

**Prof. Dr. Adalbert Evers  
Justus-Liebig Universität Gießen  
Institut für Wirtschaftslehre des Haushalts und Verbrauchsforschung  
Bismarckstraße 37  
35390 Giessen**

## **Aktivierung von Zivilgesellschaft in der sozialen Stadt – ein anderer Blick und mögliche Konsequenzen**

### **BAG-Konferenz „Bürgerschaftliche Netzwerke stärken“, Berlin, 17.-18.09.2009**

Von Zivilgesellschaft zu sprechen und sich darauf zu berufen, ist in den letzten 15 Jahren immer mehr üblich geworden, wenn es darum geht, positive Gesellschaftsentwürfe zu umreißen. Es auch im Zusammenhang mit der Sozialen Stadt zu tun, hilft, dieses spezielle Aktionsfeld anschlussfähig zu machen für umfassendere gesellschaftliche Reformdebatten. In diesem Zusammenhang soll mein kurzer Beitrag auf dieser Konferenz zwei Aufgaben erfüllen. Ich möchte zunächst zeigen, dass es durchaus verschiedene Vorstellungen von dem gibt, was Zivilgesellschaft meint. Ich will drei Verständnisse von Zivilgesellschaft skizzieren, die auch in Hinblick darauf, was sie nahe legen zu tun oder zu unterlassen, jeweils auf ihre Weise hilfreich, aber auch problematisch sein können. Gleichwohl möchte ich alle drei Definitionen gelten lassen und in einem zweiten Teil herausstellen, wo mit Bezug auf sie sich in den Projektansätzen zur Sozialen Stadt Veränderungen bei Aufgabenstellungen und Prioritäten empfehlen.

### **Drei unterschiedliche Konzepte von Zivilgesellschaft und ihrer Aktivierung**

#### **1. Zivilgesellschaft als ein „Dritter Sektor“ jenseits von Markt und Staat**

Unter den verschiedenen Definitionen ist speziell in Deutschland wohl diejenige am weitesten verbreitet, die Zivilgesellschaft als einen besonderen Sektor versteht – jenseits von Markt und Staat, aber auch vom Gemeinschafts- und Privatbereich. In diesem „Zivilgesellschaftssektor“ kommt es auf Organisationen verschiedenster Art an, in denen sich Bürger zusammenschließen. Sehr oft werden diese Zusammenschlüsse – Vereine, Projekte und Initiativen - als Fundament einer lebendigen Demokratie angesehen; man lernt hier durch eigene Beteiligung

gewissermaßen im Kleinen, was im Großen für eine soziale Demokratie insgesamt Bedeutung hat.

Der Vorzug dieses Verständnisses von Zivilgesellschaft als Sektor und zentralem Ort für Lernprozesse in Sachen Demokratie und Zivilität muss nicht lange begründet werden. Nicht nur in den östlichen Ländern Europas, auch hierzulande ist damit ein traditionelles Politikverständnis aufgebrochen worden, wo Politik im Wesentlichen als staatliches Handeln verstanden wurde. Außerdem hat sich damit eine Art lebensweltlicher Öffnung und Erweiterung des Demokratiebegriffs ergeben. Demokratie lebt nicht nur von der Qualität öffentlicher Erörterungen und Debatten, sondern auch von der Art und Weise, wie Bürger und Gemeinschaften miteinander umgehen, sich alltäglich beteiligen und einbringen.

Zu einer solchen Sicht gibt es allerdings auch Kritik und Gegenstimmen. Sie betreffen zunächst einmal den behaupteten Vorrang des Dritten Sektors für Zivilgesellschaft und Demokratie. Mittlerweile belegen Forschungen, dass auch Kooperation am Arbeitsplatz, das Miteinander in Schulen und an anderen Schauplätzen außerhalb des dritten Sektors Engagementbereitschaft maßgeblich mitformen kann. Und den berühmten Satz von Robert Putnam, nach dem es das vom Vereinsleben gebildete Sozialkapital braucht, um Demokratie lebendig werden zu lassen, kann man auch umdrehen: Ohne demokratische staatliche Rahmenbedingungen ist auch von einem Dritten Sektor nicht viel zu erwarten. Staatliche Politik wäre damit mindestens so wichtig für Zivilgesellschaft wie der dritte Sektor.

Sehr häufig wird auch noch kritisch weitergefragt: Gehören die Vertreter des marktwirtschaftlichen Sektors nicht zur Zivilgesellschaft? Und wo eigentlich sollen die Grenzen gezogen werden zwischen Vereinigungen, die dazugehören, und solchen, die außen vor bleiben? Für die Mafia und verfassungsfeindliche Organisationen mag das leicht zu beantworten sein, aber mit Blick auf diverse Organisationen mit islamischem Hintergrund wird es zum Beispiel schon schwierig. Das Dilemma einer Gleichsetzung von drittem Sektor und Zivilgesellschaft ist dann das folgende: Entweder man hängt die Qualitätskriterien niedrig und zählt alles außerhalb von Markt und Staat dazu; in diesem Fall hat man es mit einem Sammelsurium von

Organisationen zu tun, bei denen viele alles andere als zivil sind, wo lediglich Eigen- und Geschäftsinteressen verfolgt werden, wie bei vielen Berufsverbänden und Lobbyorganisationen. Oder man bemüht einen anspruchsvollen Begriff von „ziviler“ Qualität, muss dann aber viele Gruppen und Verbände aus dem Dritten Sektor beiseite lassen. Kurz: ein natürliches Vorrecht des Dritten Sektors und seiner Organisationen bei der Bildung von Zivilgesellschaft und Engagementbereitschaft lässt sich aus guten Gründen bestreiten.

## **2. Zivilgesellschaft als eine Gesellschaft, in der quer durch ihre Sektoren zivile Orientierungen geltend gemacht werden**

Vor diesem Hintergrund gewinnt ein anderer Definitionsvorschlag für Zivilgesellschaft an Plausibilität, bei dem es um den Grad an Zivilität in einer Gesellschaft insgesamt geht und nicht der automatische Vorrang eines bestimmten Sektors behauptet wird. Eine Gesellschaft ist dann in dem Maße zivil, wie entsprechende Werte und Orientierungen quer durch alle ihre Bereiche an Bedeutung gewinnen: Toleranz, Gemeinwohlorientierung, Respekt, Kooperationsfähigkeit u. a. m. Warum sollten sie nicht auch Maßstäbe und Effekte einer guten staatlichen Politik und Verwaltung sein? Und ist nicht die Zivilisierung eines wilden Kapitalismus seit jeher Ziel sozialstaatlicher Demokratie? Es geht bei diesem Konzept von Zivilgesellschaft als „guter Gesellschaft“ also nicht um die Gesellschaft mit dem größten und besten Dritten Sektor, sondern um bestimmte Orientierungen bei der Balance und Ausgestaltung der Interaktion der jeweiligen Bereiche und Sektoren. Ein lebendiger Dritter Sektor kann helfen, politisches und wirtschaftliches Handeln ziviler zu gestalten, so dass sich Unternehmen in gewissem Maße sozial verantworten müssen. Ein ebenso mächtiger Antriebsmotor kann aber auch demokratische staatliche Politik sein, die entsprechende Rechte und Bewegungsmöglichkeiten für Bürger schafft. Oft lässt sich dann gar nicht mehr zurückverfolgen, was einen Bürger zum Aktivbürger macht, welche Anstöße dazu aus welchem Bereich kommen. Alles in allem heißt das: Nicht dieser oder jener Sektor, sondern deren dauernde wechselseitige Beeinflussung und Prägung wird dann die politische Kultur und Zivilität der Gesamtgesellschaft bestimmen. Wie Markt, Staat, und Dritte-Sektor-Organisationen wirken und beitragen, wäre dann auch nicht ein für alle mal festgelegt, sondern historisch bestimmt, danach, wie zivilisierende Politiken und Projekte in diesen Bereichen ihre Spuren hinterlassen konnten.

Natürlich gibt es auch bei einer solchen weiten Bestimmung von Zivilgesellschaft offene Fragen und Kontroversen: Was ist mit Marktwirtschaft und privaten Unternehmen? Sind sie nur ein notwendiges Übel, das sich lediglich von außen einhegen und zivilisieren lässt? Oder können sie auch selbst einen positiven Beitrag leisten, z. B. durch die Kultivierung unternehmerischer Fähigkeiten und Orientierungen? Und noch etwas wird hier deutlich. Schaut man sich Nationen an, die als sehr zivil gelten können, so bleiben Bewertungsdifferenzen. Manche schätzen als Zivilgesellschaft vor allem vieles in den USA; andere würden argumentieren, dass der viel größere Einfluss von staatlicher Politik in den skandinavischen Staaten gerade sie zu vorbildlichen Zivilgesellschaften gemacht hat.

### **3. Zivilgesellschaft als Raum der Öffentlichkeit, der Bürger zur aktiven Beteiligung an der Diskussion von Gesellschaft und Politik einlädt**

Es gibt allerdings noch ein drittes Verständnis von Zivilgesellschaft, das im Unterschied zu den eben genannten wesentlich von Deutschland aus beeinflusst wurde, durch die Begriffe von Öffentlichkeit, Kommunikation und Aktivbürgerschaft, wie Habermas sie geprägt hat. Auch bei diesem Verständnis liegt das Geheimnis einer starken Zivilgesellschaft nicht bei einem (Dritten) Sektor. Entscheidend ist hier vielmehr die Sphäre der Öffentlichkeit, innerhalb derer Bürger möglichst ungehindert und gleichberechtigt Kontroversen austragen und sich auf politische Prioritäten einigen.

Der Vorteil dieser Definition ist, dass sie so etwas wie einen Schlüsselfaktor für eine zivilere Gesellschaft benennt, die Garantie eines öffentlichen Raumes, der zur Beteiligung und Auseinandersetzung einlädt. Einen weiteren Vorzug lernt man im Kontext des hierzulande vorherrschenden verkürzten Verständnisses von Bürgergesellschaft schätzen. Liest man Politikerreden und Ministeriumsbrochüren, dann wird uns ja die Bürgergesellschaft dort als „Helfergesellschaft“ präsentiert nach dem Motto: Je mehr soziale Mitarbeit und Verantwortungsübernahme, desto mehr Bürgergesellschaft. Im Unterschied dazu steht im Konzept der durch die Garantie von Öffentlichkeit konstituierten Zivilgesellschaft der aktive Bürger als mit diskutierender Bürger im Vordergrund. Zu Recht, wie ich meine, werden hier die Besucher von lokalen Bürgerversammlungen und die Leserbriefschreiber als

Aktivbürger herausgestellt. Und es bleibt in einer im Medium öffentlicher politischer Debatten angesiedelten Bürgergesellschaft erst einmal offen, wie eine Verantwortungsteilung zwischen Staat, Bürgern und Wirtschaft aussehen sollte.

Dieser Vorzug, die Ausrichtung auf die „Debattengesellschaft“ statt der „Helfergesellschaft“, kann aber auch als Nachteil gelten. Denn die Fixierung auf den Aktivbürger als mitdiskutierenden Bürger unterschätzt möglicherweise, welche Bedeutung vorpolitische Beteiligungsformen, das Helfen und sich Finden im geselligen Miteinander für eine positive Identifikation mit dem Gemeinwesen haben können. Herfried Münkler, ein prominenter Politikwissenschaftler, hat hier hervorgehoben, dass Demokratie und Zivilgesellschaft angewiesen sind auf Menschen, die nicht nur als Spezialisten agieren. Er argumentiert sinngemäß, dass man ein besserer Kritiker und Diskutant sein kann, wenn man in der jeweiligen Angelegenheit auch ein Stück weit selbst praktisch involviert und engagiert ist. Mitreden bekäme demnach mehr Substanz durchs Mittun.

Ich fasse zusammen: Die verschiedenen gerade skizzierten Verständnisse von Zivilgesellschaft – als Sektor von so genannten zivilgesellschaftlichen Organisationen, als ein Projekt, quer durch die Sektoren Gesellschaft mitsamt ihrer Wirtschaft und Politik zu zivilisieren, aber auch als eine Aktivierung der Kraft öffentlicher Debatten, so dass aus Konsumenten von Politik und öffentlichen Einrichtungen Mitbeteiligte werden – jede dieser drei Definitionen hat, wie ich meine, ihre Stärken und Schwachstellen.

Meine eigene Position trifft sich wohl am ehesten mit dem zweiten, breiten Verständnis von Zivilgesellschaft, wo sie nicht ein spezieller Ort oder Sektor ist, sondern es darum geht, in allen Bereichen Projekte zu entwickeln und Politiken zu finden, die nach nachvollziehbaren Kriterien die Zivilität eines Gemeinwesens insgesamt erhöhen. In solch einer Sichtweise wäre die Aufwertung des Dritten Sektors ein wichtiger Bestandteil, aber nicht der Königsweg zur Zivilgesellschaft. Soziales Engagement würde als unverzichtbare, aber durchaus nicht einzige Form aktiver Beteiligung angesehen; öffentliche Debatten und Mitbestimmung würden als ebenso wichtig gewertet. Und was schließlich die Unternehmen angeht, so sollte man sie weder auf ihre Rolle als Profitmaschinerien festlegen, noch sie pauschal zu

*corporate citizens* umtaufen. Wie weit Unternehmen Teil der Zivilgesellschaft und nicht nur ein Problem für sie sind, hängt davon ab, ob wir die Kraft haben, sie einzubinden, und sie die Bereitschaft, die Gesellschaft am Ausbuchstabieren ihrer Mitverantwortung zu beteiligen.

## **Perspektiven und Konsequenzen für die Soziale Stadt**

Was bedeuten diese zugegebenermaßen recht grundsätzlichen Überlegungen nun für Konzepte und Projekte zur Sozialen Stadt? Eigene Antworten auf diese Frage kann und will ich Ihnen in der mir verbleibenden Zeit nicht abnehmen. Aber ich möchte wenigstens einige Hinweise zu m. E. notwendigen Umorientierungen geben, die wegen der ganz überwiegenden Fixierung auf ein Verständnis von Zivilgesellschaft bislang unterblieben sind, nämlich das, wo diese als ein spezieller Sektor erscheint.

### **1. Zivilgesellschaft in der Sozialen Stadt braucht mehr zivile Orientierungen und Kompetenzen in Politik und Verwaltung – Kooperation auf gleicher Augenhöhe, mehr Freiraum, weniger Gängelung.**

Zugunsten von Zivilgesellschaft braucht es eine Zivilisierung – oder man könnte auch sagen, eine Resozialisierung von Politik und Verwaltung und dementsprechend veränderte Formen der Kooperation. Entscheidend für den möglichen Beitrag von Soziale-Stadt-Projekten zu einer zivileren lokalen Gesellschaft ist, inwieweit Politik und Verwaltung lernen sich zu öffnen und anders zu kooperieren. Was heißt das? Zu oft sind Soziale-Stadt-Projekte nur Sache der Verwaltung und nicht auch lokaler Politiker. Wir stehen erst am Anfang der Entwicklung eines stärker dialogischen Stils, eines Umgangs miteinander, der von wechselseitigem Respekt und Kooperation auf gleicher Augenhöhe geprägt ist. Es geht auch darum, dass Politik und Verwaltung lernen, welche neuen Interventionsformen es braucht, wenn ihre Gegenüber nicht einfach Konsumenten von Politik bleiben wollen; wenn es weniger um Subventionen und mehr um soziale Investitionen und deren Erträge geht, weniger um bauliche oder monetäre Einzelmaßnahmen und mehr um die Unterstützung vernetzter Ansätze, weniger um Fälle und mehr um Felder. Allerdings: wo die Vergabe öffentlicher Mittel nicht mehr durch Gesetze und Regelverfahren vorab festgelegt ist, sondern laufend neu ausverhandelt wird, müssen neue Verfahren gefunden werden, die partizipativ

und demokratisch sind. Sonst droht die Gefahr eines sich „zivil“ gebenden staatlichen Paternalismus mit Dritte-Sektor-Organisationen als dauernden Bittstellern und Kostgängern, ein Zustand, wo wortreich Zivilgesellschaft inszeniert wird, de facto jedoch staatliche Verwaltung nun nicht mehr nur Bauausgaben, sondern alle möglichen Aspekte des sozialen Lebens in einem Stadtviertel mit zu bestimmen beansprucht.

## **2. Aktivierung der Wirtschaft in der lokalen Zivilgesellschaft: Den „Mitbürger“ im Unternehmer ansprechen und den Unternehmen nicht einfach überlassen, wie ihr Engagement aussehen sollte**

Während auch aus einer Perspektive des „Wir sind der zivilgesellschaftliche Sektor“ unbestritten bleibt, dass man Politik und Verwaltung braucht, gibt es jedoch traditionell Vorbehalte und Unsicherheit gegenüber der Wirtschaft. De facto existierten lange Zeit einseitig sozialpolitisch ausgerichtete Entwicklungs- und Kooperationskonzepte wie die der Sozialen Stadt neben primär wirtschaftlichen Entwicklungskonzepten, etwa zur Aufwertung von Innenstädten als Business-Standorten. Nach einer langen Phase der Ausklammerung von Fragen nach der Rolle der Wirtschaft in der Sozialen Stadt ist man mitunter von der *corporate citizen*-Debatte kalt erwischt worden. Wo man vorher die Wirtschaft auf egoistische Ziele festgelegt sah, soll man sie nun als Mitbürger ohne jeden Vorbehalt begrüßen. Eine ideologische Sichtweise droht die andere abzulösen. Zivilgesellschaft als Projekt, das keinen Sektor a priori ausschließt, sollte sich hier m. E. einer erfahrungsgestützten pragmatischen Sichtweise verschreiben. Es gilt mehr als bisher Adressaten aus der Wirtschaft mit einzubeziehen. Zum einen sollte der Mitbürger im Unternehmer angesprochen werden. Es gibt genügend Beispiele gerade aus dem mittelständischen Bereich von Unternehmern, die bereit sind, auch als Mitbürger zu handeln. Neben der Ermutigung zur Mitbürgerschaft geht es aber auch noch um etwas anderes: die soziale Verantwortung lokaler Unternehmen zu einem gemeinsamen Thema zu machen. Warum eigentlich sollen Unternehmen es ganz mit sich allein ausmachen, wo und wann sie einen Beitrag leisten? Warum kann man ihnen nicht Vorschläge unterbreiten und in den Dialog darüber mit ihnen eintreten, was von ihnen im Sinne eine Stärkung von Bürgergesellschaft und sozialer Stadt erwartet wird? Zwischen freiwilliger Eigeninitiative eines Unternehmens und seinen gesetzlichen Verpflichtungen gibt es einen weiten Raum, den man den der

ausverhandelten freiwilligen Selbstverpflichtungen nennen könnte. Die Kultivierung dieses Raumes aktiviert Zivilgesellschaft.

### **3. Stärkung von Zivilität in der Sozialen Stadt: Geschlossene Gemeinschaften zur Gesellschaft hin öffnen**

Überzeugende Konzepte zur Stärkung von Zivilität im Dritten Sektor braucht es vor allem dort, wo Gruppen sich abschotten und aus der lokalen Pluralität hinausdefinieren. Eine Version dieses Problems sind die Gangs und Subkulturen von Jugendlichen, eine andere ist die Zurückgezogenheit von Gruppen wie der Russlanddeutschen, mit informellen Bindungen nach innen, aber ohne legitimierte Vertreter und erprobte Praktiken der Beteiligung nach außen. Eine besondere Herausforderung stellen schließlich die Gruppen dar, die man in den USA als „greedy communities“ (gierige Gemeinschaften) bezeichnet: „gierig“, insoweit sie die Kontrolle möglichst aller Lebensentscheidungen ihrer Mitglieder anstreben; bei islamischen Gruppen z. B. geht es um die Verweigerung des Rechts auf eigene Entscheidungen der Mädchen und Frauen in Sachen Partnerschaft, Bildung, Beruf. Stärkung von Zivilgesellschaft heißt hier, Vertrauen aufzubauen, Formen der wechselseitigen Öffnung zu finden, und schließlich Brücken zu entwickeln, die zweierlei erlauben. Zum einen sollten solche Gemeinschaften im Vergleich zu den anderen Gruppen sehr viel besser sprach- und aktionsfähig werden. Und zum anderen sollte man helfen, sie auch in dem Sinne mehr zum Teil einer Zivilgesellschaft werden zu lassen, dass sich den individuellen Mitgliedern dieser verschiedenen Gemeinschaften eigenständige Zugänge zu ihrer lokalen Umwelt öffnen, die helfen können, den internen Druck der Gemeinschaft zu verringern. Muntere Begriffe wie Empowerment und Aktivierung treffen m. E. nicht ganz diese schwierigen Aufgaben der Öffnung von Gemeinschaften hin zu einem zivilen und demokratischen Gemeinwesen.

### **4. Zivilgesellschaft in der Sozialen Stadt braucht eine Aufwertung von `Engagement in öffentlicher Diskussion` gegenüber dem `Engagement als „anpacken und helfen“`**

Mein vierter und letzter Punkt hat damit zu tun, dass heute nur allzu oft Bürgerengagement als Element von Zivilgesellschaft allein im Sinne sozialer Mitwirkung ausbuchstabiert wird. Speziell im Kontext der Sozialen Stadt mag der

Mangel an materiellen Ressourcen, der oft Selbsthilfeaktivitäten geradezu erzwingt, ebenso dazu beitragen, wie die unbestreitbare Erfahrung, dass solche Mitwirkungsangebote in eigener Sache zunächst einmal besser zünden als die Aufforderung, eine Diskussionsveranstaltung mit den Lokalpolitikern X und Y zu besuchen. Allerdings weiß man auch, dass man nicht einfach so etwas wie einen automatischen Fortschritt von der sozialen Mitarbeit zur Beteiligung an Diskussion und Entscheidungen unterstellen kann. Die oft vergleichsweise geringe Bedeutung und Attraktivität von Diskussion und Mitsprache gegenüber der praktischen Mitarbeit hat aber noch einen anderen Grund. Die so genannten breiten Bündnisse, in denen rituell das Gemeinsame aller Beteiligten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Trägergruppen beschworen und jede Infragestellung des Konsens als eher bedrohlich angesehen wird, tragen dazu bei, dass dann allzu oft nur noch Technisches und Organisatorisches verhandelt wird und viel politisch Brisantes unter der Decke bleibt. Unter dauerndem Zwang zum Minimalkonsens und bei Ausklammerung von Strittigem wird aber aus dem Aufbruch in die Bürger- und Zivilgesellschaft dann die mühsame Pflege einer lokalen Helferkultur, in der sich scheinbar alle einig sind. Das ist langweilig und nicht attraktiv. Was könnte aber helfen, Politik und Kontroversen zurück in die Öffentlichkeit des Quartiers zu bringen, sie nicht hinter verschlossenen Türen klein zu arbeiten, sondern sie offen austragen und auch aushalten zu lernen? Mehr als bisher sollte versucht werden, in Soziale-Stadt-Quartieren Raum für spannende öffentliche Kontroversen zu schaffen, die geeignet sind, auch bislang beiseite Stehende aufmerksam zu machen.

Damit bin ich am Schluss. Mir ist bekannt, dass Kongresse wie dieser vor allem die Aufgabe haben, zu bekräftigen, was man teilt, es noch einmal ausdrücklich zu formulieren und sich dessen zu versichern. Aber ich möchte doch zu bedenken geben, ob es nicht ebenso nützlich ist, festzuhalten, was man bisher möglicherweise nicht genügend beachtet hat, wo man Sichtweisen korrigieren und was man als Konsequenz daraus zukünftig anders machen will. Dazu wollte ich einen Beitrag leisten.