

Bürgerschaftliches Engagement im Welfare Mix

Der Beitrag beschäftigt sich mit dem veränderten Stellenwert bürgerschaftlichen Engagements im Wohlfahrtsmix und zeigt die gesamtgesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen auf, die eine optimale Umsetzung unterliegt. Anhand von Beispielen wird verdeutlicht, wie BürgerInnenbeteiligung unter Einsatz neuer Technologien im politischen Prozess (neuer policy-cycle) eingebettet ist. Muster politischer Unterwanderung werden erkannt und Bedingungen der Einbindung bürgerschaftlichen Engagements in den Wohlfahrtsmix aufgezeigt.

Bedeutung und Ebenen des Wohlfahrtsmixes (Welfare Mix)

In den 1980-er Jahren wurde vermehrt eine sozialpolitische Debatte darüber geführt, welche Ressourcen und Instanzen für Lebensqualität und „gutes Leben“ der BürgerInnen verantwortlich sind. Es kam zu einer Kehrtwende in der Priorität von Markt und Staat hin zur Pluralität, bei der Dritte Sektor Organisationen und informelle Netzwerke von gleichrangiger Bedeutung sind. Wohlfahrtsmix (synonym: Wohlfahrtspluralismus) meint darüber hinaus die Überwindung der Sektorgrenzen durch Zusammenwirkung und Vernetzung im neben- und miteinander gemeinschaftlich produzierter - und idealerweise auch verantworteter - Erbringung sozialer Dienstleistungen (vgl. Wendt 2010).

Auf der Ebene der Akteure (Mikroebene) gewinnt in den letzten Jahren die Pluralität der BürgerInnen die in mehreren Rollen gleichzeitig agieren, an Bedeutung (Begriffe: „Verbraucher-Bürger“ oder „consumer citizens“). D.h. der/die Bürger/in wählt zwischen verschiedenen Diensten, nimmt sein/ ihr Recht auf den Zugang wahr (z.B. Bildungsgutscheine), ist zugleich Ko-Produzent bei der Leistungserbringung oder auch Arbeitgeber beim Einkauf sozialer Dienstleistungen (z. B. Beauftragung eines Pflegedienstes). Bezüglich der Organisationen (Mesoebene) vollzog sich lange eine Debatte darüber, dass sich eine Abkehr von Ein-Sektor-Organisationen hin zu hybriden Organisationen vollzieht, die nach den Handlungsmaximen und Logiken verschiedener Sektoren agieren. Nun erfolgt eine Umkehr der Perspektive, d. h. ein aktiver und bewusst geförderter Versuch öffentliche, unternehmerische und gesellschaftliche Elemente miteinander zu koppeln (vgl. Evers 2011). Beispiele sind:

- Familienzentren die sich weniger als professionelle Beratungsstellen für Eltern als begleitende Austauschplattform mit ihnen verstehen.

- Selbstbestimmung in der Behindertenhilfe durch Besetzung von Führungspersonen durch Menschen mit Behinderung (Interessensvertretung Gleichbetroffener).
- Selbsthilfeszusammenschlüsse im Gesundheitswesen als Mittler und InteressensvertreterInnen Versorgungsbedürftiger.
- Pflegestützpunkte zur Vernetzung der Pflege durch Angehörige mit Diensten im Wohngebiet. Sowie Anbindung der Altenhilfe in fachgebietsübergreifende Sozialplanung und soziale Infrastrukturentwicklung (vgl. Wendt im Erscheinen).

Die Unterschiede der verschiedenen Sektoren verdeutlicht das Sektorenmodell. Obgleich vielfach kritisiert, weil sich Wohlfahrtsproduktion zunehmend gemischt, im so genannten „intermediären Bereich“ also zwischen den Sektoren vollzieht, kommen die Erklärungen jedoch nicht ohne das Modell aus. Damit besitzt es nach wie vor eine gewisse Gültigkeit, wird nun aber als Erklärungsmodell für die Vermischung herangezogen:



Abb. 1: Das Sektoren-Modell (eigene Darstellung, je nach Literatur wird zwischen drei bzw. vier Sektoren unterschieden, vgl. Grundwald et al. 2013, Roß 2012, Arnold/ Maelicke 2009).

Jeder Sektor weist positive sowie negative Merkmale auf:

- 1. Sektor Markt: Während Wohlstand, Gewinnmaximierung und weitgehende Freiheit von (staatlicher) Regulierung angestrebt werden, steht dem Ungleichheit gegenüber.
- 2. Sektor Staat: postuliert Gleichheit und Sicherheit, was zu Lasten der Bedürfnisse von Minderheiten und Einschränkung der Dispositionsfreiheit geht.

- 3. Sektor NPO/ Assoziationen: Solidarität sowie soziale und politische Aktivierung. Sie bedeuten auf der anderen Seite geringe Lösungsbeiträge zur Ungleichheit.
- 4. Sektor informell/ primäre Netzwerke: Verpflichtung, Zugehörigkeit und persönliche Teilhabe bedeuten auch Ausschluss bzw. Beschränkungen aufgrund moralischer Verpflichtungen.

Damit wäre es Aufgabe des Welfare Mixes sich durch Arrangements zu verständigen, die sektorspezifischen Nachteile vermeiden, Vorteile nutzen und dazu noch Synergien ermöglichen. So ließe sich postulieren: staatliche Förderung Dritter-Sektor-Organisationen wird davon abhängig gemacht, inwieweit diese bürgerschaftliche Ressourcen mobilisieren und Solidaritätseffekte erzielen können. Die Schwierigkeit dabei besteht jedoch in den gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen, in die ein solcher Wohlfahrtsmix eingebettet ist:

- Im Dritten Sektor ist eine Kultur der Solidarität, Mit-Verantwortung und Kooperationsbereitschaft kultiviert.
- Sektorübergreifende Projekte und Kooperationsprobleme werden in der Öffentlichkeit diskursiv und zivil bearbeitet.
- In der „guten Gesellschaft“ haben zivile und bürgerschaftliche Orientierungen sowie soziale Verantwortung nicht nur im Dritten Sektor, sondern auch in der Politik und im Markt ihre Geltung (Stichworte: corporate governance, corporate social responsibility) (vgl. Evers 2011).

Des Weiteren spielen sowohl bei Kommunalverwaltungen wie auch bei sozialwirtschaftlichen Organisationen aufgrund der Aktivierungspolitik und der Änderung der Sozialgesetze seit den 90-er Jahren die Logiken des Marktes und Wettbewerbs (1. Sektor) eine zunehmend bedeutende Rolle. Davon sind die Arrangements im Wohlfahrtsmix nicht losgelöst zu denken. Die „Ökonomisierung“ verdeutlicht sich in der Anwendung des Neuen Steuerungsmodells im öffentlichen Sektor und Wettbewerbs- und Überlebensstrategien im dritten Sektor. Evers warnt: „Wenn ... freie Träger und öffentliche Verwaltungen sich die produktivistischen Sicht- und Verfahrensweisen privatwirtschaftlicher Unternehmen zu eigen machen, bleibt es zwar formal bei einem Pluralismus der Akteure und Instanzen; inhaltlich entsteht jedoch durch die Zurückdrängung von Werten und Orientierungen, die nicht dem Marktbereich entstammen, ein eindimensionales System, in dem die Beziehungen aller Beteiligten vor allem in den Kategorien von Kunden, Kosten und Präferenzen erfasst werden“ (Evers 2011, S. 278).

Bürgerschaftliches Engagement als Teil des Welfare Mixes kann also nicht ohne gesellschaftliche Entwicklungen und strategischen Ausrichtungen der bestimmenden Träger in die es eingebettet ist, verstanden werden.

Der neue policy-cycle

Damit wird die Abhängigkeit von der (kommunal-)politischen Willensbildung deutlich, wobei Governance Mix zivilgesellschaftliches Engagement in einem policy-cycle einbinden kann.

Der policy-cycle bedeutet keinen kybernetischen Regelkreis, sondern versteht sich als „akteursvermittelnder ... sozialer Problemlösungsprozess“ (Schneider/Janning 2006, S. 52). Der traditionelle policy-cycle bindet Bürgerbeteiligung in den politischen Willensbildungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozess ein (vgl. Bogumil/Jann 2009). Dieser wurde nun für das digitale Zeitalter und den Einfluss neuer Akteure aufgrund neuer Medien und Web 2.0 - Technologien aktualisiert und eröffnet neue Möglichkeiten. Dies wird in den verschiedenen Phasen anhand von Beispielen verdeutlicht.

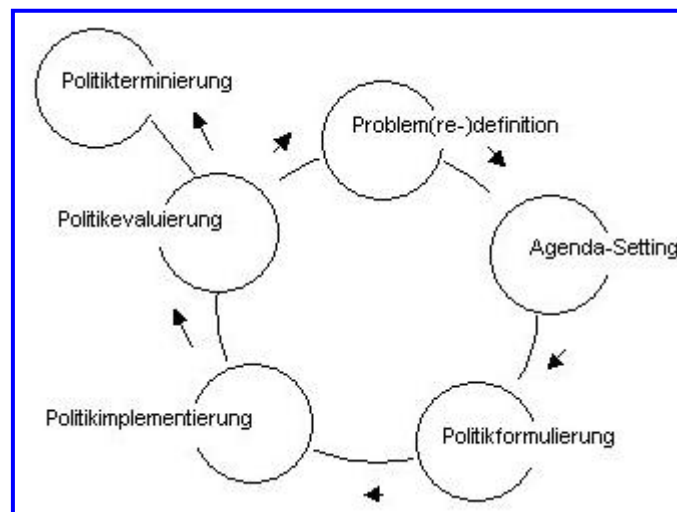


Abb. 2: Der policy-cycle (<http://www.e-scoala.ro/germana/hunstiger3.jpg>, Zugriff: 21.02.2014)

- Problemdefinition: BürgerInnen kennen die Probleme im Umgang mit der Verwaltung am besten, im Austausch lassen sich Herausforderungen identifizieren. Beispiel: MOGDy, die Stadt München möchte gemeinsam mit BürgerInnen „Ideen zur Zukunft eines digitalen München entwickeln“ (Landeshauptstadt München 2011). Dabei werden reale Austauschmöglichkeiten (Round Table) mit virtuellen (Internetplattform, apps, Community-Server, Blog) kombiniert.
- Agenda-Setting (Wahrnehmung, Auswahl und Festlegung der vom politischen System zu bearbeitenden Probleme): Die Umsetzung erfolgt nicht allein durch PolitikerInnen sondern nach dem Bürgerwillen. Bürgerkonsultation erfolgt bei MOGDy in München oder auch beim Bürgerhaushalt der Stadt Köln (vgl.

<https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2013/>). In den Städten wurde von Anfang an kommuniziert, dass die besten Vorschläge im Gemeinde- bzw. Stadtrat diskutiert und entschieden werden.

- Politikformulierung (Formulierung und Beschluss politischer Programme): direkte Politikformulierung unter Einsatz neuer Medien nutzen vor allem jüngere Parteien. Bündnis 90/ Die Grünen nutzen Wikis auf Parteitagen bei der Erstellung und Diskussion von Parteiprogrammen, die für die Partei bindend sind. Ebenso das liquid Feedback, dem delegierten Stimmgewicht bei der Piratenpartei (vgl. <https://lqfb.piratenpartei.de/>). Friesland ist als erstes dabei auf kommunaler Ebene Anregungen von BürgerInnen liquid einzuholen (vgl. <https://www.liquid-friesland.de/>) allerdings mit mäßiger Beteiligung (Der Spiegel 8/2014).
- Politikimplementierung (Umsetzung der Programme): Eine direkte Bürgerbeteiligung auf Bundesebene ist durch elektronische Petitionen möglich (vgl. <https://epetitionen.bundestag.de/>). Seit 2011 gibt es zudem die Möglichkeit zur Mitwirkung bei der „Enquetekommission Internet und digitale Gesellschaft“ mit Beteiligungslandkarte (vgl. http://www.politik.de/politik-de/projekte_entdecken/enquete-beteiligung/2100) und einen Beteiligungsblog zu den Themen „Allgemein, Bildung und Forschung, Demokratie und Staat, Kultur/ Medien/ Öffentlichkeit, Urheberrecht, Wirtschaft/ Arbeit/ Green IT“ (vgl. <http://blog.enquetebeteiligung.de/>). Jedoch bleibt aus Haftungsgründen „die direkte Implementierung einer bestimmten Politik ... wohl auch in Zukunft den gewählten Repräsentanten vorbehalten“ (Geiger 2012, S. 98). Auf das Lauterwerden der Forderung nach mehr Transparenz beim politischen Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren reagieren vor allem Kommunen. Die meisten haben mittlerweile die Möglichkeit die Themen und Protokolle der Sitzungen des Stadtrates im Internet einzusehen. In verschiedenen Städten können Gemeinderats- und Landtagssitzungen live mit verfolgt werden (z. B. Dresden: <http://www.dresden.de/de/02/030/stadtratssitzung-live3.php>, Erfurt: <http://www.erfurt.de/ef/de/rathaus/stadtrat/sitzungen/> Jena: <http://www.jenatv.de/Stadtrat.html>, München: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Der-Muenchner-Stadtrat/Der-Muenchner-Stadtrat-live.html>).
- Politikevaluation (Überprüfung direkter und indirekter Auswirkungen): Über grafische Informationstools lassen sich komplexe Sachverhalte einfach darstellen (vgl. <http://www.informationisbeautiful.net/> oder http://www.dultima.com/seo/visualcomplexity.com/?utm_source=google&utm_medium=CPC&utm_term=visualcomplexity-com).

- Politikdeterminierung (Terminierung und Re-definition): Beim Open Governance bestimmen die BürgerInnen auch das Ende oder die Modifikation einer bestimmten Politik. Dies ist entscheidend für die politische Legitimation bzw. wirkt sich andererseits schädlich als „Feigenblattpolitik“ wenn BürgerInnenbeteiligung nicht ernst genommen wird. Positivbeispiel ist der Bürgerhaushalt der Stadt Köln, bei dem die Themenwahl von den BürgerInnen abgestimmt wird (vgl. <https://buengerhaushalt.stadt-koeln.de/2013/buergervorschlaege>) (vgl. Geiger 2012 und Bogumil/ Jann 2009).

Die traurige Realität

Traurige Realität ist indes, so auch Bestandteil aktueller Beispiele wie Stuttgart 21 oder Ausbau Flughafen Frankfurt, eine gewisse Angst der PolitikerInnen vor des Volkes Willen und der Alleingang der Planung von Großprojekten durch die „Experten“. Embacher erkennt darin folgendes Muster:

- „Eine relevante Mitbestimmung von engagierten Bürgern bei Stadtplanungs- und anderen Projekten wird (oft kategorisch) mit Hinweis auf die repräsentative Demokratie abgelehnt,
- Kostenschätzungen fallen immer zu niedrig aus und werden dann zulasten der Steuerzahler im Nachhinein, d. h. nach der Entscheidung für ein Projekt, nach oben korrigiert,
- die Akteure machen Zusagen, mit denen sie den Betroffenen scheinbar entgegen kommen, an die sie sich aber im Zweifelsfall nicht gebunden fühlen,
- Proteste gegen Großprojekte werden als „Angstkampagnen“ und „realitätsfern“ gebrandmarkt,
- die offiziellen Akteure ziehen sich auf formale und juristische Argumente zurück“ (Embacher 2012, S. 190f.)

Eigentlich müsste man hinsichtlich der geschilderten Realität ernüchert sein. Nun ist die geschilderte Realität eben nicht die Absolute sondern nur eine - eben sehr pessimistische - Seite. Deren Funktion ist das Aufzeigen von Grenzen. Hier Transparenz zu schaffen und dies anzuprangern ist ebenso Aufgabe der verschiedenen Akteure und nicht nur der Zivilgesellschaft.

Bedingungen der Einbindung bürgerschaftlichen Engagements in den Wohlfahrtsmix

Wie und unter welchen Bedingungen kann Bürgerschaftliches Engagement jetzt im Wohlfahrtsmix dennoch seinen Stellenwert erlangen? Eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen ist in dem funktionalen Einsatz von Beteiligungsverfahren zu sehen:

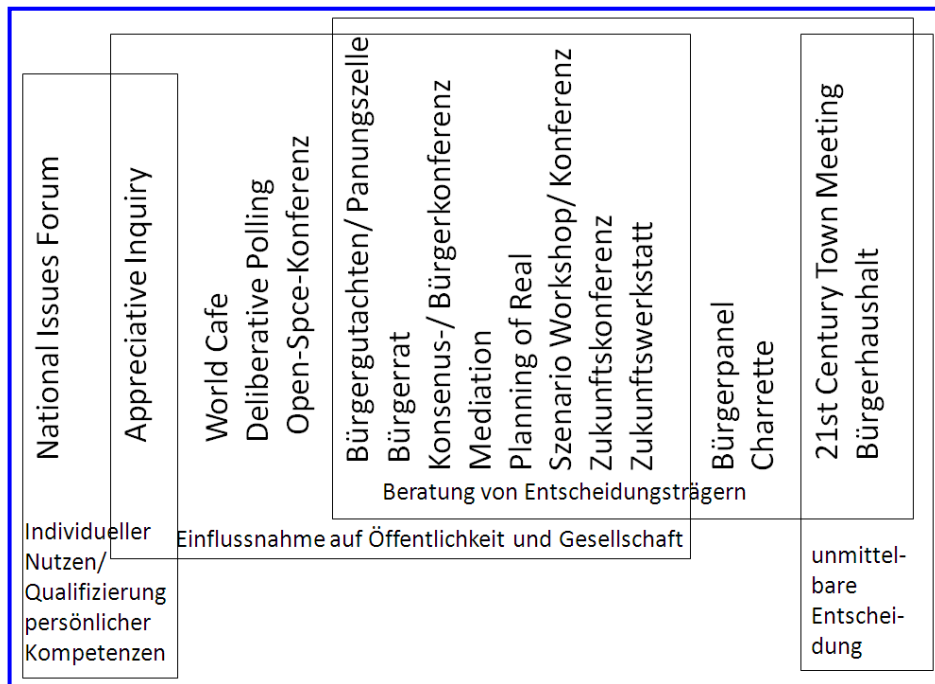


Abb. 3: Beteiligungsverfahren nach Funktionen (Nanz/ Fritsche 2012, S. 121)

Der Großteil der Verfahren ist demnach nützlich um indirekten Einfluss auf die Politik über öffentliche Debatten zu nehmen bzw. dient der Integration von Empfehlung für politische und administrative Entscheidungsträger. Die meisten Verfahren lassen sich nicht eindeutig zuordnen. Die verschiedenen Charakteristika von Beteiligung bauen aufeinander auf und sollten sich gegenseitig ergänzen. Dies sind neben den Funktionen die Dauer und TeilnehmerInnenzahl, Repräsentation bezogen auf Rekrutierung und Auswahl sowie die im Verfahren überwiegenden Kommunikationsformen (vgl. Nanz/ Fritsche 2012).

Fazit und Ausblick

Obgleich sich auf Organisationsebene mittlerweile ein Paradigmenwechsel hin zu bewusster Verzahnung der verschiedenen Sektoren vollzieht sowie 3. Sektor Organisationen und informelle Netzwerke eine Aufwertung gegenüber den zuvor dominanten Markt- und Staatssektor erfahren, kommt man nicht umhin festzustellen, dass bürgerschaftliche Beteiligung immer auch vom politischen Willen zum Ausmaß der Beteiligung abhängig ist. Neben dem beschriebenen Einsatz von Beteiligungsverfahren entsprechend ihrer Funktionen geht es um die Politisierung. Beteiligung kann maßgeblich zu Politik gemacht werden, wie sich am (anfänglichen) Erfolg der Piraten Partei zeigt. Die Einforderung von Transparenz und Einbeziehung muss aber auch von den Akteuren – und hier können NPO's und zivilgesellschaftliches Engagement „an einem Strang ziehen“ – gemeinschaftlich eingefordert bzw. Missstände angeprangert werden. Dies ist, der politischen

Rationalität folgend, vor Wahlen besonders wirksam. Sicherlich ist es auch nicht hinderlich selber Mitglied in politischen Gremien zu sein.

Prof. Dr. Andrea Tabatt-Hirschfeldt, *Master of Social Management und Sozialarbeiterin/-pädagogin, lehrt seit März 2009 als Professorin für Organisationslehre, Sozialwirtschaft und Sozialmanagement an der Hochschule Coburg, Fakultät Soziale Arbeit und Gesundheit. 18-jährige Berufserfahrung als Sozialarbeiterin bei der Stadt Braunschweig. Promotion an der Universität Hamburg.*

Kontakt: andrea.tabatt-hirschfeldt@hs-coburg.de

Literatur:

Arnold U., Maelicke, B., Lehrbuch der Sozialwirtschaft, 3. überarbeitete Auflage, Nomos 2009.

Bogumil, J, Jann, W., Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland – Einführung in die Verwaltungswissenschaft, VS Verlag 2009.

Der Spiegel 8/ 2014, Kommunen: Friesland probiert die digitale Demokratie – doch kaum einer macht mit. Liquid Friesland S. 42.

Embacher, S., Baustelle Demokratie – Die Bürgergesellschaft revolutioniert unser Land, edition Körber-Stiftung 2012.

Evers, A., Wohlfahrtsmix und soziale Dienste, Stn. 265-298 in: Evers/ Heinze/ Olk (Hg.) Handbuch Soziale Dienste, VS Verlag 2011.

Geiger, C.P., Bürger.Macht.Staat – Integration von Bürgern und Gesellschaft in den Staat, Stn. 91-108 in: Jansen/ Schröter/ Stehr (Hg.), Bürger. Macht. Staat? – Neue Formen gesellschaftlicher Teilhabe, Teilnahme und Arbeitsteilung, Springer 2012.

Grunwald, K., Soziale Arbeit, ihre Selbstverortung und ihr Verhältnis zu Fragen der Steuerung sozialwirtschaftlicher Unternehmen (Stn. 81-115) in: Wöhrle/ Beck/ Grunwald/ Schellbarg/ Schwarz/ Wendt, Grundlagen des Managements in der Sozialwirtschaft, Nomos 2013.

Landeshauptstadt München, MAGDy, Imagemappe Munich Open Government Day, Münchner Tag der Offenen Verwaltung, Zugang über:
<http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Direktorium/IT-Beauftragte/MOGDy/MOGDy-Community.html> (Zugriff: 22.02.2014).

Nanz, P., Fritsche, M., Handbuch Bürgerbeteiligung – Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, bpb 2012.

Roß, P.S., Demokratie weiter denken – Reflexionen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune, Nomos 2012.

Schneider, V., Janning, F., Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, VS Verlag 2006.

Wendt, W.R., Arrangements der Wohlfahrtsproduktion in der sozialwirtschaftlichen Bewerkstelligung von Versorgung, Stn. 11-49 in: Wendt (Hg.) Wohlfahrtsarrangements, Neue Wege in der Sozialwirtschaft, Forschung und Entwicklung in der Sozialwirtschaft, Nomos 2010.

Wendt, W.-R., Versorgung meistern auf jeder Ebene und in eigener Sorge und Regie das Leben führen: Aspekte von Governance in der Sozialwirtschaft, in: Tabatt-Hirschfeldt, A. (Hg.): Öffentliche und Soziale Steuerung - Public Management und Sozialmanagement im Diskurs, Nomos im Erscheinen.