Die frei-gemeinnützigen Träger im Spannungsfeld zwischen öffentlichen Institutionen und Zivilgesellschaft

Vorbemerkung: Zivilgesellschaft – was ist das eigentlich?

Der Begriff der Zivilgesellschaft ist in der deutschen Diskussion vieldeutig und bezeichnet unterschiedliche Sachverhalte. Den einen gilt er als ein radikales Reformkonzept, das demokratische Selbstregierung stärken und sowohl Übergriffe des Staates als auch der Marktwirtschaft bändigen soll. Andere verbinden mit ihm die Vorstellung, dass die Bürger/innen sich nicht länger auf den Sozialstaat verlassen, sondern die Dinge eigenverantwortlich selbst regeln sollten. Unzweifelhaft steckt in dem Begriff der Zivilgesellschaft nicht nur eine gewisse Normativität (wenn er auch manchmal als rein deskriptive Kategorie verwendet wird), weil er von denjenigen, die ihn als politischen Begriff benutzen, eine "gute" Form der gesellschaftlichen Organisation von einer "schlechten" abgrenzen soll (pure egoistische Interessenverfolgung; Obrigkeitsstaatlichkeit; Sozialstaatsabhängigkeit o.ä.).

Auch wenn es sich bei dem Begriff der Zivilgesellschaft um einen sogenannten "catchall-" Begriff handelt, der für unterschiedliche politische und wissenschaftliche Zwecke eingesetzt werden kann, lassen sich doch gewisse Gemeinsamkeiten feststellen: So wird unter Zivil- oder Bürgergesellschaft in der Regel ein gesellschaftlicher Raum verstanden, nämlich die plurale Gesamtheit der öffentlichen Assoziationen, Vereinigungen und Zusammenkünfte, die auf dem freiwilligen Zusammenhandeln der Bürger/innen beruhen. Vereine, Verbände und soziale Bewegungen sind dabei typische Organisationsformen. Diese Vereinigungen sind unabhängig von einem staatlichen Apparat und in der Regel auch unabhängig von wirtschaftlichen Profitinteressen, idealtypisch bilden sie eine Sphäre aus, die nicht staatlich ist und nicht auf reinen Marktprinzipien beruht.

Der Aufschwung des Begriffs der Zivilgesellschaft seit Mitte der 90er Jahre hat viel mit der Befürchtung zu tun, die Gesellschaft könnte ihren Zusammenhalt verlieren und damit ökonomisch und politisch auseinanderfallen. Robert Putnams Studien über den italienischen Norden, publiziert unter dem Titel "Bowling alone" haben diese Entwicklung als Verlust von Sozialkapital bezeichnet. Die Hoffnungen, dieser Beobachtung etwas entgegensetzen zu können, richten sich dabei – und dies gilt insbesondere für die deutsche Diskussion – auf Assoziationsformen in der Bürgergesellschaft, wie Vereine, Genossenschaften und freie Träger, aber auch

Schulen, die als gesellschaftliche, öffentlichkeitsbezogene Aktivitäten verstanden werden. In diesem Kontext haben Anheier und Salamon in der Diskussion zum Dritten Sektor den Begriff des "civil society sector" geprägt (Salamon 1996). Wenn im Folgenden von Freien Trägern als zivilgesellschaftlichen Akteuren die Rede ist, dann bezieht sich das also zumindest auf drei Dimensionen (Evers u.a. 2002):

- Organisationen des Dritten Sektors werden maßgeblich durch Zusammenschlüsse von Betroffenen oder Bürgern/innen mit gemeinsamen Anliegen gebildet und geleitet:
- Diese Interessen und die Gemeinwohlvorstellungen und nicht ein staatliches Verdikt oder eine gesamtgesellschaftlich bereits etablierte Konzeption des Allgemeinwohls prägen die Ziele;
- Dementsprechend liegt eine wesentliche Besonderheit der Organisationen darin, dass sie Ressourcen in Form von freiwilliger und ehrenamtlicher Mitarbeit mobilisieren können.

Dem Anliegen in einer sich stärker differenzierenden Gesellschaft, das Zusammenleben der Menschen in ihren Nachbarschaften durch integrative Maßnahmen zu stärken und Konflikte innerhalb städtischer Quartiere zu dämpfen, dienen Programme wie "Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf - die soziale Stadt" oder "Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten" (E&C). Sie zielen explizit auf die Bündelung von Ressourcen und die Beteiligung von Betroffenen. Die Steigerung der zivilgesellschaftlichen Qualität städtischen Lebens ist das zentrale Motiv, wenn Schulklassen, Bürgervereine, Organisationen von Begegnungsstätten u.a.m. im oben genannten Sinne tätig werden.

Wie nun sieht es um die Zivil- oder Bürgergesellschaft aus? Ich möchte mit einer kurzen und provokanten Zwischenbilanz beginnen.

1. Braucht die Bürgergesellschaft soziale Ungleichheit?

Die Stiftung "Bürger für Bürger" hat kürzlich den Versuch unternommen, ein Phänomen zu bestimmen, dass sich für einen Diskurs über Zivilgesellschaft reichlich seltsam anhört: wenige Kilometer außerhalb Berlins diskutierte eine Runde ausgewiesener Theoretiker/innen und Praktiker/innen über die Frage, wie viel so-

ziale Ungleichheit eine lebendige Bürgergesellschaft braucht oder gar forciert. Die Runde auf Schloss Diedersdorf ist – und das überrascht nicht wirklich – die Antwort schuldig geblieben. Interessant ist aber, dass der Versuch, eine Grundverständigung über das Konzept und eine nähere Beschreibung des Phänomens Bürger- oder Zivilgesellschaft vorzunehmen, zum Teil irritierende Ergebnisse hervorbrachte:

- Bürgergesellschaft so das Fazit von Claus Offe - ist vor allem eine Vielzahl von Ideen und Praktiken von Menschen außerhalb staatlicher Institutionen. Die Akteure der Bürgergesellschaft - Menschen in Vereinen, Bürgerinitiativen und frei-gemeinnützigen Organisationen – zeichnen sich durch eine kritische Halbdistanz zu Staat und Markt aus, obgleich beide Sphären notwendige Vorraussetzungen für eine lebendige Bürgergesellschaft sind. Der Staat, weil er eine diskriminierungsfreie Gleichheit vor dem Gesetz und Koalitionsfreiheit garantiert. Der Markt, weil er laut Offe ursprünglich nicht primär auf die Steigerung des Wohlstandes ausgerichtet war, sondern als Arrangement des sittlichen Kaufmanns verstanden worden ist, aus der die Tugend der Verantwortung des Einzelnen entsteht. Die Akteure der Bürgergesellschaft zeichnen sich durch ein hohes Maß an Selbstorganisation aus, um Probleme lösen zu können. Zugleich müssen sie Distanz zu beiden Sphären wahren, weil der Staat durch zentrale Intervention die Handlungsfähigkeit selbstorganisierter Bürger/innen einschränkt und weil der moderne Markt heute auf vielen Gebieten wohlfahrtsmindernd wirkt und das "Lebensgut Arbeitsvertrag" (Offe) immer häufiger vorenthält.
- Die Art und Weise, wie Probleme gelöst werden, unterscheidet Bürgergesellschaft und Staat. Während der Staat im Regelfall einsektoral, zeitlich befristet und mit mehr oder weniger großen Summen Geldes einzugreifen versucht, setzt die Bürgergesellschaft auf Akteure aus unterschiedlichen Sektoren mit unterschiedlichen Kompetenzen, auf ihre Vernetzung untereinander, auf die wechselseitige Vermittlung von Wissen und auf die Dauer der Kooperation.
- Wer sich engagiert, verfügt über ideelle oder materielle Ressourcen und kann sich das Engagement in vielerlei Hinsicht leisten. Solche Akteure sind aber ungleich verteilt, wie das Beispiel Ostdeutschland zeigt, wo die Basis für ehrenamtliche Arbeit fehlt. In Sachsen oder Brandenburg, so Andreas Pautzke (Geschäftsführer der Stiftung Demokratische Jugend), sind es Mitglieder und Sympathisanten der NPD, die sich bür-

- gerschaftlich engagieren, etwa Suppenküchen für Bedürftige aufbauen, das Personal der Freiwilligen Feuerwehr stellen und andere klassische Ehrenämter besetzen. "Die Jugendlichen haben keine Vorbilder im Osten, mit Ausnahme der Rechtsradikalen" sagt Pautzke.
- Bürgergesellschaft, auch das ein Ergebnis der Tagung, ist nicht gleich verteilt und dort nicht existent, wo sie besonders gebraucht wird nämlich im Osten der Republik. Wie die unterschiedlichen Formen der Bürgergesellschaft gefördert werden können, ist bislang weitgehend unklar. Ein Weg könnte sein, Selbstbewusstsein gerade bei Jugendlichen aufzubauen, ihnen Verantwortung zu übertragen und ihre Fähigkeiten anzuerkennen
- Unbestritten blieb auch die These des Direktors des Maecenata Instituts, Rupert Graf von Strachwitz, dass gerade zwischen Politik und öffentlicher Verwaltung einerseits und Bürgergesellschaft andererseits ein schwieriges Verhältnis besteht. Der Staat in seinem Selbstverständnis als Aufseher und Kontrolleur behandele die Akteure der Bürgergesellschaft im Regelfall mit Herablassung. Sie seien dann willkommen, wenn es um "nachsorgende Reparatur" geht, aber Störenfriede, wo sie sich einmischen, sagt die BUND-Vorsitzende Angelika Zahrnt.

Es besteht unter den Anwesenden auf dieser Zielguppenkonferenz wohl Einigkeit darin, dass die Bemühungen aller Akteure in sozialen Brennpunkten und benachteiligten Quartieren darauf ausgerichtet sind, soziale Ungleichheiten nicht zu forcieren, sondern deren Folgen zu mindern und zivilgesellschaftliche Konzepte zu entwickeln, die Benachteiligten mehr Chancen eröffnen. Ist - vor dem Hintergrund der o.g. Ergebnisse – dies mehr als ein frommer Wunsch und gelingt Zivilgesellschaft nur da, wo schon in ausreichendem Maße Ressourcen zur Verfügung stehen und scheitert Zivilgesellschaft da, wo sie sich kritisch einmischt? Eine Frage, die insbesondere an die Non-Profit-Organisationen zu richten ist, die ja als substantielle Träger der Zivilgesellschaft Garant von beteiligungsfreundlichen Leistungsstrukturen und Anstoßgeber für soziale Ungleichheit abbauende Innovationen sein sollen und wollen.

2. Sozialstaat und Zivilgesellschaft: zur Handlungslogik öffentlicher Institutionen

Die gegenwärtige Sozialpolitik ist in allen europäischen Staaten von dem Leitgedanken bestimmt, wie sich mit Hilfe sozialstaatlicher Veränderungen mehr Wachstum in den Volks-

wirtschaften herbeiführen lässt. Mit Steuersenkungen, niedrigeren Löhnen und sinkenden Lohnnebenkosten bei gleichzeitiger Förderung der Investitionsfreudigkeit der Unternehmen sollen im internationalen Wettbewerb bessere Renditen erwirtschaftet werden, was nach angebotsorientierter Lehrmeinung auch das geeignete Mittel gegen Arbeitslosigkeit darstellt. Da sich wegen ausbleibender Wachstumserfolge aus Sicht der Politik die Haushaltslage immer prekärer darstellt, wird der vormals vorherrschende Leitgedanke der "gerechten Verteilung" zunehmend dahingehend umdefiniert, wie der Sozialstaat zu einer "gerechte(n) Verteilung schmerzhafter Einsparungen" (so der Landschaftsdirektor in NRW, Schäfer 2005) umorganisiert werden kann. Die "Baustelle Sozialstaat" ist überall davon bestimmt, nicht nur eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft zu finden (d.h. die "Rechte" und "Pflichten" der gesellschaftlichen Akteure und Gruppen neu auszutarieren), sondern auch davon, wie sich angesichts der (auch systemimmanent verursachten) Unterfinanzierung des Systems sozialer Dienstleistungen ein neuer wettbewerbsund effizienzzentrierter Ordnungsrahmen konstruieren lässt, um durch "organisierten Wettbewerb" die sozialen Dienste weiter zu privatisieren und die sozialrechtlich noch gegebene Leistungsverantwortung des Staates weiter zu minimieren (Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt 2005).

Das für das deutsche Sozialstaatsmodell so fundamentale Subsidiaritätsprinzip mit seiner spezifischen Wertepluralität verliert auf diese Art und Weise allmählich seine sozialpolitische Ordnungsfunktion, die sich vor allem auch darin äußerte, dass die Fortentwicklung der sozialen Infrastruktur nicht nur als partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und frei-gemeinnützigen Trägern vonstatten ging, sondern darüber hinaus dem Prinzip der bedarfsorientierten Planung sozialer Infrastruktur verpflichtet war. Subsidiarität, obwohl weiterhin im Sozialgesetzbuch verankert, wird dieser Bedeutung zunehmend entkleidet und in wachsendem Maße zu einer Folie für Privatisierungsprozesse und für die Deregulierung sozialer Dienste. Die - für das alte Subsidiaritätsprinzip konstitutive - Gesamtverantwortung des Staates (bestehend aus seiner Finanzierungs-, Planungs- und Letztverantwortung) wird merklich ausgedünnt. Vieles spricht zudem dafür, dass sich auch der gegenwärtig zu beobachtende Wandel der allgemeinen sozialpolitischen Rahmenbedingungen (Ablösung des Wohlfahrtsstaates durch den "nationalen Wettbewerbsstaat") auf Umfang, Ausmaß, Qualität und Dauer sozialer Dienstleistungen

auswirken wird. Diese Entwicklungen aber haben auch deutliche Konsequenzen für die sozialen Dienste; dies impliziert Trends wie abnehmende staatliche Gewährleistung, abnehmende soziale Rechte, Qualitätsabbau, Dequalifizierung des Personals, Taylorisierung sozialer Arbeit mit großer Lohnspreizung, subsidiäre Mobilisierung der Zivilbevölkerung ("do it yourself Gesellschaft") usw.

Wo und in welcher Intensität politischer Gegendruck zu solchen Trends entwickelt werden kann, ist derzeit schwer voraus zu sagen. Auch ist die Wirksamkeit von politischem Druck wenig kalkulierbar, weil sich die angedeuteten Entwicklungen allenfalls im Rahmen internationaler Vereinbarungen (z.B. "gegen Sozialdumping") beeinflussen lassen. Gerade die amorphe Struktur der sozialen Dienste könnte hier eine "schleichende" Situationsverschlechterung erzeugen, ohne in gleicher Weise öffentlich bemerkbar zu werden wie zum Beispiel Veränderungen in der Arbeitsmarkt- oder in der Rentenpolitik, wo ein weiterer Leistungsabbau vorprogrammiert scheint.

Die Folgen der sozialstaatlichen Entwicklung wirken sichtbar in die Gesellschaft hinein. Die im 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Rot-Grünen Bundesregierung genannte Quote von 13,5 % einkommensarmer Personen in 2003 kennzeichnet nicht nur aus statistisch methodischen Gründen den untersten Rand der Armut bei privaten Haushalten. Sie bezeichnet lediglich eine Armut, die im Wesentlichen wegen der Entstehung von Einkommen durch fehlende Erwerbstätigkeit oder geringe Erwerbseinkommen erzeugt wird. Hinzu gezählt werden müssten bis zu 8,2 % an Privatpersonen, die wegen hoher Kreditlasten überschuldet sind. Zum Jahresende 2004 lebten 1,1 Millionen Kinder und Jugendliche in Deutschland unter Bedingungen (strenger) materieller Armut; in Folge der Hartz-Gesetzgebung stieg in den alten Bundesländern die Armutsquote der Kinder bis 15 Jahre von 7,3 % auf 11,5 %; in den neuen Bundesländern hat sich die Zahl mehr als verdoppelt (von 12,2 % auf 25,5 %); die Gruppe der unter 3-jährigen ist mit einer Sozialhilfequote von 11,3 % fast dreieinhalb Mal so stark mit Armut belastet wie die übrige Bevölkerung. Prekäre Beschäftigungsverhältnisse nehmen rasch zu: Das sog. Normalarbeitsverhältnis (unbefristete Vollzeitbeschäftigung mit durchschnittlichem Einkommen) ist längst nicht mehr der Normalfall. Anfang der 70er Jahre kamen auf einen Nicht-Normbeschäftigten noch fünf Arbeitnehmer/innen in Normalarbeitsverhältnissen. Mitte der 90er Jahre ist dieses Verhältnis nur noch eins zu zwei und in 15 Jahren müsste man bei Fortschreibung dieser Entwicklung von einem Verhältnis von eins

zu eins ausgehen. Im letzten Jahr sind knapp 500.000 voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse abgebaut worden. Die Zahl der geringfügigen Jobs stieg um etwa 600.000. Dem Ausbau von Minijobs steht ein massiver Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gegenüber.

Nach den Berichten der Bundesagentur für Arbeit befanden sich im Juli 2005 3,78 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit 6,86 Millionen Menschen in der Grundsicherung. Ausländische Mitbürger/innen erhielten doppelt so häufig wie Deutsche das ALG II (16,6 % zu 8,3 %).

Konservative Sozialstaatstheoretiker wie der Historiker Paul Nolte sprechen inzwischen wieder von dem Wiederaufkommen einer Klassengesellschaft und entdecken eine sich ausbreitende "Unterklasse", die sich sozialstaatlichen Integrationsangeboten ziemlich grundsätzlich verweigert.

Dass sich die Spaltung am Arbeitsmarkt nicht nur beim Einkommen und Vermögen bzw. bei der Reichtums- und Armutsentwicklung, sondern insbesondere in einer räumlichen Konzentration in den großen Städten fortsetzt, ist bekannt und wurde in mehreren Studien nachgewiesen (zusammenfassend Krummacher u.a. 2003). In den städtischen benachteiligten Quartieren konzentrieren sich die armen, immobilen und die ethnischen Minderheiten der städtischen Teilgesellschaften. Über gesamtstädtische Arbeits- und Wohnungsmarktspaltungen sowie über selektive Fort- und Zuzüge werden sie - zynisch ausgedrückt - dort "abgelagert". Die Wohn- und Infrastrukturbedingungen der Quartiere sind durch städtebauliche, ökologische, ökonomische und infrastrukturelle Defizite gekennzeichnet. In Folge der insgesamt schlechten Lebenslagen und heterogener Bewohnergruppen mit unterschiedlichen Bedürfnissen häufen sich Konkurrenzen und Nutzungskonflikte in Gebäuden, im Wohnumfeld und im öffentlichen Raum.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Zusätzlich zur primären sozialen Benachteiligung nach individuellem Einkommen, Status und sonstigen Ressourcenzugängen ist die Sozialraumspaltung in den sog. "sozialen Brennpunkten" eine Quelle von zusätzlicher kollektiver Benachteiligung.

3. Kommunale Sozialpolitik und Zivilgesellschaft

Blickt man auf die kommunale Ebene, dann zeigen sich erste Reaktionen auf diese Entwicklung: hier ist programmatisch von der Notwendigkeit der Aufwertung bürgerschaftlichen Engagements die Rede, Sozialraum-

konzepte haben Konjunktur und die sozialräumliche Reorganisation Sozialer Arbeit ist ein Thema, dass über die Jugendhilfe hinaus inzwischen den Gesamtbereich der sozialen Infrastrukturentwicklung umfasst. Zivilgesellschaftliche Themen wie das Zusammenwirken von Individuen und Gemeinschaften, von Fachkräften und Freiwilligen, die Teilhabe von Hilfebedürftigen und die Bewahrung der spezifischen Eigenheiten freier Träger sind auf kommunaler Ebene (noch) nicht von der Tagesordnung verschwunden und der Augsburger Sozialdezernent spricht gar von einer "Gleichberechtigung der Akteure, die sich vom reinen Subsidiaritätsverständnis löst" (Hummel 2006, S. 43). Doch er konstatiert wenige Zeilen später: "Über Kopfpauschalen, Pflegesätze, falsch verstandene 'Case Management-Diskussionen' wird der Einzelfall zur Mess- und Handelsgröße. Alle Leistungen darum herum (Infrastruktur, Gemeinwesenarbeit) gelten als verzichtbare Freiwilligenleistung. Die oben beschriebene Kultur wird abstrakt und bleibt eine theoretische Forderung" (Hummel 2006, S. 43). Sozialraumorientierung sei wichtiger Bestandteil einer sozialen Kommunalpolitik, heißt es immer wieder (Hummel 2004); bei näherem Hinsehen erweist sie sich aber oftmals eher als Bestandteil einer sich auf Kostenmanagement reduzierenden Sozialpolitik. Wenn sich sozialpolitisches Handeln insgesamt aufs Kappen, Umleiten und Manipulieren von Geldströmen bzw. Sozialtransfers reduziert, Effizienz letztlich wichtiger als Effektivität wird, dann darf es nicht verwundern, dass sich auch soziale Kommunalpolitik – trotz anderer Intentionen - zu einer kostenzentrierten kommunalen Sozialpolitik entwickelt mit entsprechend "technizistischer Blickverengung" (Beresford/Croft 2004, S. 18). Positiv ausgedrückt geht es um das intelligente Jonglieren mit der knapper werdenden Ressource Geld, und damit um "technizistische Optimierung" (Nolte 2004, S. 164). Die eigentlichen sozialen Probleme aber, die Sozialraumorientierung eigentlich notwendig machen, verlieren in einer so fokussierten Debatte an Bedeutung oder geraten völlig aus dem Blick; dominant sind dann nur Fragen des Managens von Institutionen, institutionellen Kooperationen und Leistungserbringungsprozessen. Das lässt sich auch gut an den aktuellen arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen ablesen: Nicht die fehlenden Arbeitsplätze sind das Problem, sondern die institutionelle Verwaltung und Bearbeitung der Arbeitslosigkeit. Auch die neue Sozialraumorientierung leidet an einer solchen "technizistischen Blickverengung", wenn sie bloß durch die Brille der Verwaltungsmodernisierung betrieben wird.

Blickt man nun auf Handlungsprogramme

wie das E&C-Programm oder das Programm "Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – Die soziale Stadt", dann stellt man fest, dass diese versuchen, die oben genannte Blickverengung zu überwinden und zivilgesellschaftliches Engagement von Schulen, Kindertagesstätten, gemeinnützigen Trägern, Vereinen und Initiativen als quasi "natürliche" Ressource einer aus der Gesellschaft gewachsenen Unterstützungsarbeit ins Spiel zu bringen.

Bemerkenswert ist, dass den Programmen die Erkenntnis zugrunde liegt, dass die komplexen sozialräumlichen Problemlagen der benachteiligte Stadtteile mit den herkömmlichen sektoral getrennten Herangehensweisen (Bauen – Wohnen – Ökonomie – Soziales) nicht angemessen bearbeitet werden können. Um bessere Wirkungen zu erzielen, bedarf es sozialintegrativer Handlungskonzepte zur Verknüpfung städtebaulicher, sozialer, beschäftigungsorientierter, kultureller und ökologischer Maßnahmen, wenn der zunehmenden sozialräumlichen Polarisierung entgegen gesteuert werden soll. Bemerkenswert sind auch die Qualitätsstandards, das heißt, die Anforderungen nach integrierten gebietsbezogenen Handlungskonzepten, nach Bürgerbeteiligungen und Vernetzungen der lokalen Akteure, nach sektorenübergreifenden Steuerungs-/Koordinierungsformen in Form von Stadtteilbüros und Quartiersmanagement sowie nach Wirkungskontrollen der eingeleiteten Maßnahmen.

Sieht man einmal von den inzwischen veröffentlichten Bilanzierungen der Programme zur Sozialen Stadt oder zu Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf ab, dann zeigt sich, dass bei einer Reihe von Akteuren, die wir hier als "freie Träger" bezeichnen, Entwicklungen hin zu einer zivilgesellschaftlichen Öffnung festgestellt werden können:

Der Bereich Schule war in Deutschland immer relativ deutlich von obrigkeitsstaatlichem Denken geprägt, eine Tradition die bis ins 19. Jahrhundert zurückreicht. Deshalb ist es hier traditionell besonders schwierig, Öffnungen und Erweiterungen des Aktivitätenspektrums in den gesellschaftlichen Raum hinein vorzunehmen. Hinzu kommt, wie die Studie von Evers u.a. feststellt, dass in sozialen Brennpunkten das Engagement der Eltern, in allen Fallbeispielen die untersucht wurden, geringer war, sowohl was zeitliches Engagement als auch Geldspenden angeht (Evers u.a. 2002). Gleichwohl gibt es inzwischen eine Vielzahl von Beispielen, in der soziales Kapital im Schulumfeld mobilisiert werden konnte. Schulen in sozialen Brennpunkten bauen vor allem

- Kontakt mit anderen Ämtern und Diensten (Sozialamt, Jugendamt, Caritas etc.) auf.
- Nooperationen von Schule und Jugendhilfe gehören bekanntlich zu schwierigen Themen der Organisationsentwicklung. Für die Organisation und Durchführung der Angebote der Offenen Ganztagsschule kooperieren so das Ergebnis der Studie von Esch u.a. 2005 die Schulen fast in allen Kommunen mit freien Trägern der Jugendhilfe (Esch u.a. 2005). Viele Kommunen befürchten, dass die Vereine auf Dauer mit der Organisation und Verwaltung des Angebots überfordert sind. Die Angebote werden je nach Schule in städtischer oder freier Trägerschaft durchgeführt.
- Es gibt inzwischen eine Reihe von Beispielen wie Tageseinrichtungen für Kinder neue sozialraumorientierte Konzepte entwickelt haben. In Tageseinrichtungen für Kinder gibt es Mutter-Kind-Gruppen, Spielgruppen, Geburtsvorbereitung, pädagogische Seminare, Zusammenarbeit mit Tagespflege, Kooperation mit Sozialen Diensten und Beratungsstellen, Babysitterbörse u.v.a.m. Alles dies sind bereits vorhandene Beispiele, "die für die Arbeit mit Kindern, Jugendlichen und Familien präventives und flexibles Gestalten ermöglichen, damit adäquate und passgenaue Hilfen entwickelt und angeboten werden können". Eine solche veränderte Angebotsstruktur für junge Familien gelingt aber nur, wenn sich alle Verantwortlichen der Jugendhilfe, öffentliche und freie Träger, zusammenfinden, und ohne die "Schere im Kopf", ohne "Oberbedenkenträger" und ohne "versäulte Determinierungen" - als zivilgesellschaftliche Akteure verstehen und Handlungskonzepte entwickeln.
 - Das Quartiersmanagement hat sich inzwischen als eine neue stadtteilbezogene Aufgabe etabliert. Das Quartiersmanagement soll Instrumente entwickeln, die Impulse setzen, Akteure vor Ort vernetzen und Erfolgskontrolle anbieten. Diese Instrumente sind im Kern darauf programmiert, Koordinationsaufgaben zu erfüllen. Regelmäßig wird dem Quartiersmanagement die Funktion einer intermediären Instanz zugeschrieben: Es soll eine intermediäre "Brücken- oder Mittlerinstanz" sein, die zwischen den Bewohnergruppen, dem politisch-administrativen System, dem privaten Wirtschaftssektor und anderen lokalen Akteuren vermitteln, "stille" Ressourcen anregen und Potenziale aktivieren. In nahezu allen Programmgebieten existieren mittlerweile Stadtteilbüros, die als zivilgesellschaftliche Instanzen fungieren:

Sie organisieren runde Tische, Stadtteilkonferenzen, führen konkrete projektbezogene Bürgerbeteiligungen durch und aktivieren Bevölkerungsgruppen.

- Die großen gemeinnützigen Organisationen wie die Wohlfahrtsverbände sind gegenwärtig zwar vorrangig mit der Neuordnung ihrer Unternehmen befasst, entdecken aber doch, dass sie sich neuen mitgliedschaftlichen Strukturen öffnen und ihre zivilgesellschaftliche Ausrichtung sichtbar in den Organisationsstrukturen verankern müssen. Dabei kann es nicht nur darum gehen, wie Menschen gewonnen werden, die die sozialen Dienste des Verbandes unterstützen, sondern wie alle Verbandsfunktionen darauf ausgerichtet werden können, Prozesse der Selbstorganisation zu unterstützen und ein Angebot an entsprechenden Organisationsmöglichkeiten zu entwickeln.
- Dem Engagement in Vereinen und anderen Organisationen wird eine große Integrationsfähigkeit zugeschrieben. Dies ist vor allem für Bevölkerungsgruppen außerhalb der Mehrheitsgesellschaft interessant. Das Zentrum für Türkeistudien hat im Jahr 2004 ermittelt, dass sich rund zwei Drittel der türkischstämmigen Migranten/innen engagieren. 10 % von ihnen übernehmen feste Aufgaben, 40 % beteiligen sich in von türkischen Teilnehmern dominierten Gruppen, 35 % in sowohl deutschen als auch türkischen Organisationen und 16 % in nur deutschen Organisationen.

Die Beispiele verdeutlichen, dass zivilgesellschaftliches Engagement mehr ist als die Öffnung der Institution: Es setzt auf mehr Partizipation und will durch die Einbeziehung des Bürgers kommunale Leistungen verbessern, es will anwaltschaftlich agieren und es will – wenn nötig – auch skandalisieren. So sind im Jahr 2004 mit den Demonstrationen gegen Hartz IV soziale Themen protest- und bewegungsfähig geworden, die wohlfahrtsstaatlich traditionell der Aushandlung und Abstimmung zwischen den Parteien, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden überlassen blieben. Soziale Fragen sind zu einem Forum zivilgesellschaftlicher Aktionen geworden.

Und noch ein anderer Aspekt scheint mir wichtig: Zivilgesellschaft steht – und dieser Aspekt wird m.E. im deutschen Diskurs vernachlässigt – angesichts wachsender Gefahren sozialen Ausschlusses, scheiternder Jugendlicher in der Schule und im Bildungssystem und des nicht mehr selbstverständlichen Übergangs von der Schule in Arbeit für eine Vielzahl von Jugendlichen auch für ein ordnungspolitisches

Konzept starker Gemeinschaften, die (wieder) Kontroll- und Schutzfunktionen ausüben sollen. Hierbei spielen die freien Träger eine wichtige Rolle: Die Unterstützungen für Eltern und Kinder in deprivierten Stadtteilen - Familienberatung, Arbeitsvermittlung, Gesundheitsdienste, Kinderbetreuung und Sozialleistungen - sind grundsätzlich an Gegenleistungen des Nachfragenden gebunden. Die Zivilgesellschaft wird zu einem unverzichtbaren Instrument des Versuchs, zivile Formen des Umgangs miteinander angesichts zunehmend gefährdeter Gemeinschaften aufrechtzuerhalten und soziale Störung zu sanktionieren. In England, wo diese Entwicklung schon weiter fortgeschritten ist, verdeutlicht die "Respect-Agenda" Tony Blairs diesen ordnungspolitischen Inhalt des zivilgesellschaftlichen Konzepts: "Stable families and strong, cohesive communities are important for children, young people and adults. They are the essential foundation within which individual potential is realised, quality of life maximised and our social and economic wellbeing secured" (Respect Action Plan 2006, S. 1). Zivilgesellschaftliche Akteure sind nicht nur in Birmingham aufgerufen, die lokale Anti-Hoodies-Gesetzgebung, also das Verbot des Tragens von Kapuzenjacken, durchzusetzen. Auch in Deutschland sind lokale Präventionskonzepte, die auf ressortübergreifende Vernetzung und die Bündelung vorhandener Ressourcen im Quartier setzen, in der Praxis meistens mit Kriminalpräventionsräten, Sicherheitspartnerschaften und Runden Tischen verbunden, die in den letzten Jahren in allen Bundesländern flächendeckend gegründet wurden. Allein in Niedersachsen gibt es 120 kriminalpräventive Gremien, deren Aktivitäten durch den "Sicherheitspartnerschafts-Erlass" des Innenministeriums gesetzlich unterstützt werden (Stövesand 2004). Die Entgrenzung von Sozial- und Ordnungspolitik ist – auch das muss an dieser Stelle gesagt werden - konstitutiver Bestandteil der zivilgesellschaftlichen Öffnung freier Träger.

4. Fazit: Quo Vadis Zivilgesellschaft?

Unzweifelhaft ist das Konzept der Zivilgesellschaft mit einer Gesellschaftsutopie verbunden (Maaser 2006). Die Hoffnung, Wohlfahrt im Medium der Gesellschaft zukünftig insgesamt effizienter, bürger- und gemeinschaftsorientierter herzustellen, eine Beteiligungskultur zu entwickeln, die dem traditionellen Sozialstaat fremd war, prägt die uns bekannten Vorstellungen von Zivilgesellschaft.

Die sozialpolitischen Erwartungen an zivilgesellschaftliches Handeln beziehen sich nicht nur auf die Funktion der Stärkung der Demo-

kratie als Partizipationsgemeinschaft, sondern auch darauf, dass durch Bürgerengagement Lücken geschlossen werden sollen, die aus einer Deregulierungs- und Privatisierungspolitik resultieren. Wie neuere empirische Untersuchungen zeigen (Aner 2006) besteht aber nach wie vor eine erhebliche Diskrepanz zwischen den politischen Erwartungen an zivilgesellschaftliches Engagement der Bürger/innen und dem tatsächlichen Potenzial engagierten Handelns für die Herstellung des Sozialen. Kerstin Aner kommt in ihrer Studie zu dem Resümee: "Angesichts existenzieller Bedrohungen durch die Sanierungsversuche kommunaler Haushalte scheinen zudem wachsende Ängste der Professionellen, Modellprogramme zur Engagementförderung könnten darauf zielen, bislang bezahlte Arbeit an Freiwillige zu übergeben, nicht unbegründet, wird doch derzeit ungeachtet internationaler Erfahrungen, nach denen sich in jenen Ländern die meisten Menschen sozial engagieren, in denen die beste professionelle Infrastruktur dafür vorhanden ist (Gaskin u.a. 1996), die Entwicklung von Freiwilligendiensten vorangetrieben, ohne dies durch eine Stärkung Sozialer Arbeit zu flankieren" (Aner 2006, S. 65-66).

Das Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft resümiert, dass das von der Enquete-Kommission "Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements" eingeforderte Leitbild des ermöglichenden Staates weder in der Gesetzgebung noch gar in der täglichen Zusammenarbeit umgesetzt wurde. Von den zahlreichen Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission an den Bundestag ist nach drei Jahren kaum eine umgesetzt. Kommt es – so das Institut – zu politischen Konflikten mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, wird im politischen Raum der Ruf nach Entzug der Gemeinnützigkeit laut, wenn an ein Verbot nicht zu denken ist (Maecenata-Institut 2005).

Blickt man auf die Geschichte des zivilgesellschaftlichen Projekts in der BRD, dann ist dies von Beginn an normativ sehr hoch aufgeladen: Es geht – um nicht mehr und nicht weniger als – um einen Umbau des Gesamtsystems sozialer Infrastruktur hin zu einer neuen Beteiligungskultur im Kernbereich gesellschaftlicher Institutionen, wie Wohnen, Gesundheit, Jugendhilfe, Stadtentwicklung, Bildung und Umweltschutz. Es geht darum, die Dualität von professionellen Dienstleistungsorganisationen und privatwirtschaftlichen Lösungsmustern und freiwilligem Engagement in den Randbereichen und Nischen von Diensten und Einrichtungen aufzulösen. Die zahlreichen Empfehlungen der Enquete-Kommission "Bürgerschaftliches Engagement" zu den Bereichen Steuerrecht, Gemeinnützigkeitsrecht, Vereinsrecht, Zuwendungsrecht, Arbeitsrecht etc. haben auf die Bedeutung staatlicher Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement hingewiesen. Gegenwärtig wird angesichts der hohen Staatsabhängigkeit der Finanzierung der Organisationen des Dritten Sektors im internationalen Vergleich darüber diskutiert, wie durch eine organisationspolitisch ansetzende Reformpolitik die Entwicklung eines eigenen Sektorenbewusstseins der Akteure und der Ausbau von Kooperationen, Allianzen und Netzwerken für ihr stärker abgestimmtes Vorgehen vorangetrieben werden kann. Man erhofft sich davon, dass insbesondere die Funktion der Koproduktion sozialer Leistungen in einem "Welfare-Mix" gestärkt werden kann. Neben dieser "Ermöglichungsstrategie" wird in Deutschland aber auch stärker über eine Strategie der "Erziehung" zum/zur zivilgesellschaftlich kompetenten Bürger/in nachgedacht und in Ansätzen bereits umgesetzt. Dabei beziehen sich die Überlegungen zur "Erziehung" offensichtlich vor allem auf die Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Schüler sollen zu freiwilligem Engagement "angehalten" werden (so die Enquete-Kommission) und freiwillige Tätigkeiten sollen helfen, Kontakte für den Berufseinstieg zu finden. Insbesondere für diejenigen Bevölkerungsgruppen, die die sozioökonomischen Voraussetzungen für zivilgesellschaftliches Handeln vermissen lassen, wird die Strategie der Erziehung verknüpft mit Maßnahmen des Forderns, für erfolgversprechender gehalten, als die der Ermöglichung. Erzogen bzw. gefordert werden in erster Linie diejenigen, denen zuvor mit der realen Möglichkeit der Teilhabe am Erwerbsleben ein wesentlicher Bestandteil ihres zivilgesellschaftlichen Status genommen wurde.

Die freien Träger im E&C-Programm sind damit konfrontiert, tagtäglich diesen Spagat zwischen Ausschließung und zivilgesellschaftlicher Inklusion vollbringen zu müssen.

Freie Träger, die es mit dem zivilgesellschaftlichen Projekt unter Nachhaltigkeitsbedingungen ernst meinen, müssen deshalb auf der notwendigen Parallelität von mehr Partizipation und einer besseren materiellen Ausstattung der Betroffenen, also der Ergänzung einer Anerkennungskultur durch sozialpolitische Maßnahmen, insistieren. Die im E&C-Programm tätigen Akteure sind deshalb eben nicht die "Ausputzer" des sich zurückziehenden Sozialstaats, sondern die Wächter und Anwälte eines zivilgesellschaftlichen Integrationsanspruchs, der niemanden aufgibt.

Noch immer liegen Welten zwischen Zukunftsvision und Alltagsrealität, zwischen konzeptionellen Entwürfen und ihrer Realisierung, zwischen der reformpolitischen Agenda und Eick, V./Grell, B./Mayer, M./Sambale, J. (2004): den Handlungsbedingungen der Initiativen und Organisationen vor Ort.

Die hier in Leipzig zusammen gekommenen Akteure repräsentieren das zivilgesellschaftliche Engagement freier Träger, insbesondere in den sozialen Brennpunkten. Ihnen sind die o.g. Widersprüchlichkeiten in der täglichen Arbeit mehr als präsent. Es besteht aber die - aus meiner Sicht begründete – Hoffnung, dass aus der Erfahrung von gemeinwesenbezogenen Projekten heraus allgemeine Erkenntnisse über die Zukunftsfähigkeit von Handlungskonzepten gewonnen werden können, die einer einseitigen "manageriellen" und kostenzentrierten Vorgehensweise entgegenstehen. Für diese zivilgesellschaftliche Dimension sozialer Arbeit ist der Erfahrungsaustausch und das Lernen voneinander zwingend. Es geht um nicht mehr und nicht weniger als die Schärfung und Aufrechterhaltung eines umfassenden Inklusionsanspruchs.

Autor:

Prof. Dr. Norbert Wohlfahrt Evangelische Fachhochschule Bochum Immanuel-Kant-Straße 18-20 44803 Bochum

Email: wohlfahrt@efh-bochum.de

Literatur:

- Adloff, F. (2005): Zivilgesellschaft, Theorie und Hummel, K. (2006): Kommunale Sozialpolitik politische Praxis. Frankfurt a. M.
- Aner, K. (2006): Wunsch und Wirklichkeit Zivilgesellschaftliches Engagement zwischen sozialpolitischen Erwartungen und individuellem Handeln. In: Neue Praxis (2006), Heft 1, S. 53-67
- Beresford, P./Croft, S. (2004): Die Demokratisierung Sozialer Arbeit. Vom Klienten als Objekt zum Nutzer als Produzent. In: Widersprüche. (Scheiternde Erfolge oder: die bitteren Früchte politischer Emanzipationsprojekte) (2004), Heft 91, S. 17-43
- und Zukunft des Sozialstaats. Chancen und Grenzen bürgerschaftlichen Engagements. In: Fachtagung des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes NRW. Düsseldorf
- Dahme, H.-J./Kühnlein, G./Wohlfahrt, N. (2005): Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft. Berlin
- Ebermann, T. (2005): Bürgerengagement und Zivilgesellschaft in Deutschland. Stand und Perspektiven. Berlin

- Nonprofit-Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik. Müns-
- Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" (2002): Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Bericht. Opladen
- Esch, K./Klaudy, E.-K./Stöbe-Blossey, S. (2005): Bedarfsorientierte Kinderbetreuung, Gestaltungsfelder für die Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden
- Evers, A. (2000): Auf der Suche nach einem neuen Vertrag - die Rolle von Wohlfahrtsorganisationen im Umbau der Wohlfahrtspflege in Europa. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.): Wertigkeit und Wandel von Wohlfahrtsverbänden in einem zusammenwachsenden Europa - ihr Beitrag zum Aufbau einer europäischen Zivilgesellschaft. Brüssel
- Evers, A./Riedel, B. (2004): Engagementförderung mit eigenem Profil. Der Verbund Freiwilligen-Zentren im Deutschen Caritasverband. Deutscher Caritasverband (Hg.). Freiburg i.B.
- Evers, A./Rauch, U./Stitz, U. (2002): Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Berlin
- Gaskin, K. u.a. (1996): Ein neues bürgerschaftliches Europa. Eine Untersuchung zur Verbreitung und Rolle von Volunteering in zehn Ländern. In: Robert-Bosch-Stiftung (Hg.). Freiburg
- was ist machbar? In: Nachrichten Dienst des Deutschen Vereins (2006), Heft 1, S. 43-45
- Hummel, K. (2004): Eine Ära geht zu Ende. Soziale Kommunalpolitik statt kommunaler Sozialpolitik. In: Blätter der Wohlfahrtspflege (2004), Heft 1, S. 3-6
- Kessl, F./Otto, H.-U. (2003): Aktivierende Soziale Arbeit. Anmerkungen zur neosozialen Programmierung Sozialer Arbeit. In: Dahme, H.-J./Otto, H.-U./Trube, A./Wohlfahrt, N. (Hg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen, S. 57-73
- Boeßenecker, K.-H. (2001): Bürgergesellschaft Krummacher, M./Kulbach, R./Waltz, V./Wohlfahrt, N. (2003): Soziale Stadt - Sozialraumentwicklung - Quartiersmanagement. Opladen/Wiesbaden
 - Maaser, W. (2006): Aktivierungsdiskurs der Verantwortung. In: Neue Praxis (2006), Heft 1, S. 37-52
 - Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft (2005): Informationen zur Zivilgesellschaft. (www.maecenata.de)
 - Nolte, Paul (2004): Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik. München

- Respect Action Plan (2006): Home Office, London. In: www.respect.gov.uk
- Ries, Heinz A./Elsen, S./Steinmetz, B./Homfeldt, H.-G. (Hg.) (1997): Hoffnung Gemeinwesen. Innovative Gemeinwesenarbeit und Problemlösungen in den Bereichen lokaler Ökonomie, Arbeitslosigkeit, Gesundheit, Benachteiligung. Neuwied
- Salamon, L. (1996): Third party government. Ein Beitrag zu einer Theorie der Beziehungen zwischen Staat und Non-profit-Sektor im modernen Wohlfahrtsstaat. In: Evers, A./Olk, T. (Hg.): Wohlfahrtspluralismus. Opladen
- Schäfer, W. (2005): Hintergründe für die Entscheidung des Landschaftsverbandes Westfahlen-Lippe, Ausschreibungsverfahren durchzuführen. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit (2005), Heft 3, S. 48-53
- Schütter, S. (2006): "Control the future". Kinder und Kindheit im New Labours Gesellschaftsentwurf. Manuskript. Magdeburg
- Stövesand, S. (2004): Flashback. Manuskript. Hamburg