterte Bürgerbeteiligung

In einem ‚erweiterten Bürgerbeteiligungsverfahren‘ hat die Stadt Freiburg im Breisgau interessierte Bürgerinnen und Bürger in die Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes einbezogen. Mit Hilfe von bürgerschaftlichen Arbeitsgruppen wurde den Beteiligten die Möglichkeit zur vertiefenden Diskussion und zur Abgabe von Empfehlungen gegeben. Die Ergebnisse seien durchaus positiv: So habe man eine qualitative Verbesserung des Entwurfes erreicht und gleichzeitig die Akzeptanz des Flächennutzungsplanes in der Bevölkerung gesteigert, so die Stadt in einer Stellungnahme. Weitere Informationen

und Kontakt: www.freiburg.de, eMail: anette.schubert@stadt.freiburg.de.

Otto Brenner Preis für kritischen Journalismus

Die Otto Brenner Stiftung – eine Fördereinrichtung der IG Metall – wird erstmalig den Otto Brenner Preis zum Thema ‚Kritischer Journalismus – gründliche Recherchen statt bestellter Wahrheiten‘ verleihen. Prämiert werden Beiträge, die für einen kritischen Journalismus vorbildlich und beispielhaft sind und für demokratische und gesellschaftspolitische Verantwortung stehen. Das politische Leitmotiv des Gewerkschafters lautete: ‚Nicht Ruhe und Unterwürfigkeit gegenüber der Obrigkeit ist die erste Bürgerpflicht, sondern Kritik und ständige demokratische Wachsamkeit.‘ Es sollen journalistische Beiträge ausgezeichnet werden, die Themen aufgreifen, die in den Medien sonst zu kurz kommen, aber für die Bürger und Arbeitnehmer von großer Bedeutung sind.

Der Otto Brenner Preis ist mit insgesamt 20.000 Euro dotiert. Es werden die drei besten eingereichten Beiträge ausgezeichnet und drei Recherche-Stipendien vergeben. Für Nachwuchs-Journalisten aus Schüler- und Jugendzeitungen, aus Videogruppen oder anderen Projekten gibt es einen Newcomer-Sonderpreis. Teilnehmen und vorgeschlagen werden können alle Journalistinnen und Journalisten, die für Printmedien, Hörfunk, Fernsehen und Internet-Publikationen arbeiten. Der Jury gehören Sonia Mikich (Redaktion Monitor), Heribert Prantl (Süddeutsche Zeitung), Harald Schumann (Der Tagesspiegel), Dr. Volker Lilienthal (epd-medien) sowie Verwaltungsratsmitglieder der Otto Brenner Stiftung an. Die Preisverleihung findet im Rahmen der diesjährigen Jahrestagung der Otto Brenner Stiftung am 23./24. November 2005 in Berlin statt. Die detaillierten Ausschreibungs- und Bewerbungsunterlagen können unter www.otto-brenner-stiftung.de abgerufen werden. Einsendeschluss ist der 15. Oktober 2005.

REZENSIONEN

Schrittweise Annäherung an die Lokale Governance

Schreibt man eine Sammelrezension über die aktuellen Erscheinungen aus der deutschsprachigen Wissenschaftsgemeinde zum Thema ‚Local Governance‘, wird schnell klar, dass das Thema neu sein muss. Geht man von den beiden Begriffen ‚lokal‘ und ‚Governance‘ aus, und will man den Rückgriff auf englische Herausgeber vermeiden, wird das Angebot relativ klein. Allerdings gibt es einige spannende Sammelbände.

Reforming Local Government

Eine erste Auseinandersetzung mit Governance-Konzepten auf lokaler Ebene unternahm Norbert Kersting und Angelika Vetter 2003 mit ihrem Sammelband ‚Reforming Local Government in Europe‘. Der Band enthält 14 nationale Fallstudien aus West- und Mitteleuropa, sowie einen einführenden und einen zusammenfassenden Beitrag. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass in nahezu allen westeuropäischen und allen Transformationsstaaten Reformen der Kommunalverwaltung und ihrer Kompetenzen laufen. Die dazugehörigen Diskurse, so Vetter/Kersting in der Einführung (13), werden weitgehend von einer Wettbewerbs- und Manager-Rhetorik geprägt, während die demokratische Dimension lokaler Politik größtenteils ausgeblendet sei. Die Autoren der einzelnen Beiträge sollen nun untersuchen, inwieweit diese demokratische Dimension bei den Reformen in den einzelnen Ländern berücksichtigt wird. Als Grundlage hierzu stellen Vetter/Kersting ein analytisches Konzept vor, welches die Maßnahmen in ‚Reforms of the Local Administration‘ und ‚Local Political Reforms‘ unterteilt (15). Unter den ersteren fassen die Autoren neben ‚territorial Reforms‘, wie beispielsweise die Einführung neuer ‚Government Layers‘, vor allem management-orientierte Reformansätze,

die durch die Einführung wettbewerblicher Elemente die Steigerung von Effizienz und Effektivität in der Verwaltung erreichen sollen. In der zweiten Kategorie ‚Local Political Reforms‘ wird zwischen der direkten Partizipation der Bürger, etwa durch Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters, und Veränderungen in Bezug auf das repräsentative System unterschieden. Hierunter findet sich unter anderen die Einführung neuer ‚Governance Structures‘. Als Beispiel nennen sie ‚Advisory Boards‘, ‚Neighbourhood Councils‘ und ‚Forums‘, in denen private und öffentliche Akteure zusammengeführt werden.

Insbesondere der Artikel von Helen Sullivan über die ‚Local Government Reforms in Great Britain‘ (39) geht auf die Einführung derartiger Governance-Strukturen ein. Sie erklärt die Entstehung des Begriffs ‚Local Governance‘ und macht deutlich, dass mit dem Labour-Wahlsieg 1997 in Großbritannien quasi ein Paradigmenwechsel vollzogen wurde, als sich das Leitbild des ‚enabling government‘ durchsetzte (43). ‚Enabling Government‘ meint hier eine Kommunalverwaltung, die private Akteure als gleichberechtigte Kooperations-Partner bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit einbezieht. Damit ging dieses Konzept in einem wesentlichen Punkt über die Philosophie des New Public Management (NPM) hinaus, die den Bürger hauptsächlich auf seine Rolle als ‚Konsument‘ beschränkte. Die Effektivitätsreform, so Sullivan, sollte nun durch die eine entsprechende ‚Legitimitätsreform‘ ergänzt werden. Allerdings fällt hier Sullivans Beurteilung der bisherigen Ergebnisse durchaus kritisch aus (60).

Mit Blick auf den gesamten Band lässt sich feststellen, dass bezüglich des Informationsgehalts über Local Governance die Artikel sehr unterschiedlich sind. Die einzelnen Autoren behandeln entsprechend des grundlegenden Analyse-Rahmens Phänomene ‚lokaler Governance‘ als eine von vielen Reformmaßnahmen. Dementsprechend setzen sich einige Autoren ein-

gehender als andere gerade mit diesem Aspekt auseinander. Im abschließenden Kapitel des Bandes versuchen Kerstin/Vetter, das auszugleichen: Anhand der Beiträge und einer mit den Autoren durchgeführten Befragung vergleichen sie die demokratieorientierten Reformmaßnahmen in den verschiedenen europäischen Ländern. Dabei stellen sie fest, dass die systematische Einführung neuer Governance-Strukturen europaweit noch in den Anfängen steckt. Allerdings sind in allen untersuchten Ländern erste Maßnahmen und Pilotprojekte zu finden (335).

Der stark verwaltungs- beziehungsweise politikwissenschaftlich geprägte Band kann vor allem Einsteigern in die Diskussion um die Reform lokale Verwaltung in West- und Mitteleuropa empfohlen werden. Der Leser erfährt viel über die historischen Grundlagen der jeweiligen administrativen Kompetenzen und Pflichten der lokalen Ebene, und wird mit den generellen Leitlinien der verschiedenen Reformphasen vertraut gemacht. Bezüglich des engeren Fokus Local Governance bietet der Band immer noch einiges an Information. Da Local Governance jedoch nicht allein im Fokus der Beiträge steht, sondern ein Merkmal demokratischer Reform unter vielen ist, bleibt sie in einigen Artikeln zugunsten anderer Aspekte unberücksichtigt.

Dynamics of Place

Vom Aufbau her ähnlich, wenn auch mit anderem empirischen und analytischen Zuschnitt ist ein Band von Hubert Heinelt und Daniel Kübler mit dem Titel: ‚Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place‘. Auch hier handelt es sich um einen Sammelband, der von den Herausgebern mit einer Darstellung des analytischen Rahmens eingeleitet wird. Zentrale Fragestellung ist wie vor dem Hintergrund einer immer weniger gegebenen Deckungsgleichheit von administrativen Gebieten und funktionalen Räumen der Aufbau von ‚governance capacity‘ in Metropolen be-

ziehungsweise Metropol-Regionen geleistet wird. Dabei, so Kübler/Heinelt, soll eine Perspektive eingenommen werden, die insbesondere die demokratische Qualität der Metropolen-Governance berücksichtigt (16). Dieser Aspekt wird dadurch spannend, dass Metropolen mehrere und in der Regel sehr unterschiedliche Kommunen umfassen, wobei die demokratische Entwicklung funktionalen Aspekten untergeordnet wird. Drei Dinge erachten Kübler/Heinelt als zentral für diese Perspektive: Erstens die Berücksichtigung aller an der Metropolitan Governance beteiligten Akteure, und nicht nur die Konzentration auf die Verwaltung (und sie betreffende Reformen), zweitens den Einbezug der örtlichen Gegebenheiten beziehungsweise ‚Dynamics of Place‘ im Bereich demokratisches System und drittens im Bereich Zivilgesellschaft (22). Daraufhin folgen neun Beiträge aus Nordamerika und Europa. Einige Autoren konzentrieren ihre Fallstudie auf eine bestimmte Metropole, während andere generellere Aussagen zur Entwicklung von Metropolen eines ganzen Landes machen. Unabhängig davon nehmen sie vergleichsweise intensiv Bezug auf den analytischen Rahmen der Herausgeber. Die Herausgeber fassen die Ergebnisse der Beiträge in einem Schlusskapitel zusammen, wobei sie ein Resultat herausarbeiten, dass im ursprünglichen Rahmenkonzept noch keine Rolle gespielt hat: die Bedeutung von ‚Territorial Political Leadership‘ für Metropolitan Governance-Konzepte (191). Des Weiteren, so die Herausgeber, muss auf lokaler Ebene von der Idee eines für alle geltenden Best Practice Modells Abstand genommen werden. Die ‚Dynamics of Place‘ sind so entscheidend, dass sich selbst innerhalb desselben Staates abhängig von örtlichen Gegebenheiten unterschiedliche lokale Governance-Strukturen ausbilden können (193).

Im Vergleich zum älteren Band von Kerstin/Vetter werden die nichtstaatlichen Akteure deutlicher berücksichtigt. Dennoch ist eine starke Konzentration auf staatliche Strukturen bezie-

hungsweise Akteure bemerkbar. Die Zusammensetzung und Eigenschaften der zivilgesellschaftlichen Akteure werden kaum als eigenständiger Punkt in Relation zur Metropolitan Governance gesetzt. Nichts desto Trotz bietet sich hier für den an ‚Local Governance‘ interessierten Leser die Gelegenheit, sich aus internationaler Perspektive mit aktuellen Entwicklungen im Bereich demokratisches und effizientes Regieren in Kommunen übergreifenden Metropolregionen auseinander zu setzen. Man kann davon ausgehen, dass diese Perspektive vor dem Hintergrund zunehmender Verstädterung und ‚Agglomeration‘ in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird.

Leadership and Governance

Ebenfalls unter Mitwirkung von Hubert Heinelt ist noch ein weiteres einschlägiges Buch erschienen. Michael Haus, Hubert Heinelt and Murray Stewart: ‚Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement‘. Wie schon der Titel nahe legt, knüpft es inhaltlich teilweise an den vorher beschriebenen Band an. Das Buch ist der erste von zwei Bänden zu einem EU-finanzierten Forschungsprojekt. In diesem Projekt wurde in neun Ländern anhand von 18 Städtefallstudien untersucht, inwieweit sich die Aspekte von ‚Leadership‘ und ‚Community Involvement‘ gegenseitig ergänzen. Auch dieses Buch ist ein Sammelband, jedoch muss angemerkt werden, dass hier der ‚klassische komparatistische Aufbau‘, theoretische Einleitung plus territoriale Fallstudien plus knappes Fazit, vermieden wurde. Vielmehr sind die Beiträge thematisch orientiert. In den ersten drei Beiträgen wird das grundlegende Analysekonzept vorgestellt, wobei sich der zweite Beitrag stärker auf Legitimationsfragen aus der Akteursperspektive konzentriert, während der dritte unter Anwendung von Ostrows ‚Institutional Analysis and Development Framework‘ (41) insbesondere auf die Bedeutung und Entwicklung von den Regeln abzielt, die die Hand-

lungen der Akteure bestimmen. Die restlichen, deutlicher empirisch fundierten Beiträge greifen nun bestimmte Aspekte aus diesem Rahmenkonzept heraus. Besonders interessant, und vergleichsweise umfangreich ist ein Vergleich aller Fallstudienstädte in Hinsicht auf ihre demokratischen Strukturen, finanziellen Spielräume und die Stärke der lokalen Zivilgesellschaft (65). Weitere Themen sind unter anderem neue vertikale Governance-Strukturen im Zuge fortschreitender Europäisierung (144), die Legitimationspotentiale von Bürgerbeteiligung (221) und Governance in der städtischen Raumplanung (236).

Für den an ‚Local Governance‘ interessierten Leser bietet dieser Band eine Fülle von Informationen. Hervorzuheben ist vor allen Dingen das vergleichsweise weit fortgeschrittene analytisches Rahmenkonzept, das versucht, die akteurszentrierten wie auch für die strukturellen Variablen sinnvoll miteinander zu verbinden. Darüber hinaus werden konkrete Grundlagen zur Operationalisierung herausgearbeitet (62). An einigen Punkten sind die Überlegungen zur Integration der beiden analytischen Konzepte sicherlich noch weiter zu führen, Beispielweise bei der Definition und Erfassung informeller Regeln (44f). Dennoch ist eine der Stärken des Bandes, dass die konzeptionellen Überlegungen in den einzelnen Beiträgen auf empirische Fälle angewendet werden. So werden die theoretischen und methodischen Grundlagen für den Leser gut zugänglich gemacht. Darüber hinaus lassen sich einige sehr schöne Beispiele für angewandte Komparatistik finden. Neben den theoretischen Inhalten bietet der Band eben durch die empirisch basierten Untersuchungen auch Wissen aus dem Forschungsfeld, weniger von territorialem, sondern eher thematischem Zuschnitt.

Wettbewerb, Kooperation, und PPPs

Einen anderen Ansatz verfolgen Maria Oppen, Detlef Sack und Alexander Wegener, die in ihrem Band ‚Abschied von der Binnenmoderni-

sierung?‘ die Kommunen im Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Kooperation sehen. Auch dieses Buch ist ein Herausgeberband. Die neun Beiträge lassen sich in zwei Kategorien einteilen: Die ersten beschäftigen sich mit theoretischen Grundlagen für die Betrachtung und Analyse von Governance-Reformen in Kommunalverwaltungen. Die zweite Hälfte der Aufsätze konzentriert sich auf eines dieser neuen Governance-Phänomene: Die Public Private Partnerships (PPP).

Wie Oppen/Sack im einleitenden Aufsatz ausführen, sehen sie die Reformen der deutschen Kommunalverwaltung noch zu sehr mit der Binnenperspektive und der Einführung wettbewerbsorientierter Verfahren beschäftigt, die sie im Zuge der NPM-orientierten Verwaltungsreformen initiiert haben. Zwar hat sich auch in Deutschland mit der rot-grünen Koalition das Gewicht hin zum ‚aktivierenden Staat‘, der mit privaten Akteuren bei seiner Aufgabenerfüllung kooperiert, verschoben (16). Allerdings seien die darin liegenden Potentiale weder in der Praxis noch in der Theorie ausreichend beachtet. Hierbei geht es den Autoren nicht darum, den wettbewerbsorientierten NPM-Ansatz gegen den kooperationsorientierten Governance-Ansatz auszuspielen. Vielmehr wollen sie anhand empirischer Beispiele aufzeigen, wie sich diese beiden Leitmotive wechselseitig beeinflussen. Sie verweisen darauf, dass gerade die ‚Modernisierungspraktiker‘ (19) einen Mix von Instrumenten entwickeln, in denen hierarchische Elemente in Kombination mit Wettbewerbs- und Kooperationsformen zu finden sind. Die Erfassung solcher ‚hybride(r) Steuerungsarrangements‘ (20) sei eine der Stärken der Governance-Perspektive, die allerdings kritische Aspekte nicht ausblenden darf. Die These einer ‚Entmachtung‘ des Staates weisen sie als empirisch nicht begründet zurück. Vielmehr sei auch das Gegenteil denkbar: Werden gemeinschaftliche Aufgaben unter Partizipation einer Vielzahl von Akteuren bewältigt, wächst die Verantwor-

tung der zentralen Vermittlungs- und Koordinationseinheit, also des politischen Entscheidungszentrums der Kommune (19). Im Anschluss an die Einführung folgt ein Beitrag über die Anwendung mikropolitischer Organisationskonzepte als Methode zur Untersuchung von Verwaltungsreformen aus akteurszentrierter Perspektive. Inwieweit sich die Kommunen generell wettbewerblichen Maßnahmen geöffnet haben, ist Gegenstand zweier weiterer Beiträge, einmal mit internationaler (53), und einmal mit nationaler Perspektive (71).

Hier knüpfen die Beiträge an, die sich auf die PPPs konzentrieren. Mit jeweils anderer Fragestellung beziehungsweise anderem Politikfeld im Mittelpunkt untersuchen sie Struktur, Prozesse und Wirkung dieses Governance-Instruments, wobei unter anderem die Ebene der konkret betroffenen Verwaltungsmitarbeiter einbezogen wird (179).

Im Vergleich mit den anderen Bänden ist dieses Buch wesentlich stärker auf die deutsche Situation bezogen, und stärker organisationssoziologisch ausgerichtet. Die Prozesse auf Mikroebene, zum Beispiel, ob und wie Akteure neue Normen akzeptieren, oder wie sie neue Verfahren erlernen (32, 41), nehmen einen wesentlich breiteren Raum ein als in den vorherigen Bänden. Darüber hinaus ist dies der einzige Band, der sich konkret auf ein bestimmtes Phänomen neuer Governance konzentriert. Zwar wird nicht deutlich gemacht, warum gerade diese Form der Kooperation staatlicher und privater Akteure so in das Zentrum einiger Beiträge gestellt wird, und es ließe sich fragen, ob der Titel des Bandes diesem Umstand Rechnung tragen sollte. Aber unabhängig davon sind nicht zuletzt diese Beiträge für den Leser von herausragendem Interesse. Hier wird ‚Local Governance‘ auf der konkreten Ebene individueller Akteure untersucht, und erst so die tatsächliche Wirkung auf die Betroffenen erfassbar.

Stefan Niederhafner, Berlin.

Besprochene Literatur

Kersting, Norbert/Vetter, Angelika (Hg.) 2003: Reforming local government in Europe. Opladen: Leske+Budrich.

Heinelt, Hubert/Kübler, Daniel (Hg.) 2005: Metropolitan Governance – Capacity, democracy and the dynamics of place. London and New York: Routledge.

Haus, Michael/Heinelt, Hubert/Stewart, Murray 2005: Urban Governance and Democracy. London and New York: Routledge.

Oppen, Maria/Sack, Detlef/Wegener, Alexander (Hg.) 2005: Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation. Berlin: Edition Sigma.



Regieren hinter einem Diskursverfahren

Der Konflikt um die Startbahn West am Frankfurter Flughafen steht für eine davor und später nie gesehene Eskalation. Ein Landesminister und zwei Polizisten fanden im Laufe der Auseinandersetzung den Tod. Selbst während der hitzigen, teils gewalttätigen Proteste gegen die Atomenergie in Deutschland ist es nicht zu einer Eskalation ähnlichen Ausmaßes gekommen.

Mediation statt Absage

Die Startbahn West ist Geschichte, schmerzliche Geschichte, gerade in der betroffenen Rhein-Main-Region. Um so alarmierender war die Ankündigung der Betreibergesellschaft des Frankfurter Flughafens Fraport (früher FAG), sich um einen weiteren Flughafenausbau zu bemühen. Es hätte eine einfache Antwort auf dieses Ansinnen gegeben. Die hessische Landesregierung in Person von Ministerpräsident Holger Börner hatte nach dem Konflikt um die Startbahn West zugesagt, für den Frankfurter Flughafen werde kein Baum mehr gefällt. Die Deklaration der angrenzenden Wälder als „Bannwald“ war die juristische Umsetzung dieser Zusage. Doch eine solch klare Absage an

den Flughafen und damit der Verzicht auf Arbeitsplätze war für die rot-grüne Landesregierung nicht attraktiv.

Die Landesregierung wählte zunächst einen anderen Weg: die Einsetzung eines Mediationsverfahrens. Im Diskurs sollten die Argumente aller relevanten Akteure gesammelt, geprüft und gegeneinander abgewogen werden, um schließlich zu einer konsensuellen Entscheidung zu kommen. Die Einrichtung eines aufwändigen und teuren Mediationsverfahrens schien eine angemessene Reaktion auf die verfahrenere Situation.

Wie wird mit Mediation regiert?

Anna Geis hat in ihrer Studie „Regieren mit Mediation“ dieses Verfahren untersucht. Dabei beschränkt sie sich nicht auf die Betrachtung und normative Bewertung des eigentlichen Verfahrens, sondern bezieht die Vorgeschichte und Entstehung in ihre Analyse genauso mit ein wie die Aufnahme der Ergebnisse. Die Mediation wird im Rahmen der politischen Restriktionen und Akteurskonstellationen gesehen, was den Reiz der Studie ausmacht. Die Autorin fragt, „wie mit dem Mediationsverfahren regiert wurde“ (21), und das unter den erschwerten Bedingungen einer konfliktreichen Vorgeschichte.

Geis klärt einleitend ihre zentralen Konzepte: einerseits den Begriff des Regierens und andererseits das Konzept der Mediation. Sie ordnet das Mediationsverfahren in den Politikprozess ein als Verhandlungssystem, reflexive Institutionalisierung, innovatives Beteiligungsverfahren und informelles Verwaltungshandeln. Damit sind bereits die Anknüpfungspunkte benannt, an denen das Mediationsverfahren Teil unterschiedlicher Aspekte von Regieren wird. Nach einer Erläuterung der Verfahrensregeln sowie damit einhergehender Schwierigkeiten, widmet sich Geis dem Frankfurter Verfahren selbst. Dies geschieht, dem Anliegen einer Kontextanalyse entsprechend, einschließlich der Vorgeschichte. Die Autorin erinnert zunächst

an die Ereignisse um die Startbahn West. Das damals erlittene Trauma wirft seinen Schatten auf die neue Diskussion. Zur Begründung des Mediationsverfahrens ist der negative Bezug auf die Historie unmittelbar einleuchtend: „Nicht mehr so wie damals“.

Schwächen des Verfahrens

In ihrer ausführlichen Deskription der Ereignisse beschäftigt sich Geis mit der Einrichtung, dem Ablauf des Verfahrens und schließlich der öffentlichen Rezeption der Ergebnisse. Besondere Aufmerksamkeit erhalten die Schnittstellen des Verfahrens: seine Einsetzung und die Reaktionen auf die erarbeiteten Vorschläge. Hier liegen insbesondere Schwächen des Frankfurter Verfahrens. Ein durch die Landesregierung nach unklaren Kriterien besetzter „Gesprächskreis Flughafen“ machte entscheidende Vorgaben: Die Mediatoren und die Teilnehmer des Verfahrens wurden vorab bestimmt. Das Ideal einer Mediation sieht anders aus. Zudem verweigerten die Bürgerinitiativen und Umweltverbände ihre Teilnahme. Damit ging das Verfahren bereits mit erheblichem Ballast an den Start.

Im Verlauf des Frankfurter Verfahrens wurden wissenschaftliche Gutachten und politische Einschätzungen eingeholt und schließlich – wenn auch unter erheblichen Schwierigkeiten – konkrete Vorschläge erarbeitet, das Mediationspaket. Es sieht Maßnahmen zum Lärmschutz und ein Nachtflugverbot vor, aber auch den Ausbau des Flughafens.

Willkommene Selbstbindung der Politik

Der Aufnahme dieser Vorschläge, also der zweiten Schnittstelle, gilt wiederum das intensive Interesse der Autorin. Obwohl sich unmittelbar nach Veröffentlichung des angeblich konsensuellen Mediationsergebnisses die Parteien davon distanzieren, bindet sich die Politik daran. Geis weist darauf hin, dass es sich um eine willkom-

mene Selbstbindung handelt, kann so doch die Last der Legitimation von einer eigenen hochkontroversen Entscheidung auf das Mediationsverfahren abgeschoben werden. Das Buch schließt mit einer Einschätzung der Wirkungen des Verfahrens und, daneben gestellt, allgemein theoretischen Überlegungen zur Bedeutung von Leitideen, Wissen und Vertrauen für politische Entscheidungen.

Geringe Bindung der Akteure

Die Beschränkungen des Diskursverfahrens als Politikinstrument werden in dem Buch anschaulich. Die Bindungswirkung der teilnehmenden Akteure an die Ergebnisse des Verfahrens ist gering. Gegen das Genehmigungsverfahren zum Bau der neuen Landebahn werden betroffene Gemeinden klagen und die Star Alliance, als hauptsächlich betroffene Fluggesellschaft, wehrt sich gegen das Nachtflugverbot, obwohl beide Akteure im Verfahren eingebunden waren. Die Erfolge des Verfahrens sind daher mäßig. Die öffentliche Diskussion wurde sicherlich früh angeregt und die Akteure profitieren von der umfangreichen wissenschaftlichen Expertise. Die Entscheidung über den Flughafenausbau ist damit aber immer noch kontrovers, die Verwaltungsgerichte werden sich über Jahre mit dem Ausbau beschäftigen und ob nach all diesen Verfahren – wenn dann ein Ausbau beschlossen ist – nicht doch noch in erheblichem Umfang protestiert wird, ist derzeit unklar.

Grenzen von Regieren durch Mediation

Anna Geis legt eine spannende und flüssig geschriebene Einzelfallstudie zum Frankfurter Verfahren vor – dem nach Geis' Darstellung zu Recht die Eigenschaft eines Mediationsverfahrens abgesprochen wurde. Das Buch ist lehrreich, weil es an einem konkreten Beispiel die Möglichkeiten und vor allem die Grenzen von Regieren mit Hilfe einer Mediation deutlich macht. Die Betrachtung der Schnittstellen ist dafür die geeignete Perspektive.

Die Autorin zieht für ihre Darstellung umfangreiches Material heran und hat auch Interviews geführt, wobei Anzahl und Gesprächspartner leider nicht genannt werden. Damit bleibt unklar, auf welcher Basis die Informationen zusammen getragen wurden. Gravierender ist aber, dass die Eigeninterpretation der Akteure nur selten zur Sprache kommt – und dann meist basierend auf Veröffentlichungen. Eine systematische qualitative Befragung hätte hier nahe gelegen, um Situationsdeutungen und Strategien besser erheben zu können. Die Frage der Akzeptanz der Verfahrensergebnisse durch die Akteure hätte so geklärt werden können – vermutlich mit niederschmetterndem Ergebnis. Dies hätte aber zu einer etwas anderen Studie geführt, die möglicherweise aufgrund der Prominenz und Brisanz des Falles ebenfalls lohnend wäre.

Jochen Roose, Berlin

Besprochene Literatur

Geis, Anna 2005: *Regieren mit Mediation. Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.



Zivilgesellschaft ohne undifferenzierte Euphorie

In den 1990er Jahren wurden die Begriffe Zivilgesellschaft und Sozialkapital aufgrund ihrer vermeintlichen Demokratiepoteziale als Allheilmittel für soziale und politische Integration angesehen. Mittlerweile werden auch die Schattenseiten wie die Bildung von Gangs, Korruption und politischer Filz in den Blick genommen. Die Autoren in dem Sammelband, dessen Beiträge auf Ergebnisse des Kongresses „Demokratie und Sozialkapital – die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure“ zurückgehen, untersuchen in einer kritischen Auseinandersetzung mit den gängigen Ansätzen, ob und in wieweit die Kon-

zepte Zivilgesellschaft und Sozialkapital geeignet sind, den wachsenden Integrationsproblemen zu begegnen, die durch neue soziale Ungleichheiten und kulturelle Unterschiede verursacht werden. Der Band ist in drei Teile gegliedert. Die ersten beiden Abschnitte widmen sich einer theoretischen und konzeptionellen Auseinandersetzung und Weiterentwicklung der Begriffe Zivilgesellschaft und Sozialkapital, die im empirischen dritten Teil anhand der Frage diskutiert werden, ob ethnische Gemeinschaften „Parallelgesellschaften“ oder „Brücken zur Integration“ darstellen.

Differenzierung des Begriffs Zivilgesellschaft

Die Operationalisierung und Differenzierung des Begriffs Zivilgesellschaft und die konzeptionelle Weiterentwicklung bilden den Schwerpunkt der Beiträge des ersten Teils des Bandes. Dabei wird durchgängig betont, dass die Bedeutung der Zivilgesellschaft für die Demokratie von vielen verschiedenen Faktoren abhängt. So unterstreicht Detlef Pollack in seinem Beitrag die Ressourcenabhängigkeit bürgerlichen Engagements. Die integrative Vermittlungsfunktion der Zivilgesellschaft hängt demnach von spezifischen Gelegenheitsstrukturen ab. Der Autor unterscheidet zwischen einer vorpolitischen, geselligen und einer politischen Zivilgesellschaft der Verbände und Assoziationen, die zwischen Staat und Gesellschaft vermittelt. Zwar plädiert Pollack für die Entwicklung eines nicht-normativen Konzepts von Zivilgesellschaft, hält seinen Anspruch aber selbst nicht ein. Am Beispiel der Kommunen in Ostdeutschland zeigt Alexander Thumfart, dass trotz verfasster Möglichkeiten bürgerschaftlicher Partizipation kulturelle und sozialisierte Wertewelten und Deutungsmuster einer politischen Integration entgegenstehen. Auf der Ebene der transnationalen Zivilgesellschaft zweifelt Volker Heins an der Übertragbarkeit der westlichen Konzeption von Zivilgesellschaft auf andere Länder.

Insofern argumentiert der Autor, dass es keine globale Zivilgesellschaft gibt, dass sie aber von transnationalen NGOs als „notwendige Illusion“ aufrecht erhalten wird. Auf die Gefahren einer undifferenzierten, positiven Verwendung des Zivilgesellschaftsansatzes weist Roland Roth in seinem innovativen Beitrag hin. So zeigt er anhand des Vereins- und Assoziationswesens während des Kaiserreichs und der Weimarer Republik die Schattenseiten der Zivilgesellschaft auf.

Soziales Kapital und Demokratiezuwachs

Den Stand der bundesrepublikanischen Debatte zu Robert Putnams Thesen zum Zusammenhang zwischen Sozialem Kapital und Demokratiezuwachs spiegeln die Beiträge des zweiten Teils des Buches wider. Kristine Kern kritisiert die prominenten Thesen und weist darauf hin, dass der Teilnahme an Netzwerken ein Selbstrekrutierungsprozess vorausgeht. Vertrauen wird nicht in Netzwerken gebildet, sondern ist eine Voraussetzung der Teilnahme an ihnen. Auch kritisiert sie die Einteilung von Netzwerken in „bonding“, also in Netzwerke festigende Bindungen innerhalb einer gesellschaftlichen Gruppe, und „bridging“, wo Assoziationen die Kluft zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen überbrücken. Dieses Konzept hat für sie nur geringe Erklärungskraft. Jan Delhey und Kenneth Newton untersuchen die Voraussetzungen sozialen Vertrauens anhand einer international vergleichenden Studie. Ihr Fazit lautet, dass soziales Vertrauen in verschiedenen Gesellschaften durch verschiedene Faktoren (individuelle, sozioökonomische, rechtliche) und dass Netzwerke keineswegs unbedingt die Bildung von sozialem Vertrauen fördern müssen. Kai-Uwe Hellmann stellt unter Bezugnahme der Theorien von Simmel, Luhmann, Durkheim unter anderen fest, dass Putnams Konzept nur auf den Mikroebenenbereich bezogen werden kann. Anhand des Beispiels Russland zeigt Hellmann,

dass zwischenmenschliches Vertrauen in Primärgruppen in Zeiten schwindenden Systemvertrauens zunimmt. Peter Henning Feindt diskutiert Putnams Thesen anhand eines Mediationsverfahrens zur Hamburger Drogenpolitik Ende der 1990 Jahre. Das Beispiel verdeutlicht, dass nicht jedes Netzwerk automatisch positive, demokratische und demokratisierende Effekte produziert, sondern auch zur Exklusion artikulations- und konfliktschwacher Interessen führen kann (Cliquesbildung).

Netzwerke von MigrantInnen

Im dritten Abschnitt des Buches wird am Beispiel der Netzwerke von MigrantInnen in Deutschland der Zusammenhang zwischen zivilgesellschaftlichem Engagement, Sozialkapital und sozialer und politischer Inklusion beziehungsweise Exklusion diskutiert. Von besonderem Interesse ist dabei die Frage, ob ethnische Organisationen wirklich zu Parallelgesellschaften führen oder ob sie eher Brücken der Integration bilden. Die Beiträge bestätigen im Hinblick auf die vorangegangenen Diskussionen die vorliegenden Ergebnisse. Jürgen Fijalkowski stellt in seiner theoretischen Einleitung fest, dass der Integrationseffekt von den Zielen der Organisationen und der ethnischen Eliten sowie den Reaktionen des Umfelds abhängt. Valentin Rauer untersucht die Selbst- und Fremdbewertung von migrationsspezifischem Sozialkapital. Dabei gelangt der Autor zu dem Ergebnis, dass der Grad der öffentlichen Repräsentation nicht per se die Inklusion oder Exklusion einer Organisation wiedergibt. Die beiden letzten Beiträge des Bandes beschäftigen sich mit der individuellen Ebene. Claudia Diehls schlussfolgert, dass eine Beteiligung in ethnischen Organisationen nur dann der politischen Integration von MigrantInnen förderlich ist, wenn sie an eine Beteiligung in einheimischen Organisationen gekoppelt ist. Maria Berger, Christian Galonska und Ruud Koopmans wei-

sen nach, dass MigrantInnen, die in deutschen Organisationen aktiv sind, politisch besser integriert sind.

Blindstellen bleiben

Die Beiträge geben den gegenwärtigen Stand der sozialwissenschaftlichen Auseinandersetzung zu Zivilgesellschaft, Sozialem Kapital und Demokratie wieder und sind dabei entspannend frei von allzu undifferenzierter Euphorie. Leider weisen sie dieselben Blindstellen auf, die in der gängigen Debatte auch zu finden sind. Das Ergebnis der Diskussionen, dass unter bestimmten Bedingungen Sozialkapital und Zivilgesellschaft inklusiv beziehungsweise exklusiv wirken kann, bleibt vage und unspezifisch, wenn die Relationalität der Kategorien Ethnie, Gender, Klasse nicht oder nur am Rande berücksichtigt wird. Auch bleibt die Frage offen, inwieweit die spezifischen Gelegenheitsstrukturen, die die Integrationsleistung von Zivilgesellschaft und Sozialem Kapital fördern sollen, sich unterschiedlich auf verschiedene gesellschaftliche Gruppierungen in Abhängigkeit zu den oben erwähnten Kategorien auswirken.

Martha Czosnowski, Berlin.

Besprochene Literatur

Klein, Ansgar/Kern, Kristine/Geißel, Brigitte/Berger, Maria (Hg.) 2004: Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration. Wiesbaden: VS-Verlag.



Die Ruhe vor dem Sturm?

Arbeiterunruhe(n), im englischen „labor unrest“, sind es, die die US-amerikanische Professorin über den Zeitraum von 1870 bis heute analysiert. Die Daten, die Silver untersucht, sind von der von ihr mitgegründeten „World Labor Group“ (WLG), einem globalen Forschungsprojekt, zusammengetragen worden. Es handelt sich um

Zeitungsberichte seit 1870, die hier analysiert werden. Neben Streiks sind das auch hohe Krankenstände, die dann in den Medien auftauchen, wenn die Arbeitgeberschaft sie thematisiert.

Man könnte Silver und der WLG natürlich vorwerfen, daß eine Beschränkung auf die Diskursebene „Medien“ nur begrenzt tauglich sei, um eine Geschichte der Arbeiterunruhen zu schreiben, aber dies ist, so Silver, die Ebene, auf der die höchste Vergleichbarkeit möglich ist und: Machbarkeit ist (leider) immer auch ein wissenschaftliches Kriterium.

Im Kontext sozialer Bewegungen ist es notwendig, hier darauf zu verweisen, daß Silver keineswegs politisch motivierte oder bewusste Proteste analysiert, die etwa ein gewisses Ziel hätten oder sich durch eine kollektive Identität definierten: Silver rekurriert im Marxschen Sinne auf ein strukturelles Kapitalverhältnis und damit auch auf eine strukturelle Arbeitermacht, die für sie die „geschichtsmächtige“ darstellt.

Das Kapital „repariert“

Silver analysiert im Laufe ihrer Forschungen sogenannte „fixes“, die deutschen Übersetzer sind wegen der Vielfältigkeit der Bedeutungen bei dem englischen Begriff geblieben: „fix“ ist sowohl eine notdürftige Reparatur, die aufgrund von „labor unrest“ nötig wurde, wie aber auch eine zeitlich begrenzte Manifestierung des Zustands des Kapitals und des Kapitalismus. Diese „fixes“ können auch als Fluchtbewegungen vor Arbeiterunruhe(n) verstanden werden, die aber immer auch neue Arbeiterunruhe(n) zur Folge haben.

Im einzelnen entdeckt Silver vier solcher „fixes“, den räumlichen, den organisatorischen, den „product fix“ und den „financial fix“. Der räumliche fix erscheint nicht schwer zu fassen, es handelt sich um die sogenannte „Kapitalflucht“, die bei Silver begründet liegt in einer Flucht vor starker Arbeitermacht, also der Macht, eine starke Verhandlungsbasis als auch ein Drohpotential durch Organisierung und Streik zu

haben. Als nächsten großen räumlichen fix sieht Silver die Abwanderung nach China. China ist für sie damit auch die nächste große ökonomische Macht, die ihr zufolge die Hegemonie der USA ablösen könnte. Darüber lässt sich streiten. Das Kapital exportiert aber nie nur sich selber, sondern die Arbeiterunruhen gleich mit.

Der organisatorische oder auch technologische „fix“ kann aktuell mit dem Wandel vom Fordismus zum Postfordismus und vom Keynesianismus zum Neoliberalismus beschrieben werden. Dazu gehört die Umstrukturierung von Sozialverträgen und Entwicklungspolitik, mithin Hartz IV, wie aber auch Automatisierung der Produktion oder aber der „Toyotismus“, das Einführen „flacher“ Hierarchien. Auch dieser fix hat eine relevante Rückwirkung auf die Arbeiter- und Arbeitsmacht: Stehen millionenschwere „Reservearmeen“ im Hintergrund, schwächt dies diese Macht. Werden flache Hierarchien eingeführt, führt dies zu stärkerer innerbetrieblicher Konkurrenz, eventuell aber auch zu einem Bewußtsein über die eigenen Kompetenzen, das über die Arbeitsorganisation hinausführt.

Der „product fix“, den Silver analysiert, stellt die Kapitalflucht in andere Produktionszweige und Industrien dar. Historisch macht Silver diesen am Beispiel des Wechsels einer relevanten Textilindustrie zu einer relevanten Automobilindustrie deutlich. Zur Zeit findet ein ähnlicher Wechsel in den Dienstleistungssektor statt. Als rein ökonomischer Hintergrund ist die mangelnde Akkumulation in einem Produktionszweig zu betrachten, die zum Ausweichen einen anderen Sektor führt.

Der „financial fix“ letztendlich ist der Rückzug an die Börsen, wo die Arbeitermacht nur schwer hinkommt. Keineswegs nur, weil dort eben keine Produktion stattfindet, sondern auch, weil Arbeiter mit Aktien an ihren Arbeitsplatz gebunden werden. Während die anderen drei fixes durchaus üblich sind, ist der financial fix Ausdruck einer Krise: Das Kapital zieht sich in

diesen Momenten aus Produktion und Handel zurück und erzeugt „Bubbles“ (wie etwa den „Neuen Markt“), um begrenzt ökonomische Gewinne zu erzielen. Diese Strategie ist aber nur zeitlich begrenzt möglich.

Denn diese „Reparaturen“, insbesondere der „financial fix“ hätten ihrer Grenzen, so Silver: Momentan seien dies soziale Krisen, eine übersteigerte Selbstsucht der Arbeitgeber und die Krise der Weltmacht USA, die sich in einer kurzfristigen Stärkung manifestiere, langfristig sich aber als ein letzter Strohalm durch Querfinanzierungen erweisen würde.

Arbeitermacht und Krieg

Silvers Untersuchung hat überraschenderweise ergeben, dass sowohl nach dem Ersten wie auch nach dem Zweiten Weltkrieg Arbeiterunruhen besonders gehäuft auftauchten – ein Ergebnis, das aus eurozentrischer Sicht erst mal erstaunt, im globalen Maßstab aber verständlich wird, da diese Unruhen insbesondere an der Peripherie stattfanden.

Hier kommt Silver auf ein für sie relevantes Thema: Arbeitermacht und Krieg. Militär und Rüstungsindustrie sind ihr zufolge Konstanten, die bisher keine „fixes“ nötig hatten. Der fix besteht vielmehr im Führen eines Krieges, der auch Disziplinierungsmuster aufweist und Streiks unter dem Hinweis auf die nationale Sicherheit autoritär unterbindet.

Somit sieht Silver in den Folgen des 11. September 2001 eine ihrer zentralen Thesen untermauert: Die Entfaltung der Arbeiterbewegung(en) ist in hohem Maße eingebunden in die Dynamik von Krieg und Weltpolitik.

Wandel der Arbeitermacht

Die fixes und damit verbundenen Verschiebungen in der Arbeitermacht führen global dazu, daß diese nicht mehr beim traditionellen „Industrieproletariat“ liegen, sondern sich eine neue Arbeitermacht herausbildet, die oftmals bei Migrantinnen und bei Frauen liegt – zum Beispiel in

der Transportbranche oder im Dienstleistungsbereich. Im Gegensatz zu früheren Publikationen resultiert daraus für Silver im vorliegenden Band allerdings keine prinzipielle Stärkung der Arbeitermacht. Es darf ihr wissenschaftlich zu Gute gehalten werden, dass sie die Zukunft im Dunkeln lässt und nicht aus historischen Erkenntnissen Konsequenzen für die Zukunft zieht.

Organisationen wie „Justice for Janitors“ in den USA oder aber auch die zunehmende Organisation von Transportarbeitern in der IWW (Industrial Workers of the World) scheinen diese letzte These zu unterstützen. Die großen, traditionellen Gewerkschaften dagegen scheinen diese Entwicklung nahezu völlig verschlafen zu haben. Selbst wenn sich aus dem Analysierten keine Voraussage für die Zukunft sozial-ökonomischer Bewegung ableiten lässt, so macht Silver doch deutlich, daß diese nicht statisch im Industriesektor zu finden sein wird.

Torsten Bewernitz, Münster

Besprochene Literatur

Silver, Beverly J. 2005: Forces of Labor. Arbeiterbewegungen und Globalisierung seit 1870. Berlin/Hamburg: Assoziation A.



Gender-Theorien neu geordnet

Über Gender-Theorien ist in den vergangenen Jahren viel gesagt und geschrieben worden, allzu oft jedoch unter Missachtung interdisziplinärer Aspekte. Das Erfolgsteam Christina von Braun und Inge Stephan haben nach ihrem Sammelband „Gender Studien – eine Einführung“ nun ein Theorien-Handbuch vorgelegt, das sich erneut mit Gendertheorien beschäftigt, allerdings diesmal Themenfelder anstelle konkreter Disziplinen vereint.

Interdisziplinärer Ansatz

Innerhalb dieser Themenfelder, die zu zentralen Konzepten der Geschlechterforschung zählen,

wird von den meisten Autorinnen durch Bezugnahme auf die wichtigsten Vertreter und Vertreterinnen der jeweiligen Disziplinen ein interdisziplinärer Ansatz hergestellt. Sehr spannend liest sich der Ausgangspunkt der Herausgeberinnen, die Frage nach dem Verhältnis von Wissen, Wissenschaft und Geschlecht. Von Braun und Stephan versuchen auf Einteilungen in ‚harte Fächer‘, wie den Naturwissenschaften und ‚weiblichen‘ Geisteswissenschaften zu verzichten, indem elf Themenfelder vorgestellt werden: Identität (Claudia Breger), Körper (Irmela Marei Krüger-Fürhoff), Reproduktion (Bettina Mathes), Sexualität (Heike Jensen), Gewalt/Macht (Christine Künzel), Globalisierung (Heike Jensen), Performanz/Repräsentation (Dagmar von Hoff), Lebenswissenschaften (Kerstin Palm), Natur/Kultur (Astrid Deuber-Mamkowsky), Sprache/Semiotik (Antje Hornscheidt) und Gedächtnis (Claudia Öhlschläger). Im Anschluss werden fünf aktuelle Theorien als Abgrenzung beziehungsweise Überschneidungen genannt: Postmoderne (Dorothea Dornhof), Queer (Sabine Hark), Postcolonial (Gaby Dietze), Media (Katrin Peters) und Cultural Studies (Claudia Benthien und Hans Rudolf Velden). Nach welchen Kriterien Modelle und Theorien ausgesucht werden und andere nicht, wird nicht immer offen dargelegt.

Ansatz der symbolischen Geschlechterordnung

Die beiden Herausgeberinnen verzichten in ihrer Einleitung auf eine erneute Abhandlung, wie es von der Frauenforschung zu den gender studies gekommen ist. Ihr Ansatz zur symbolischen Geschlechterordnung ist eine sehr ambitionierte, stark theologisch aufgeladene Einführung bis hin zum ‚heiligen Gen‘. Aber auch wissenstheoretische Überlegungen bilden den Anfang des Buches. Es folgen die einzelnen Beiträge. Da ist zunächst das Feld der Identität. Claudia Breger bescheinigt, dass Identität ein zentraler Aspekt ist, und somit auch an den Anfang eines solchen Überblicks gehört. Nach einer Begriffsgeschich-

te, die bei den meisten Beiträgen den Anfang bilden, gibt sie eine Übersicht über Identitätstheorien von Beauvoir, über die Suche nach Identität der neuen Frauenbewegung bis hin zum Poststrukturalismus. Auf die ‚französischen Besonderheiten‘ wird ebenso hingewiesen, wie die wichtigsten Vertreter und Vertreterinnen genannt. Sie kommt zu dem Schluss, dass kollektive Identitäten, so wie wir sie bis jetzt kannten, ihre klassische Form verlieren werden. Globalisierung und Flexibilisierung führen zu neuen Identitäten, durchzogen von Brüchen und Wandeln.

Kaum eigene Interpretation

So wie Bregers Artikel sind die meisten Felder aufgebaut. Nach einer kurzen Übersicht folgt die Nennung der wichtigsten Vertreter und Vertreterinnen. Es gibt kaum eine eigene Interpretation oder Nachzeichnung der wissenschaftlichen Differenzen, die in Konzepten wie ‚Körper‘ ja doch heftig auf wissenschaftlichem Boden ausgefochten wurden. Und wie es in Sammelbänden meistens der Fall ist, sind nicht alle Artikel gleich gut. Die Kulturwissenschaftlerin Bettina Mathes stellt zu ihrem Komplex ‚Reproduktion‘ am Anfang die Frage, ob Medien ein Geschlecht haben. Die Frage verspricht viel, leider wird man beim Weiterlesen enttäuscht. Die Reproduktion eines Buchstabens, in diesem Falle dem ‚a‘ ist nicht das, was man erwartet. Aktuelle Diskussionen um die Debatte um Reproduktion bleiben unerwähnt.

Heike Jensen hingegen fragt in ihrem Artikel nach den Aspekten der Geschlechteransätze in der Diskussion um Globalisierung. Nach einer Begriffsbestimmung und einem kurzen Theorienüberblick, die sehr klar strukturiert und gut verständlich sind, kommt sie zu dem Schluss, dass es wichtig sei, an der Kategorie ‚Frau‘ festzuhalten, Männer sich aber auch endlich umfassend an geschlechtersensibler Erforschung der Globalisierung beteiligen. Jensens Aufsatz ist ein auffallend positiver, der sich

sowohl als kurze Übersicht als auch als Nachschlagemöglichkeiten eignet.

Bei Christine Künzel fällt auf, dass sie, obwohl ihr Aufsatz mit Macht/ Gewalt betitelt ist, das Konzept der Macht zugunsten der Diskussion um Gewalt hinten über fallen lässt.

Kein Handbuch der Theorien

Insgesamt bleibt das Buch hinter seinem eigenen Anspruch zurück, ein Handbuch der Theorien zu sein. In der Gesamtschau fällt auf, dass in zwei Dritteln aller Texte die Theorie Judith Butlers mal ausführlicher, mal weniger ausführlich beschrieben, Einzug gehalten hat. Fazit könnte daher auch sein: Ohne Butler, egal wie man zu ihren Theorien steht, geht es nicht mehr. Auch wenn einige Texte als nicht zufrieden stellend bewertet werden, ist das Handbuch der Gender-Theorien ‚Gender@Wissen‘ ein praktisches Werk, um die wichtigsten Vertreter und Vertreterinnen nachzuschlagen und einen groben Überblick zu erhalten.

Stephanie Schmoliner, Flensburg

Besprochene Literatur

von Braun, Christina/Stephan, Inge (Hrsg.) 2005: Gender@Wissen. Ein Handbuch der Gender-Theorien. Köln: Böhlau.



Mythos vom aktivistischen Künstler hinterfragen

Als im Zuge der Unruhen während der Pariser Commune 1871 die Vendôme-Säule gestürzt wurde, fiel ein Symbol des Militarismus und der Vertikalität schlechthin. Dass der Maler Gustav Courbet für seine mutmaßliche Beteiligung am Säulensturz später eine Geldstrafe aufgebremmt bekommen hatte, führte unter anderem zum Mythos vom aktivistischen Künstler.

Für den Kunsttheoretiker Gerald Raunig fiel 1871 allerdings weder der Aktivismus mit der

Kunst, noch brachen gesellschaftliche Hierarchien zusammen. Der Künstler Courbet ließ während der Commune sein malerisches Schaffen ruhen und betätigte sich eher kulturpolitisch. Und die Säule fiel keineswegs in einer spontanen Massenaktion als vielmehr aufgrund eines bürokratischen Beschlusses. Raunig macht sich auf die Suche nach Beispielen, in denen das Nach- und Nebeneinander von künstlerischer Praxis und politischem Aktivismus durch eine permanente Überlappung ersetzt wird.

Beispielreichen Weg beschritten

In dem gerade erschienenen vierten Band der vom ‚European Institute for Progressive Cultural Policies‘ (eipcp) herausgegebenen Schriftenreihe ‚republicart‘ tut er dies auf der Grundlage einer poststrukturalistischen Revolutionstheorie. Unter dem Titel ‚Kunst und Revolution. Künstlerischer Aktivismus im langen 20. Jahrhundert‘ spannt er einen Bogen von der Pariser Commune bis zu den Antiglobalisierungsprotesten in Genua 2001. Auf einem beispielreichen Weg durch diese Zeitspanne diskutiert der Autor die verschiedenen, auch von den künstlerischen Avantgarden vorgenommenen Verknüpfungen von Kunst und Politik. Das revolutionäre Theater um Sergej Eisenstein und Sergej Tretjakov in der Sowjetunion finden dabei ebenso Beachtung wie der Wiener Aktionismus. Auch den in den vergangenen Jahren so viel besprochenen Situationisten werden neue Aspekte abgewonnen, indem sie als Übergang „von der Kunstmaschine zur revolutionären Maschine“ interpretiert werden.

Bausteine der revolutionären Maschine

In Anlehnung an Gilles Deleuze, Felix Guattari und Antonio Negri besteht die revolutionäre Maschine aus drei Komponenten: Widerstand, Insurrektion (Aufstand) und konstituierender Macht. Im Gegensatz zu dem, was das Wort vermuten ließe, ist die revolutionäre Maschine

gerade nicht mechanisch gedacht, sondern als fließendes Ineinanderübergehen von Diskursen, Personen, Orten und Ereignissen. Entgegen anderer Revolutionsvorstellungen plädiert Raunig für ein zeitliches und normatives Nebeneinander von Widerstand, Insurrektion (Aufstand) und konstituierender Macht. Damit ist sicherlich einiges gewonnen: Der Weg zur Revolution ist nicht mehr vorgezeichnet. Es gibt also auch keine Abweichler mehr - und überhaupt ist sie kein alles entscheidendes Moment, sondern ein langwieriger, komplizierter Prozess. Sie endet nicht in der Ergreifung der Staatsmacht, sondern eigentlich gar nicht. Konstituierende Macht bedeutet: Organisationsmodelle einrichten und verwerfen, mit Subjektivierungsweisen experimentieren, sich zeitweise der Entstehung neuer, festgefügtter Strukturen verweigern.

Grundsätzliche Umwälzung durch Kunst

Nun tut es sicherlich gerade dem Kunstfeld ganz gut, mal wieder mit dem Begriff der Revolution konfrontiert zu werden. Während in der Produktwerbung heutzutage ständig irgendwelche Revolutionen angekündigt werden, spielt die Vorstellung der grundsätzlichen Umwälzung im spätestens seit der documenta X (1997) wieder politisierten künstlerischen Feld kaum eine Rolle. Auch der Umstand, dass Raunig fast gänzlich auf die Besprechung von Kunstwerken verzichtet, dürfte die gesellschaftliche Dimension kultureller Praxis angemessen in der Vordergrund rücken. Raunig gibt sich also auch mit denjenigen Künstler-Stars gar nicht erst ab, die in den vergangenen Jahren mit radikalen politischen Inhalten die Museen bespielt haben.

Grenze zwischen Ästhetik und Kunst verschwimmt

Im Mittelpunkt seiner Betrachtung der Gegenwartsszenarien steht die VolxTheaterKarawane. Diese Gruppe von globalisierungskritischen Aktivisten und Aktivistinnen ist durch die Ver-

haftung einiger ihrer Mitglieder bei den Protesten von Genua im Sommer 2001 zu größerer Bekanntheit gelangt. In ihren Aktionen sieht Raunig ein Zusammengehen von Gesellschafts-, Institutionen- und Selbstkritik, das ihm als künstlerisch-politische Praxis par excellence erscheint. Die Grenze zwischen ästhetischen und politischen Praktiken verschwimme, ohne dass sie in einem großen Akt der proklamierten Auflösung zertrümmert würde. So hatten es die meisten Avantgarden des 20. Jahrhunderts vor und landeten schließlich doch beim Nach- und Nebeneinander.

Raunig zieht mit seiner Schwerpunktsetzung also auch im eigenen Schaffen die Konsequenzen aus dem Scheitern der kulturellen Avantgarden. Indem er das künstlerische Feld verlässt und sich den Akteuren sozialer Bewegungen widmet, richtet er den Blick auf transversale Mikropraktiken. Das sind solche, die quer zu hierarchischen und zwanghaft kommunikativen Handlungs- und Organisationsformen liegen. Das ist interessant, weil ungewöhnlich. Allerdings votiert er damit auch gegen die Möglichkeit, aus dem kulturellen Feld heraus spezifische Effekte im Feld der Macht zu zeitigen. Ästhetischen Ausdrucksformen wird keine eigene Wertigkeit zugesprochen. Aber nicht nur künstlerische Arbeiten, sondern auch Diskurse oder Ideologien werden im kulturellen Feld produziert. Sie sind letztlich auch entscheidend dafür, ob sich jemand für eine Revolution begeistern kann oder nicht. Raunig spricht sich gemäß seiner theoretischen Vorgabe ausdrücklich gegen einen ‚Kampf der Intellektuellen um Hegemonie‘ aus und plädiert stattdessen für eine Abkehr von den medialen Schaukämpfen. In dieser Verweigerungshaltung gegenüber der Kommentatorenrolle im Spektakel liege der ‚Schlüssel zur Veränderung‘. Abgesehen davon, dass auch jene Strategien, die sich im Anschluss an Herbert Marcuses Vorschlag der ‚großen Weigerung‘ emanzipatorischer Politik widmen, nicht die aller erfolgreichsten waren: Wirk-

sam verweigern kann sich nur, wer bereits über ein gewisses Maß an Anerkennung verfügt. Nur Prominente können sich wie seinerzeit Wolfgang Neuss fragen: Wie werde ich unbekannt?

Erinnern an vergessenes Engagement

Auch Raunig verzichtet nicht darauf, die geschilderten künstlerischen Bewegungen jeweils in ihren sozialen Kontext einzubetten und ruft damit nicht zuletzt auch heute längst vergessenes Engagement wieder in Erinnerung. Um künstlerische Praktiken aber als Teil der Auseinandersetzung innerhalb gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse zu werten, hätte es vielleicht etwas mehr des Rückgriffes auf Louis Althusser und etwas weniger jenem auf Deleuze bedurft. Ein anschlussfähiger poststrukturalistischer Vorschlag jedenfalls ist gemacht. Was mit ihm anzufangen ist, wird sich wohl zeigen. Die Vendôme-Säule steht schließlich längst wieder.

Jens Kastner, Wien

Besprochene Literatur

Raunig, Gerald 2005: Kunst und Revolution. Künstlerischer Aktivismus im langen 20. Jahrhundert. Wien: Turia + Kant.

ANNOTATIONEN

JÜRGEN SCHMITT

„Wer plant hier für wen . . .?“

Feldforschung in der Interaktionsgemeinde eines ostdeutschen Prozesses der Stadtteilarbeit.

Wiesbaden: VS Verlag 2004.

Jürgen Schmitt legt mit seiner Studie zur Stadtteilarbeit im Chemnitzer Viertel Brühl-Nord eine interessante Fallstudie vor. Zwar hält er sich rund 100 Seiten lang mit teilweise redundanten Erläuterungen zum theoretischen Hintergrund der Arbeit auf, kommt dann aber doch zu spannenden

Erkenntnissen aus der eigenen praktischen Arbeit. Er schildert anschaulich die Schwierigkeiten, westdeutsche Standards aus der Stadtteilarbeit auf die neuen Bundesländer und die dortigen Mentalitäten zu übertragen. Dies erscheint umso schwieriger, als die Stadtteilarbeit auch noch den EU-Normen des Förderprogramms „Urban II“ unterlag. „Wer plant hier für wen?“ ist dabei die Schlüsselfrage. Das „Wer?“ konzentrierte sich auf einen kleinen Kreis aus Aktiven im Stadtteil und Vertretern der Stadtverwaltung, die sich zunehmend professionalisierten. So war Bürgerbeteiligung zwar erwünscht, aber nur so weit, wie die von diesem kleinen Kreis geplanten Projekte nicht im Kern gefährdet wurden. Beim „für wen“ kristallisierte sich heraus, dass dieser innere Planungskreis vor allem die Interessen von Minderheiten wahrnehmen wollte, allerdings als Stellvertreter, also ohne die Minderheiten selbst wirklich zu Wort kommen zu lassen. Dies macht Schmitt an zwei Beispielen deutlich: der Gestaltung eines öffentlichen Platzes, auf dem sich vor allem Wohnungslose trafen und der Anlage eines Boltzplatzes, der gleichzeitig als Treffpunkt für Jugendliche diente. Schmitt zeigt mit seiner Arbeit die Chancen, aber auch die Grenzen auf, an die das Konzept der Zivilgesellschaft in Ostdeutschland stößt.

Karin Urich, Mannheim.



KÖTTIG, MICHAELA

Lebensgeschichten rechtsextrem orientierter Mädchen und junger Frauen

Biographische Verläufe im Kontext der Familien- und Gruppendynamik.
Gießen: Psychosozial-Verlag 2004.

Analysen des bundesdeutschen Rechtsextremismus gruppieren sich, vor allem wenn sie Einstellungs- und Verhaltensmuster Jugendlicher beziehungsweise junger Erwachsener zum Gegenstand haben, im wesentlichen um zwei Pole. Entweder werden ent-

sprechende Phänomene über Zugänge zu Biographien und Lebenswelten erschlossen, oder aber über ihre genuin politische Dimension. Der Göttinger Sozialwissenschaftlerin Michaela Köttig gelingt es in ihrer qualitativ-empirischen Studie, beide Perspektiven miteinander zu verbinden.

Köttigs Forschungsinteresse richtet sich auf den Einfluss, der biographischen Erfahrungen bei der Entwicklung rechtsextremer Orientierungen und Handlungspotenziale zukommt. Zu diesem Zweck rekonstruiert sie – auf Basis mehrmonatiger teilnehmender Beobachtungen – Interaktionsprozesse in einer rechten Jugendclique und führt biographisch-narrative Interviews mit rechtsextrem orientierten Mädchen und jungen Frauen durch, wobei sich die Auswertung des empirischen Materials durch ein hohes Maß an gesellschaftswissenschaftlicher Kontextualisierung auszeichnet. Die Autorin vermag überzeugend herauszuarbeiten, in welchem hohem Maße das politische Engagement der von ihr untersuchten Mädchen und Frauen mit deren jeweiliger Lebens- und Familiengeschichte verknüpft sind. Köttig begehrt dabei nicht den Fehler, fremdenfeindliche Einstellungen und rechtsextreme Handlungsweisen in politischer Hinsicht zu ‚relativieren‘. Ihre Studie schärft vielmehr den Blick für eine Dimension, die in Analysen politischen Engagements häufig vernachlässigt wird – und das nicht nur in Untersuchungen zum Rechtsextremismus.

Oliver Geden, Berlin



HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG

**Handreichung für
Bewegungsarchive**

Online-Veröffentlichung seit Juli 2004 unter
www.boell.de

Bei einem Workshop der Heinrich-Böll-Stiftung im Februar 2003, bei dem etwa 40 Archive, Bibliotheken und andere Dokumentationsstellen der sozialen Bewegungen zusammenkamen, wurde die Idee zu einer Handreichung für Be-

wegungsarchive geboren. Sie soll Archiven eine Hilfestellung bieten, trotz knapper Ressourcen fachlich professionell zu arbeiten. Denn in vielen dieser Einrichtungen sind Ehrenamtliche ohne einschlägige Ausbildung als Archivare oder Bibliothekare engagiert. Umso schwieriger ist es für diese interessierten Laien, graue Literatur und Materialien, die keiner klaren Aktenüberlieferung unterliegen, richtig einzuordnen. Außerdem haben diese alternativen Einrichtungen in der Regel ein anderes Selbstverständnis und eine andere Art, mit Archivaliengabern und Nutzern umzugehen. Dennoch müssen hier natürlich Spielregeln eingehalten werden.

So beschäftigt sich die Handreichung nach einem Kapitel über die Bedeutung der Bewegungsarchive zunächst mit der archivischen Bearbeitung von institutionellen Aktenführungen, Nachlässen und persönlichen Sammlungen. Dann folgt ein Bibliothekskapitel. Anschließend geht es um Materialien wie Fotos, Plakate, Videoaufnahmen und ähnliches. Um Archivmaterial für den Nutzer zu erschließen, gibt es Hinweise zu Schlagwortkatalogen und Thesauri. Schließlich nehmen Rechtsfragen einen großen Raum ein, bezogen auf den Erwerb und die Nutzung von Archivalien und natürlich bezogen auf den Urheberrechtsschutz und die persönlichen Rechte der vorkommenden Personen. Da Archive der sozialen Bewegungen in der Regel auch öffentlich wirksam werden wollen, gibt ein Kapitel „Tipps zur Bildungsarbeit“. All diese Angebote sind jedoch nur zu realisieren, wenn die Archive auch über eine finanzielle Ausstattung verfügen. Deshalb schlägt die Handreichung ein einfaches Qualitätsmanagement vor, damit das Einwerben von Drittmitteln leichter fällt. Abgerundet wird die Handreichung durch ein Glossar mit Fachbegriffen.

Karin Urich, Mannheim
HAN, PETRUS

Soziologie der Migration

Erklärungsmodelle – Fakten – Politische Konsequenzen– Perspektiven.

Stuttgart: Lucius & Lucius, 2. ergänzte und überarbeitete Auflage 2004.

Zur Zeit leben in der Bundesrepublik 14 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund. Lebenslagen sowie kulturelle, religiöse und politische Orientierungen dieses Bevölkerungsanteils seien sehr heterogen, erklärte die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung im Juni 2005, „Multikulturalität ist eine Tatsache, Integration ist eine Aufgabe.“

Dieser Band leistet eine selektive und gleichzeitig umfassende Einführung in „migrationssoziologische Zusammenhänge“ (4). Hans Anspruch ist es, Praktikern, die im Bereich der Integration von Migranten arbeiten, zugeschnittenes „problemorientiertes Fachwissen“ (2) zu vermitteln. Theoretische Ansätze zur Situation der Zuwanderer in der Bundesrepublik bettet er ein in einschlägige Migrationstheorien und die Analyse globaler Entwicklungen, wobei er sich am Modell der „Push und Pull-Faktoren“ (16) orientiert.

Im Kontrast zu einem ausschließlich als kulturelle ‚Toleranz‘ verstandenen, auf einer „geistige(n) Haltung der Gleichgültigkeit und des Desinteresses“ (373) basierenden Multikulturalismus, sieht Han in der strukturellen Integration der Migrantinnen und Migranten eine der drängendsten gesellschaftspolitischen Aufgaben der Bundesrepublik. Nur soziökonomische Integration könne Gefahren von Ethnisierung und ethnischer Mobilisierung in einer pluralistischen deutschen Gesellschaft abwenden. Eine gesellschaftsübergreifende „Bewusstseinsänderung“ (373) der Anerkennung von Pluralität und Differenz sei nur auf der Basis einer Gewährung legaler, politischer und sozialer Bürgerrechte für die Bevölkerung mit Migrationshintergrund möglich. Leider wird Han hier – gerade aus der Perspektive der Sozialarbeit – nicht konkreter: Beispielsweise wird das Problem einer bislang gescheiterten Integration junger Migrantinnen und Mig-

ranten im Bereich von Bildung und Ausbildung nicht angesprochen.

Beginnend mit Begriffsklärungen und Migrationstheorien (Kapitel 1), wird auf die strukturellen Ursachen weltweiter Migrationsbewegungen eingegangen (Kapitel 2). Theorien zur Verarbeitung der Migration fokussieren psychosoziale Aspekte (Kapitel 3), gefolgt von Analysen zur Marginalisierung der Zugewanderten auf Gruppenebene (Kapitel 4). Abschließend werden unterschiedliche Ansätze des Multikulturalismus sowie Theorien der Integration behandelt. Mit einer kritischen Diskussion des Multikulturalismuskonzepts für die Bundesrepublik endet der Band (Kapitel 5).

Anja Löwe, Berlin



Newsletter Bewegungsforschung

Das Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen möchte künftig in einem Newsletter einen Überblick über laufende Forschungsvorhaben zum Bereich Neue Soziale Bewegungen informieren. Deshalb sind alle Forscher, Studenten und Forschungseinrichtungen aufgerufen, entsprechende Projekte an das Forschungsjournal zu melden. Sie werden dann auf der Internetseite des Forschungsjournals (www.fjnsb.de) veröffentlicht.

Benötigt werden folgende Angaben: 1. Titel des Vorhabens, 2. Zeitraum, auf den sich das Projekt bezieht, 3. Name und Anschrift des Bearbeiters, 4. Name und Anschrift der Institution, an der die Arbeit entsteht, 5. Name und Anschrift des Betreuers, 6. Art und Stand der Arbeit (Abschlussarbeit, Projekt, Dissertation etc.), 7. Laufzeit des Forschungsvorhabens, 8. Art der Finanzierung.

Diese können per Post (Karin Urich, Hoher Weg 15, 68307 Mannheim oder per E-Mail (DrKarinUrich@aol.com) an die Rubrikverantwortliche übermittelt werden.

AKTUELLE BIBLIOGRAPHIE

Bürgerschaftliches Engagement und Local Governance

Bertsch, Frank/Piorkowsky, Michael-Burkard 2005: Impulse für die neue Politik der Sozialen Stadt. In: *Zeitgeschichtsforschung ApuZ*, No. 3, 32-38.

Bielefeld, Ulrich 2004: Gewalt, Nachbarschaft und Staat. Eine Soziologie lokaler Gewalt. In: *Mittelweg* 36, Jg. 13, Heft 5, 5-23.

Häußermann; Hartmut 2005: Umbauen und Integrieren – Stadtpolitik heute. In: *Zeitgeschichtsforschung ApuZ*, No. 3, 3-8.

Haus, Michael 2005: Zivilgesellschaft und soziales Kapital im städtischen Raum. In: *Zeitgeschichtsforschung ApuZ*, No. 3, 25-31.

Jakubowski, Peter 2005: Den Stadtumbau flankieren – Was leisten neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung? In: *Zeitgeschichtsforschung ApuZ*, No. 3, 17-24.

Kaufman, Jason 2004: *The Voluntary City: Choice, Community and Civil Society*. Edited by David T. Beito, Peter Gordon, and Alexander Tabarrok. In: *Social Forces*, Vol. 82, No. 4, 1653-1655.

Lee, Matthew R./Bartkowski, John P. 2004: Love Thy Neighbor? Moral Communities, Civic Engagement, and Juvenile Homicide in Rural Areas. In: *Social Forces*, Vol. 82, No. 3, 1001-1037.

Pünder, Hermann 2005: Kooperation statt Konfrontation. Möglichkeiten und Grenzen der Mediation bei Planfeststellungsverfahren. In: *Die Verwaltung*, Bd. 38, No. 1, 1-35.

Somerville, Peter 2005: Community governance and democracy. In: *Polity & Politics*, Vol. 33, No. 1, 145-163.

Regierung und Parteien

National

Draheim, Susanne/Reitz, Tilman 2004: Work Hard and Play by the Rules. Zur Neubesetzung des Gerechtigkeitsbegriffs in der SPD-Programmdiskussion. In: *Das Argument*, Vol. 256, No. 4, 468-483.

Kocka, Jürgen 2004: Linke Prinzipien nach dem Sozialismus. In: *Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte*, Jg. 51, No. 11, 46-52.

Mielke, Gerd 2004: Noch ist die CDU nicht die neue Großstadtpartei. In: *Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte*, Jg. 51, No. 11, 35-40.

Ausland

Adams, James et. al. 2004: Understanding Change and Stability in Party Ideologies: Do Parties Respond to Public Opinion or to Pat Election Results? In: *American Political Science Review*, Vol. 34, Is. 4, 589-610.

Betz, Hans-Georg/Johnson, Carol 2004: Against the current-stemming the tide: The nostalgic ideology of the contemporary radical populist right. In: *Journal of Political Ideologies*, Vol. 9, No. 3, 311.

Fieschi, Catherine/Heywood, Paul 2004: Trust, cynism and populist anti-politics. In: *Journal of Political Ideologies*, Vol. 9, No. 3, 289-311.

Heath, Rosanna et. al. 2005: Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures. In: *American Journal of Political Science*, Vol. 49, Is. 2, 420-437.

McGann, Anthony/Kitschelt, Herbert 2005: The Radical Right in the Alps: Evolution of Support for the Swiss SVP and Austrian FPÖ. In: *Party Politics*, Vol. 11, No. 2, 147-171.

Demokratisierung

National

Kleinknecht, Thomas/Sturm, Michael 2004: „Demonstrationen sind punktuelle Plebiszite“. Polizeireform und gesellschaftliche Demokratisierung von den Sechziger- zu den Achtzigerjahren. In: *Archiv für Sozialgeschichte*, Bd. 44, 181-219.

Leopold, Nils 2004: Videoüberwachung und Bürgerrechte. Ende der Freiheit in den europäischen Innenstädten? In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 33, Heft 4, 401-409.

Raasch, Sibylle 2004: Vom Verbot der Geschlechtsdiskriminierung zum Schutz von Diversity. Umsetzung der neuen EU-Antidiskriminierungsrichtlinien in Deutschland. In: *Kritische Justiz*, Jg. 37, No. 4, 394-413.

Von Winter, Thomas 2004: Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessensvermittlung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 35, H. 4, 761-777.

Weber, Beverly 2004: Cloth on Her Head, Constitution in Hand: Germany's Headscarf Debates and the Cultural Politics of Difference. In: *German Politics & Society*, Vol. 22, Is. 70, No.3, 33-65.

Ausland

Bohara, Alok K et. al. 2004: Compound Democracy and the Control of Corruption: A Cross-Country Investigation. In: *Policy Studies Journal*, Vol. 32, No.4, 481-501.

Cameron, Maxwell A./Wise, Cameron 2004: The Political Impact of NAFTA on Mexico: Reflections on the Political Economy of Democratization. In: *Canadian Journal of Political Science*, Jg. 37, N. 2, 301-325.

Brigitte Geißel, Zivilgesellschaft und Local Governance: Good Fellows?

FJ NSB 3/2005, S. 19-28

Der Beitrag informiert über aktuelle Debatten und empirische Studien zur Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren bei lokalen Governance-Prozessen. Arbeiten zu unterschiedlichen Ländern, Themen und Beteiligungsmodellen bieten erstaunlich ähnliche Ergebnisse: Insgesamt zeichnet sich eine relative *Desillusionierung* ab. Als Erfolg versprechend erwiesen sich erstens normative Vorgaben ‚von oben‘ (international, supranational, national), zweitens die Bereitstellung von Infrastruktur, drittens ein hohes Niveau an lokalem Sozialkapital und viertens ein überschaubares Problem, von dem viele zivilgesellschaftliche Akteure betroffen waren.

Brigitte Geißel, Civil society and local governance: good fellows? FJ NSN 3/2005, pp 19-28

The article provides an overview of current debates and empirical studies on the participation of civil society actors in processes of local governance. Studies on different countries, topics and participation models show strikingly similar results: Disillusionment on the part of local actors is widespread. Successful processes were characterized by four factors: firstly international, supranational and/or national participative norms, secondly the supply of institutional arrangements for participative processes, thirdly a high level of local social capital and fourthly problems with a low complexity and a high personal concern for the actors.

Annette Zimmer, Vom Ehrenamt zum Bürgerschaftlichen Engagement. Einführung in den Stand der Debatte, FJ NSB 3/2005, S. 29-38

Bürgerschaftliches Engagement als Top-Thema der Sozialwissenschaften wird aktuell vorrangig von der ‚Angebotsseite‘ der Engagierten behandelt, während die ‚Nachfrageseite‘ der Organisationen sowie der Governance-Strukturen, in die das Engagement einbettet ist, bisher eher ausgeblendet sind. Der vorliegende Beitrag geht auf den Bedeutungsunterschied zwischen Ehrenamt und bürgerschaftlichem Engagement ein, wobei die lange Tradition des Rekurses auf ehrenamtliche Tätigkeit im Kontext gemeindlicher Selbstverwaltung behandelt wird. Daran anschließend wird bürgerschaftliches Engagement in seinem Facettenreichtum und in seiner unterschiedlichen Funktionswahrnehmung von Seiten der Bürger und Bürgerinnen diskutiert.

Annette Zimmer, From honorarity to civic engagement. An introduction to the debate, FJ NSB 3/2005, pp. 29-38

Civic engagement has become a hot issue in the political debate in Germany. However, empirical studies analyse the topic primarily by focusing on the ‚supply-side‘ of civic engagement, whereas the ‚demand-side‘ consisting of voluntary organisations and specific embeddedness or governance structure are hardly taken into consideration. The article draws our attention to the fact that the shift from honorarity (Ehrenamt) to civic engagement (bürgerschaftliches Engagement) constitutes a significant semantic change in Germany. Honorarity looks back upon a long history of embeddedness in public administration and community self-governance. Civic engagement in contrast to honorarity is a multifaceted term encompassing many meanings, functions and role identifications.

Adalbert Evers, Mehr als Regulierung. Zur Rolle kommunaler Politik und Verwaltung am Beispiel der Kindertagesstätten, FJ NSB 3/2005, S. 39-47

Auch in der lokalen Planung sozialer Dienste gibt es eine starke Tendenz, zu versuchen, durch die Einrichtung einer Kombination von Marktmechanismen und ergänzender Regulationen Subsysteme zu schaffen, bei denen Politik und Verwaltung lediglich von Fall zu Fall einige Parameter zu ändern haben. Am Beispiel der Kindertagesstättenpolitik in den Städten Frankfurt und München wird gezeigt, dass von Politik und Verwaltung mehr gefordert ist – kooperative und aktivierende Politiken gegenüber einer Vielzahl von Partnern. Für die Entwicklung politischer Handlungsmöglichkeiten kommt es nicht nur auf die richtigen Anreize und institutionellen Arrangements an, sondern vor allem auch auf die Pflege des sozialen Kapitals an entsprechenden Kompetenzen, Einstellungen und Vertrauenskapital.

Adalbert Evers, More than regulation. On the role of local authorities – The example of day-care centers, FJ NSB 3/2005, pp 39-47

In local social service planning there is as well a strong tendency, to try by implementing a combination of market mechanisms and complementary regulatory arrangements to create subsystems, where policy and administration have only to intervene casually in order to change this or that parameter. Taking the example of child care policies in the cities of Frankfurt and Munich the article demonstrates that policy and administration have to do more: facing a plurality of different partners they must develop a cooperative and activating policy. Developing acting capacity does not only presuppose the right incentives and institutional arrangements but above all as well to cultivate the social capital of corresponding competences, attitudes and trust.

Lilian Schwalb, Wer und wohin steuert die lokale Kulturpolitik? Public Private Partnerships in der Kulturfinanzierung, FJ NSB 3/2005, S. 48-57

Die Entwicklung hin zu abnehmenden öffentlichen Geldern für traditionell staatlich getragene lokale Kulturinstitutionen und -projekte in Deutschland geht einher mit neuen Formen kooperativer Arrangements: Akteure des privaten Sektors werden in den politischen Prozess eingeschlossen. Die Beziehungen zwischen BürgerInnen, PolitikerInnen, der Verwaltung, Unternehmen und Dritt-Sektor-Organisationen ändern sich. Der Beitrag diskutiert einen Ansatz zur Erklärung der Kooperationen lokaler Akteure, aktueller Formen lokalen Regierens und ihrer Konsequenzen am Beispiel des Kulturbereichs.

Lilian Schwalb, Governance and public private partnerships in the field of culture and the arts, FJ NSB 3/2005, pp 48-57

The development of diminishing public resources for formerly state-aided local cultural institutions and projects in Germany comes along with new forms of cooperative arrangements: Actors of the private sector are included in the political process. The relationship between the citizens, the public representatives, the administration, enterprises and third sector organisations is changing. The paper is attempting to discuss an approach to the explanation of local actors' cooperation, to current forms of local governance and their consequences in the field of culture and the arts.

Margit Mayer, Drittsektor-Organisationen in der Politik gegen soziale Ausgrenzung. Neue Partner der Verwaltung? FJ NSB 3/2005, S. 58-68

Jüngste Reformen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie das Bund-Länder-Programm ‚Die Soziale Stadt‘ sehen die Aktivierung und Partizipation betroffener sozialer Gruppen sowie intermediärer Organisationen vor. Die damit staatlicherseits zur Verfügung gestellten Instrumente beeinflussen die Arbeitsbedingungen und Handlungsperspektiven der freien Träger. Sie konkurrieren nun in einem Markt um Verträge und sind gleichzeitig mit restriktiveren Förderbedingungen konfrontiert. An Hand von Ergebnissen aus einer empirischen Studie zu Berlin leuchtet der Beitrag die Handlungsoptionen der freien Träger unter diesen Bedingungen aus und problematisiert vor diesem Hintergrund zentrale Annahmen der Drittsektor-Forschung.

Margit Mayer, Third sector organisations in policy against social exclusion. New partners of the public administration? FJ NSB 3/2005, pp 58-68

Recent reforms in German labour market and social policies and the new federal-state program ‚The Social City‘ emphasize the activation and participation of the targeted social groups as well as of intermediary organizations. The instruments provided by the new programs impact the working conditions and options of the nonprofits, which now have to compete in a market for contracts and face, at the same time, more restrictive funding conditions. Building on the findings of a Berlin empirical study, the article explores the options open to them under these conditions and uses the findings to challenge some central assumptions in third sector research.

Wolfgang Vortkamp, Integration durch Partizipation. Aktives Bürgerengagement und die Rolle von Vereinen in Ostdeutschland, FJ NSB 3/2005, S. 69-83

Zivilgesellschaft und *local governance* sind gleichermaßen auf die Aktivitäten und die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger angewiesen. Bürgerschaftliches Engagement setzt jedoch eine spezifische Integration der Beteiligten voraus. Den Vereinen, die als das institutionelle Zentrum der Zivilgesellschaft gelten, wird eine zentrale Rolle bei der Integration und der Genese einer bürgerschaftlichen Gesinnung zugeschrieben. Im skizzierten Forschungsprojekt wurden die spezifischen Integrationsleistungen von Vereinen in Ostdeutschland untersucht. Entscheidendes Kriterium gesellschaftlicher Integration, so zeigen die Ergebnisse, ist nicht, wie optimistische Theorien annehmen, die bloße Mitgliedschaft in Vereinen. Sie ist vielmehr entscheidend von der sozial-politischen Positionierung der jeweiligen Organisationen und deren Strukturen abhängig. Insbesondere korreliert mit einer hohen Integration aber vor allem die aktive Partizipation der ehrenamtlich Tätigen im Vereinswesen.

Nicht nachgewiesen werden konnte im Rahmen dieser Untersuchung, dass Integration in den Vereinen selbst entsteht.

Wolfgang Vortkamp, Integration through participation. Active civil engagement and the role of voluntary organisations in East Germany, FJ NSB 3/2005, pp. 69-83

Civil society and local governance fundamentally rely on the active participation of citizens and therefore, on their integration. Voluntary organizations, the so called institutional heart of civil society, are considered to play a vital role in citizenship building. Therefore, one would expect members of voluntary organizations to be well integrated on a social level. Using data from

voluntary organizations of an East German city, research shows that this does not necessarily have to be the case. The results of the described survey demonstrate that, contrary to more optimistic theories, mere membership in voluntary organizations is not sufficient to foster societal integration. The survey concludes that the structure of voluntary organizations, their social standing and political affiliations all influence how well citizens are integrated. Most important, however, is the active participation of their honorary members. The parameters of the survey could not prove whether integration itself is initiated inside voluntary organizations.

Christoph Haug, Simon Teune, Mundo Yang, Von Porto Alegre nach Berlin. Lokale Sozialforen in Deutschland, FJ NSB 3/2005, S. 84-90

Die Autoren zeichnen in ihrem Beitrag die Umsetzung der Sozialforums-idee auf lokaler Ebene in Deutschland nach. Obwohl die in Deutschland entstandenen Foren durchaus unterschiedlich sind, lassen sich grundlegende Konflikte zwischen der ursprünglichen, auf das Weltsozialforum in Porto Alegre zurückgehenden Idee und den lokalen Foren aufzeigen. Diese werden anhand des Beispiels der ‚Initiative für ein Berliner Sozialforum‘ herausgearbeitet. Hierzu zählen vor allem die Homogenisierung der Akteursgruppen und die Art der Positionierung der Foren in der lokalen Politik. Lokale Sozialforen in Deutschland haben überdies stark von den Protesten gegen die Hartz-Reformen profitiert und konnten den daraus entstehenden Mobilisierungsschub durch das Aufgreifen lokaler Themen nutzen. Offen bleibt allerdings, ob es den Foren gelingt, die Brücke zu globalen Entwicklungen zu schlagen und damit das Engagement zu konsolidieren.

Christoph Haug, Simon Teune, Mundo Yang, From Porto Alegre to Berlin. Local social forums in Germany, FJ NSB 3/2005, pp. 84-90

In their article the authors describe the translation of the idea of a social forum to the local level. Although the local social forums in Germany differ in many ways, basic conflicts to the original idea stemming from the World Social Forum in Porto Alegre can be determined. Recurring to the example of the ‚Initiative for a Social Forum in Berlin‘ (‚Initiative für ein Berliner Sozialforum‘) these conflicts are shown. They include the developing homogeneity of the groups of actors and the way of positioning of the forum itself in the sphere of local politics. The local forums in Germany have also profited from the protests against the so-called Hartz-reforms; by concentrating on local issues the forums have been able to use the mobilization induced by the reforms. It is yet undecided whether the forums will manage to also work on global issues and by this help to consolidate the commitment.

Sandra Kotlenga, Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten gemeinnütziger Organisationen in der lokalen Beschäftigungspolitik, FJ NSB 3/2005, S. 91-96

Ausgehend von den Ergebnissen einer Untersuchung über Finanzierungsstrukturen und Beschäftigungssituation von gemeinnützigen Organisationen befasst sich die Autorin mit den sozialpolitischen Rahmenbedingungen der Arbeit und Aktivitäten dieser Organisationen sowie mit den Auswirkungen der aktuellen beschäftigungspolitischen Umstrukturierungen. Im Fokus stehen dabei Vereine aus den Bereichen Soziales, Kultur und Sport. Abschließend werden Gestaltungsmöglich-

keiten gemeinnütziger Organisationen im Kontext einer stärker regionalisierten Beschäftigungspolitik ausgelotet.

Sandra Kotlenga, General conditions and options of non-profit-organisations in the local employment policy, FJ NSB 3/2005, pp. 91-96

Within the ESF-funded project ‚instruments and effects‘ a study on financing structures and the employment situation in non-profit organizations has been realized. Based on these findings the author discusses the socio-political context of work and activities in these organisations and the effects of the present reforms of employment policy. Finally, the scope of action of non-profit-organizations will be explored in the context of a more regionalized employment policy.

Thorsten Hallmann, Vereine, lokale Politik und Demokratie, FJ NSB 3/2005, S. 97-102

Inwieweit fördern Vereine Demokratie und nehmen als zivilgesellschaftliche Akteure Einfluss auf die lokale Politik? Die erste Gesamterfassung der Vereinslandschaft einer Stadt zeigt, dass in Münster tatsächlich ein Großteil der Vereine entlang gesellschaftspolitisch absehbarer Konfliktlinien tätig ist. Obschon in diesen Themenfeldern eine zivilgesellschaftliche Infrastruktur besonders ausgebaut ist, sollte sich die Einschätzung demokratisierender Potenziale bürgerschaftlicher Aktivitäten nicht auf eine Untersuchung der institutionellen Voraussetzungen der Zivilgesellschaft beschränken. Demgegenüber erscheint ein Blick auf die politische Kultur vor Ort ergiebiger. Daher plädiert der Autor für eine verstärkte Konzentration auf die Sphäre zivilgesellschaftlicher Konflikt-austragung und bürgerschaftlicher Selbstorganisation sowie für eine verstärkte Einbeziehung diskursanalytischer Verfahren.

Thorsten Hallmann, Associations, local politics and democracy, FJ NSB 3/2005, pp 97-102

This article elaborates on the extent to which associations – one of the main forms of institutionalized self-organisation of citizens – foster democracy and influence local policies. With data from the first comprehensive study of all associations within a certain city, the article shows that the main share of associations is in fact working along social policy cleavages. However, even if there is a remarkable civil society infra structure in certain policy fields, an institutional approach on civil societies' activities cannot give an adequate insight in their potentials for democratization. A closer look on the local democratic culture is needed. Against this backdrop, the article concludes that the institutional approach should be combined with the methods of qualitative discourse analysis, in order to obtain a better understanding of the real political impacts of associations in the various processes of civil society deliberations.

Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen

Gegründet 1988, Jg. 18, Heft 3, September 2005

Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft m.b.H. • Gerokstraße 51 • 70184 Stuttgart
Fax 0711/242088 • e-mail: lucius@luciusverlag.com • www.luciusverlag.com

Für die Forschungsgruppe *NSB* herausgegeben von Dr. Ansgar Klein; Jupp Legrand; Dr. Thomas Leif

Redaktion: Nele Boehme, Berlin; Alexander Flohe, Düsseldorf; Dr. Ansgar Klein, Berlin; Dr. Ludger Klein, St. Augustin; Peter Kuleša, Berlin; Jupp Legrand, Wiesbaden; Dr. Thomas Leif, Wiesbaden; Markus Rohde, Bonn; Dr. Jochen Roose, Berlin; Dr. Rudolf Speth, Berlin; Dr. Karin Urich, Mannheim

Redaktionelle Mitarbeiter: Anja Löwe, Berlin; Stefan Niederhafner, Berlin; Tobias Quednau, Berlin; Jan Rohwerder, Aachen; Elmar Schlüter, Marburg; Jan Schlieter, München; Gabi Schmidt, Berlin; Lars Schmitt, Marburg; Steffi Schmoliner, Flensburg; Astrid Weiher, Bad Honnef; Hanna Werner, Berlin; Anke Wulf, Berlin

Gastherausgeberinnen für diesen Themenschwerpunkt: Dr. Heike Walk, Berlin; Lilian Schwalb, Münster

Verantwortlich für den Themenschwerpunkt dieser Ausgabe: Dr. Ludger Klein (v.i.S.d.P.); *verantwortlich für Pulschlag:* Alexander Flohé, Schönberger Str. 18, 24148 Kiel, e-mail: alex.flohe@web.de; *für Treibgut:* Astrid Weiher, Rommersdorfer Str. 30a, 53604 Bad Honnef, e-mail: astridweiher@web.de; *für Literatur:* Dr. Karin Urich, Hoher Weg 15, 68307 Mannheim, e-mail: DrKarinUrich@aol.com

Beratung und wissenschaftlicher Beirat: Dr. Karin Benz-Overhage, Frankfurt/M.; Prof. Dr. Andreas Buro, Grävenwiesbach; Volkmar Deile, Berlin; Dr. Warnfried Dettling, Berlin; Prof. Dr. Ute Gerhard-Teuscher, Frankfurt/M.; Prof. Dr. Friedhelm Hengsbach SJ, Frankfurt/M.; Prof. Dr. Robert Jungk (†); Ulrike Poppe, Berlin; Prof. Dr. Joachim Raschke, Hamburg; Prof. Dr. Roland Roth, Berlin; Prof. Dr. Dieter Rucht, Berlin; Wolfgang Thierse, Berlin; Dr. Antje Vollmer, Berlin; Heidemarie Wiczorek-Zeul, Berlin

Redaktionsanschrift: Forschungsgruppe NSB, c/o Dr. Ansgar Klein, Mahlower Straße 25/26, 12049 Berlin, e-mail: ansgar.klein@snaflu.de

Homepage: www.fjnsb.de

Förderverein: *Soziale Bewegungen e.V.*, c/o Dr. Ludger Klein, Im Erlengrund 1, 53757 St. Augustin, e-mail: lepus.lk@t-online.de; *Spendenkonto:* Sparkasse Bonn, BLZ: 380 500 00, Konto-Nr: 751 460 7

Bezugsbedingungen: Jährlich erscheinen 4 Hefte.

Jahresabonnement 2005: € 39,-/ sFr 66,70,-, für Studierende gegen Studienbescheinigung € 29,-/ sFr 50,70,-, Einzelheft € 14,-/ sFr 25,30,-, jeweils inkl. MwSt. (Versandkosten Inland € 4,-/Ausland € 8,-/ sFr 14,80,-.)

Alle Bezugspreise und Versandkosten unterliegen der Preisbindung. Abbestellungen müssen spätestens 3 Monate vor Ende des Kalenderjahres schriftlich beim Verlag erfolgen.

Abonnenenverwaltung (zuständig für Neubestellungen, Adressänderungen und Reklamationen) bitte direkt an die Verlagsauslieferung:

Brockhaus/Commission • Postfach • 70803 Kornwestheim
Tel. 07154/1327-37 • Fax 07154/1327-13

Anzeigenverwaltung beim Verlag (Anschrift wie oben)

Es gilt die Anzeigenpreisliste vom 1. Januar 2005.

© 2005 Lucius & Lucius Verlagsges. mbH, Stuttgart

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages vervielfältigt oder verbreitet werden. Unter dieses Vorbehalt fällt insbesondere die gewerbliche Vervielfältigung per Kopie, die Aufnahme in elektronischen Datenbanken und die Vervielfältigung auf CD-ROM und allen anderen elektronischen Datenträgern. Das Forschungsjournal wird durch SOLIS, IPSA (International Political Science Abstracts), IBSS (International Bibliography of the Social Sciences), sociological abstracts und BLPES (International Bibliography of Sociology) bibliographisch ausgewertet.

Karikaturen: Gerhard Mester, Wiesbaden

Umschlag: Nina Faber de.sign, Wiesbaden

Satz: com.plot Klemm & Leiby, Mainz

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Rosch-Buch, Scheßlitz

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

ISSN 0933-9361