

Everybody's Darling?

Zivilgesellschaft zwischen empirischer Faktizität und demokratischer Utopie

Kumulative Habilitation
zur Erlangung der Lehrbefähigung für das Fach Politikwissenschaft
des
Fachbereichs 06 Erziehungs- und Sozialwissenschaften
der
Westfälischen Wilhelms-Universität
zu
Münster (Westf.)

vorgelegt von
Dr. Matthias Freise
aus
Frankfurt am Main
2016

AOR Dr. Matthias Freise

Dienstadresse:

Westfälische Wilhelms-Universität
Institut für Politikwissenschaft
Scharnhorststraße 100
48151 Münster

Tel.: 0251 83-29950

Fax: 0251 83-29356

E-Mail: freisem@uni-muenster.de

Inhalt

Vorbemerkung zur Kumuluseinführung

1.	Einführung in den Kumulus	4
2.	Zivilgesellschaft zwischen empirischer Faktizität und demokratischer Utopie.....	6
2.1	Zivilgesellschaft als empirisches Phänomen.....	8
2.2	Zivilgesellschaft als demokratische Utopie.....	10
2.3	Zum Pluralismus zivilgesellschaftlicher Organisationen.....	14
2.4	Zivilgesellschaft und demokratische Partizipation	17
2.5	Zivilgesellschaft und demokratische Governance	22
2.5	Aufbau der Einführung in den Kumulus und technische Hinweise	25
3.	Ergebnisse der Kumulusbeiträge	27
3.1	Die Europäische Union und die Zivilgesellschaft	27
3.2	Governance und Zivilgesellschaft in der Europaforschung	29
3.3	Europäische Kohäsionspolitik auf dem Prüfstand	31
3.4	Der Welfare-Mix in Mittel- und Osteuropa im Wandel.....	33
3.5	Engagementpolitik als Politikfeld im Werden	35
3.6	Dritter Sektor und Globalisierung.....	38
3.7	Zivilgesellschaft und Public Private Partnerships	39
3.8	Möglichkeiten und Grenzen von Verkehrsordnungspartnerschaften.....	42
3.9	Demokratische Innovationen und öffentliche Verwaltung	45
3.10	Fördervereine als Ausfallbürgen des Staates?	47
3.11	Politische Stiftungen als Akteure der Zivilgesellschaft?	50
3.12	Autoritäre Rohstoffrentierstaaten und das Legitimitätsproblem	51
4.	Zusammenfassung: Erkenntnisgewinne der Habilitation.....	53
5.	Verwendete Literatur für die Kumuluseinführung	58

Vorbemerkung zur Kumuluseinführung

Der vorliegende Text stellt die Einführung in meine kumulative Habilitation dar, die ich am 12. Dezember 2016 eingereicht und am 10. Januar 2018 im Fachbereichsrat Erziehungs- und Sozialwissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität erfolgreich verteidigt habe, um die Lehrberechtigung für das Fach Politikwissenschaft zu erwerben. Gemäß §7, Abs. 2 der Habilitationsordnung setzt sich eine kumulative Habilitation aus mehreren bereits veröffentlichten wissenschaftlichen Beiträgen und einer Zusammenfassung zusammen, in der die wesentlichen Schlussfolgerungen und deren Bedeutung für die Disziplin der angestrebten *venia legendi* dargestellt werden. Hier veröffentliche ich ebenjene Zusammenfassung.

Die insgesamt 13 als Kumulus eingereichten Aufsätze (fünf Zeitschriftenaufsätze, sieben Aufsätze in Anthologien und ein Lexikonbeitrag) können an dieser Stelle aufgrund der Bestimmungen des Urheberrechts allerdings nicht zugänglich gemacht werden. Sie sind jedoch allesamt an der Universität Münster verfügbar: Entweder als E-Journal-Artikel oder als gedruckte Aufsätze in Sammelbänden. Auf Seite 26 habe ich in der Übersicht der Beiträge auch die Signaturen der jeweiligen Bände in der Zweigbibliothek Sozialwissenschaften der Universität Münster angegeben. Für den Fall, dass interessierte Leserinnen und Leser keinen Zugang zu einem Aufsatz erhalten, biete ich gerne an, eine Kopie zugänglich zu machen.

Münster im Januar 2018
Matthias Freise

1. Einführung in den Kumulus

Seit Abschluss meiner Promotion im Sommer 2004 habe ich mich in meinen Arbeiten im Wesentlichen mit zwei großen Themenkreisen der Politikwissenschaft befasst, nämlich zum einen mit der (EU-)europäischen Integrationsforschung und zum anderen mit Fragestellungen, die die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure in komplexen Regelsystemen untersuchen und dabei sowohl auf die partizipative Seite des politischen Prozesses als auch auf die Output-Seite der Politikimplementation fokussieren. Dabei zielen ich auf die Zusammenführung zweier Wissenschaftstraditionen ab, die häufig isoliert voneinander betrieben werden, nämlich die politische Partizipationsforschung auf der einen und die Public Policy-Forschung auf der anderen Seite.

Bereits in meiner Dissertationsschrift „Externe Demokratieförderung in postsozialistischen Transformationsstaaten“ (Freise 2004) hatte ich am Beispiel Tschechiens erforscht, mit welchen Strategien und Instrumenten staatliche und nicht-staatliche Akteure aus dem westlichen Ausland Einfluss auf den Aufbau und die Etablierung zivilgesellschaftlicher Strukturen in einem Transformationsland zu nehmen versuchen, indem sie politische Bildung betreiben, sogenannte NGOs unterstützen oder Führungskräfte von Gewerkschaften, Umweltschutzorganisationen, Frauengruppen und anderen zivilgesellschaftlichen Vereinigungen aus- und weiterbilden. Allerdings beschränkte sich diese Perspektive seinerzeit auf einen recht kleinen Teilbereich der Internationalen Beziehungen und zudem vor allem auf die Input-Seite des politischen Prozesses.

Gleichwohl fiel mir bereits damals auf, dass die Zivilgesellschaft in verschiedenen weiteren Wissenschaftstraditionen Eingang gefunden hat. Neben der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung, die den Wechsel und/oder Wandel politischer Systeme untersucht und dabei nach der Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure wie etwa Oppositionsbewegungen fragt (Merkel 2010), sind dies vor allem die politische Partizipationsforschung und die Public Policy-Forschung. Erstere untersucht Möglichkeiten und Grenzen deliberativer und partizipativer Verfahren (Newton 2012). Dabei verfolgt sie das Ziel, bestehende repräsentativ-demokratische Verfahren um weiterreichende Instrumente der Mitbestimmung und Teilhabe zu ergänzen: Bürgerhaushalte, Planungszellen, deliberative Foren, Mini Publics, Lokale Agenda 21-Gruppen oder die derzeit sehr intensiv beforschten Instrumente der Online-Partizipation sind Beispiele für diese Wissenschaftstradition, die die Zivilgesellschaft auf der Input-Seite des politischen Prozesses ansiedelt (Geißel 2011; Kersting 2014).

Der Public Policy-Forschung geht es dagegen um das effektive Regieren aus einer Output-Perspektive. Dabei stellt sie zwei Fragen: (1) Wie lassen sich politische Programme so imple-

mentieren, dass sie auf ein mögliches hohes Maß an Zustimmung oder zumindest Akzeptanz seitens der Betroffenen stoßen? (2) Und kann durch die Einbeziehung nicht-staatlicher, zivilgesellschaftlicher Akteure ein höheres Maß an Effektivität und Effizienz erreicht werden, beispielsweise weil diese als Innovationsagenturen und Wertewächter fungieren oder flexibler agieren als es die staatliche Bürokratie kann (Anheier/Freise 2004)?

Beide Perspektiven auf Zivilgesellschaft sind derzeit von großer praktischer Relevanz, leistet doch die anhaltende gesellschaftliche Pluralisierung der Erosion etablierter Verfahren der Entscheidungsfindung und der Politikimplementierung gleichermaßen Vorschub. Sehr gefragt sind deshalb Hinweise aus der Politikwissenschaft, wie unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure ein Mehr an Demokratie *und* effiziente Governance ermöglicht werden kann. So identifizierte beispielsweise die Europäische Kommission im Nachgang zu ihrem White Paper on European Governance (2001) die Zivilgesellschaft als potentielle Legitimierungsressource europäischen Regierens, das seit jeher im Ruch der Bürgerferne und Intransparenz steht (vgl. z.B. Follesdal/Hix 2005; Sadurski 2013 sowie Beiträge in Kohler-Koch/Rittberger 2007). Ergebnis des Strategiepapiers war die Schwerpunktsetzung auf zivilgesellschaftliche Fragestellungen im Rahmen des sechsten europäischen Forschungsrahmenprogramms, über das ich unter anderem von 2005 bis 2009 in das CINEFOGO Network of Excellence¹ eingebunden war und aus dem zwei meiner Beiträge im vorliegenden Kumulus sowie ein Sammelband (Freise 2008c) und ein Themenheft der Zeitschrift für Sozialreform zur Legitimität von Public Private Partnerships unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Sozialpolitik resultieren. Mein Forschungsaufenthalt 2013 am BMW Center for European and German Studies der Georgetown University in Washington, D.C. wurde gleichfalls aus einem EU-Forschungsprogramm finanziert², das nach innovativen Governancearrangements unter Einbeziehung von Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteuren suchte. Ergebnisse dieses Forschungsaufenthaltes sind ebenfalls in den vorliegenden Kumulus eingeflossen.

Auch in Deutschland erlebt die Zivilgesellschaftsforschung seit Mitte der 2000er Jahre einen Aufschwung, der vor allem durch die Enquête-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (2000-2002) initiiert worden ist. Aufgabe der Kommission war die Entwicklung von Handlungsvorschlägen an die Politik, vor allem zur Frage, wie partizipatorische Verfahren unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen verwirklicht werden können, aber auch ob und wie seitens der Politik bürgerschaftliches Engagement angeregt werden kann, das als wertvolle Ressource der Politikimplementierung betrachtet

¹ CINEFOGO = „Civil Society and New Forms of Governance in Europe“

² PACT – Cities as laboratories of innovative Governance in Europe and the USA

wird (Enquête-Kommission 2002). Die Kommission beeinflusste eine Reihe weiterer Forschungsprogramme, darunter die NRW-Nachwuchsgruppe „Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel-Governance“, der ich von 2005 bis 2009 als Gruppenleiter vorstand sowie das DFG-Graduiertenkolleg 1410 „Zivilgesellschaftliche Verständigungsprozesse vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart – Deutschland und die Niederlande im Vergleich“ an der Universität Münster, dem ich von 2009 bis 2011 als assoziiertes Mitglied angehörte. Seither hat sich mein Interesse an zivilgesellschaftlichen Fragestellungen deutlich geweitet. Zentrales Anliegen meiner Forschung ist es, Beiträge zu den verschiedenen Strängen der Zivilgesellschaftsforschung zu leisten und diese zusammenzuführen.

Im vorliegenden Kumulus präsentiere ich daher verschiedene Beiträge zur Public Policy-Forschung und zur politischen Partizipationsforschung, deren gemeinsame Klammer die Bezugnahme auf die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure darstellt. Die nachfolgenden Kapitel der Kumuluseinführung gliedere ich in drei Schritte: In einem ersten Teil diskutiere ich die Genese der Zivilgesellschaftsforschung und ihre Anbindung an die beiden Wissenschaftstraditionen. Dabei verdeutliche ich zunächst die verschiedenen Begriffsebenen von Zivilgesellschaft und illustriere die Herausforderungen, die sich aus der immensen begrifflichen Spreizung für die politikwissenschaftliche Forschung ergeben (Kapitel 2). Sodann fasse ich die Ergebnisse der im Kumulus vorgelegten Aufsätze vor dem Hintergrund dieser Überlegungen zusammen (Kapitel 3), bevor ich abschließend den Beitrag meiner Forschung für das Fach Politikwissenschaft darlege, für das ich die Lehrberechtigung anstrebe (Kapitel 4).

2. Zivilgesellschaft zwischen empirischer Faktizität und demokratischer Utopie³

Zivilgesellschaftskonzepte sind seit etwa dreißig Jahren in den Sozialwissenschaften und in verschiedenen politischen Diskursen gleichermaßen weit verbreitet. Dies ist allerdings in zweifacher Hinsicht problematisch: Zum einen hat sich bis heute kein einheitliches Verständnis von Zivilgesellschaft etablieren können, ganz im Gegenteil: Es konkurrieren sehr unterschiedliche Vorstellungen davon, was unter Zivilgesellschaft zu verstehen ist und welche Aufgaben sie in politischen Systemen übernehmen kann bzw. übernehmen soll. Zum anderen ist der Zivilgesellschaftsbegriff untrennbar mit der normativen Demokratietheorie verwoben, und wo immer auf Zivilgesellschaft Bezug genommen wird, schwingen Vorstellungen einer – wie auch immer

³ Im nachfolgenden Kapitel greife ich zum Teil auf Passagen aus meiner Dissertation zurück (Freise 2004).

gearteten – „demokratischeren“ Demokratie mit (Kocka 2000). In anderen Worten: Der Begriff mändert permanent zwischen empirischer Faktizität und demokratischer Utopie – so auch der Untertitel der vorliegenden Kumuluseinführung.

Zudem verfügt er über eine sehr lange Begriffsgeschichte, die bereits in der Antike ihren Anfang nimmt. Verwiesen sei innerhalb der weitverzweigten Theoriedebatte auf die strukturierenden Beiträge von Klein (2001), Adloff (2005), Reichardt (2004), Keane (1998), Bunce (2000), Deakin (2001), Khilnani (2001), Schade (2002), von Beyme (2000) und Kocka (2000), die eine ausführliche Diskussion der historischen Entwicklung der einzelnen Entwicklungspfade von Zivilgesellschaft vorgenommen haben und dabei zeigen, dass Zivilgesellschaft in den meisten Ansätzen als die Idee einer dem Staat zwar benachbarten, aber dennoch getrennten Sphäre gefasst werden kann, in der sich die Bürger ihren Interessen folgend zusammenschließen und dabei bestimmte Tugenden an den Tag legen, darunter Friedfertigkeit, Solidarität, Bereitschaft zum Kompromiss und andere (Freise 2004).

Dabei zeigt sich auch, dass sich mittlerweile zwar durchaus eine Forschungsrichtung herausgebildet hat, die sich mit der Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure in den Internationalen Beziehungen befasst (vgl. z.B. Kaldor 2003; Teivainen 2016), gleichwohl ist der Zivilgesellschaftsbegriff bis heute vor allem eng mit dem Nationalstaat verbunden, dem die Zivilgesellschaft je nach theoretischer Ausrichtung als Gegnerin, Partnerin oder sogar in beiden Funktionen gegenübersteht. Die englische *civil society*, die französische *société civile*, die spanische *sociedad civil* oder auch die tschechische *občanská společnost* lassen sich somit nicht ohne Weiteres ins Deutsche übertragen, setzen diese Begriffe doch teilweise sehr unterschiedliche Akzente und sprechen verschiedene Problemstellungen aus nationalstaatsspezifischen Kontexten und Pfadabhängigkeiten an (Adloff 2005; von Beyme 2000). So ist beispielsweise der anglo-amerikanische Diskurs um die Rolle der Zivilgesellschaft wesentlich stärker als in Deutschland durch die liberal-demokratische Tradition in Großbritannien und den USA geprägt und konzipiert die Zivilgesellschaft eher als Kontrollinstanz oder auch Gegenspielerin des Staates, die „big government“ verhindert, indem sie Teile der Daseinsvorsorge selbst erstellt und staatliche Übergriffigkeit auf verbriefte Grundrechte unterbindet (O’Connell 1999). Das Auftreten der National Rifle Association, die entschieden gegen eine Einschränkung des Zusatzartikels 2 der amerikanischen Verfassung eintritt, ist ein gutes Beispiel dafür (LeRoux/Feeny 2015: 46). Die deutsche Debatte ist hingegen eher neo-korporatistisch und durch eine spezifische Interpretation des Subsidiaritätsprinzips geprägt und begreift somit Zivilgesellschaft eher als Partnerin des Staates etwa bei der Produktion öffentlicher Güter (Evers 2013). Im vorliegenden Kumulus

wird diese Tradition vor allem in meinen Fallstudien zur kommunalen Gesundheitspolitik und zu Verkehrsordnungspartnerschaften thematisiert.

Um das Konzept dennoch handhabbar machen zu können, empfiehlt es sich, eine Strukturierung der einzelnen Begriffsebenen vorzunehmen. Dazu bietet sich ein Definitionsvorschlag von Jürgen Kocka (2003: 32) an, der Zivilgesellschaft in dreifacher Weise definiert, nämlich auf einer bereichslogischen Ebene, einer handlungslogischen Ebene und als Bestandteil demokratietheoretischer Entwürfe mit utopischen Zügen. Dieses Ebenenmodell arbeite ich im Folgenden aus und beginne zunächst mit der Klassifizierung von Zivilgesellschaft als empirisches Phänomen.

2.1 Zivilgesellschaft als empirisches Phänomen

Außerhalb des Wissenschaftsbetriebs dominiert gegenwärtig sicherlich ein bereichslogischer Zugang zum Zivilgesellschaftsbegriff. Demnach umfasst die Zivilgesellschaft die gesamte, auf Freiwilligkeit basierende gesellschaftliche Sphäre, die weder dem auf dem Gewaltmonopol gründenden Staat, noch dem der Gewinnmaximierung verschriebenen Markt, noch der auf Blutsbanden aufbauenden Privatheit zuzuordnen ist (Freise/Geißel 2016). Sie manifestiert sich dabei in den unterschiedlichsten institutionalisierten, semiinstitutionalisierten und nichtinstitutionalisierten Ausprägungen: Vereine, Genossenschaften, Gewerkschaften, Standesorganisationen, Stiftungen, Menschenrechtsgruppen, Umweltverbände, aber auch Kirchengemeinden und Diskussionszirkel, Kaffeehausrunden und Stammtische, Selbsthilfeorganisationen, soziale Bewegungen und nicht formalisierte Zusammenschlüsse im öffentlichen Raum von der Kegelerunde bis zur Facebook-Gruppe, kurzum: Sämtliche Assoziationen, die sich durch Unabhängigkeit und Freiwilligkeit auszeichnen, sich nicht auf den Staat, Familien- oder Clanzugehörigkeit zurückführen lassen und die nicht primär eigennützige Zielsetzungen verfolgen, lassen sich in den weiten Grenzen der Zivilgesellschaft verorten (Brix 1999: 120).

Die Zivilgesellschaft wird somit zwischen Individuum und Staat, Individuum und Markt und auch zwischen Individuum und Privatheit angesiedelt und ist durch einen Pluralismus von Organisationstypen gekennzeichnet, die je nach demokratietheoretischer Anbindung ganz unterschiedliche Funktionen übernehmen (Rieger 1998). Eine solche bereichslogische Definition bereitet eine Reihe von Abgrenzungsschwierigkeiten, und es herrscht eine weitreichende Einigkeit darüber, dass Zivilgesellschaft in liberalen Demokratien notwendigerweise Überschneidungen zu den benachbarten Gesellschaftssphären aufweist (Freise 2004). Politische Parteien etwa lassen sich in der Schnittmenge von Staat und Zivilgesellschaft verorten (vgl. Reichart 2004). Einerseits sind es zumindest in demokratischen Staaten freiwillige Assoziationen von

Bürgerinnen und Bürgern und die Ortsvereine der Parteien erfüllen zweifellos das Kriterium zivilgesellschaftlicher Organisationen, andererseits sind Parteien meist durch ihre Übernahme von Mandaten in Regierung und Opposition mit der staatlichen Sphäre untrennbar verwoben. Genossenschaften sind ein Beispiel für Organisationen auf der Schnittstelle von Markt und Staat. Zwar zeichnen sich diese durch eine demokratische Organisationskultur, Mitbestimmung, Selbsthilfe und eine starke Mitgliederorientierung aus, was sie als zivilgesellschaftliche Akteure klassifiziert, allerdings sind sie als Wirtschaftsunternehmen ebenso dem persönlichen Profit ihrer Mitglieder verpflichtet (Alscher 2011; Elsen/Walk 2016: 61). Auch ist die Grenze zwischen Privatheit und Zivilgesellschaft fließend, wie etwa in Netzwerken, in denen Freunde und Familienmitglieder gleichermaßen zusammengeschlossen sind. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht das Konzept der Zivilgesellschaft als Bereich zwischen Staat, Markt und Privatheit.

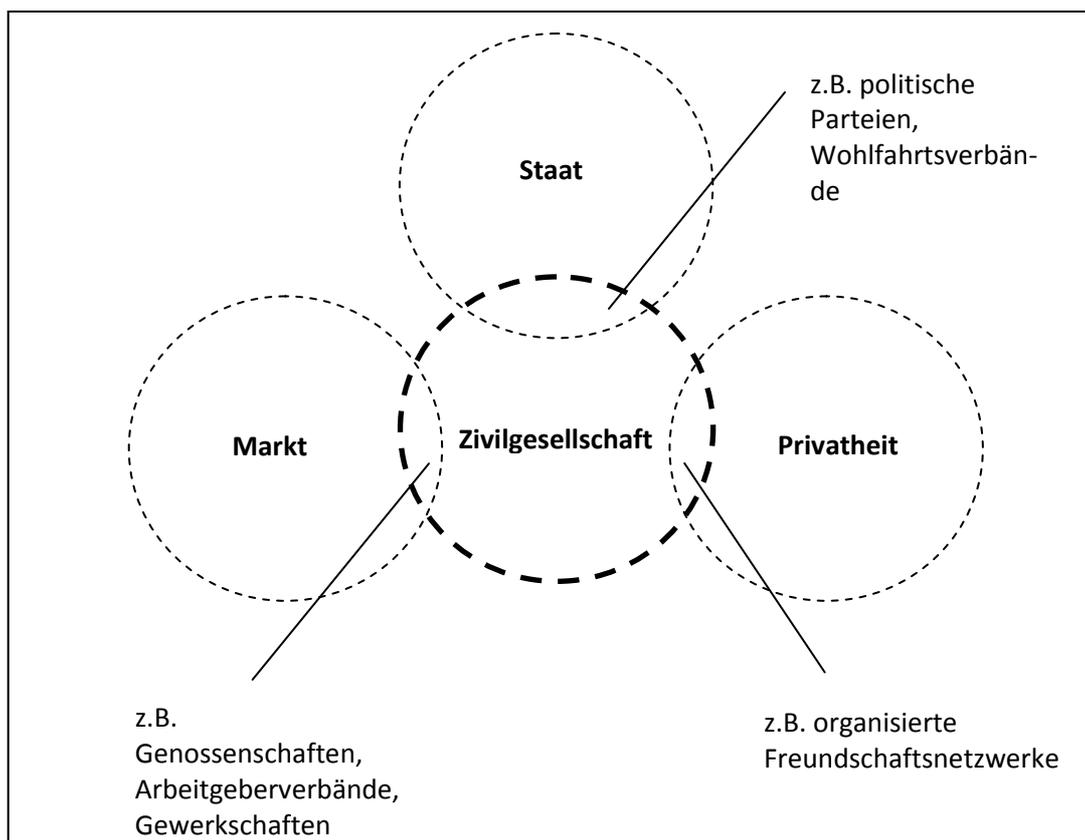


Abbildung 1: Bereichslogische Darstellung von Zivilgesellschaft

Quelle: Freise 2004: 44

Der politikwissenschaftliche Nutzen eines solchen Zugangs zum Zivilgesellschaftsbegriff ist das Sichtbarmachen eines Bereichs jenseits von Markt, Staat und Privatheit, der in modernen Demokratien eine Vielzahl von wichtigen Funktionen übernimmt (siehe dazu Kapitel 2.2). Aller-

dings weist eine rein bereichslogische Konzeption von Zivilgesellschaft auch eine Reihe blinder Flecken auf, wie etwa Andreas Kohl (2002) verdeutlicht, wenn er darlegt, dass unter rein bereichslogischen Gesichtspunkten auch die italienische Mafia Teil der Zivilgesellschaft ist. Daher bedarf eine Definition von Zivilgesellschaft immer auch handlungslogischer Elemente.

Auch hier lässt sich im breiten Spektrum der verfügbaren Definitionsversuche ein Minimalkonsens über die Ausgestaltung dieses sozialen Handelns ausmachen (vgl. Gosewinkel et al. 2004: 11). Demzufolge ist Zivilgesellschaft zunächst durch die Selbstorganisation sowohl von Individuen als auch von gesellschaftlichen Gruppen gekennzeichnet, die sich zum Zwecke der selbstständigen Aufgabenbewältigung zusammenschließen. Zweites wichtiges Kriterium von Zivilgesellschaft als soziales Handeln ist ihre Orientierung an der Öffentlichkeit. Zivilgesellschaftliches Handeln ist ein Heraustreten aus dem Privaten zum Zwecke der Artikulation von Interessen, Diskussion und Problemlösung. Und drittens lässt sich Friedfertigkeit als weiteres Kriterium für zivilgesellschaftliches Handeln beschreiben. Dieses umschließt zwar unbedingt Proteste und Konflikte, aber prinzipiell nur solche nicht-gewaltsamer und nicht-militärischer Form (Kocka 2003: 32ff.; Lauth/Merkel 1998: 16; Reichardt 2004: 42ff.). Zivilgesellschaftliches Handeln entzieht sich demnach zwar nicht völlig den Handlungslogiken von Markt, Staat und Privatheit, in denen z.T. ähnliches soziales Verhalten anzutreffen ist, insgesamt kommen dort jedoch „primär andere Handlungsmodi zum Tragen, nämlich herrschaftlich-politische, marktlogische und solche des privaten Lebens.“ (Gosewinkel et al. 2004: 12; vgl. auch Cohen/Arato 1994: 29ff.)

Allerdings werden auch hier Abgrenzungsprobleme offenbar, und es besteht in der Literatur keine Einigkeit darüber, welche Handlungsformen noch als zivilgesellschaftlich betrachtet werden können und welche nicht. Exemplarisch sei hier die vehement geführte Debatte um die Zulässigkeit von zivilem Ungehorsam genannt (Habermas 1983; Dreier 1983). Auch Protestbewegungen wie die Dresdner PEGIDA stellt die Forschung zu Zivilgesellschaft vor Herausforderungen. So tun sich beispielsweise Lars Geiges, Stine Marg und Franz Walter (2015) sehr schwer, eine neue soziale Bewegung der Zivilgesellschaft zuzuordnen, obwohl sie den dargestellten Kriterien eines empirischen Zivilgesellschaftsbegriffs zweifellos entsprechen. Dieses Unbehagen ist offenkundig der normativen Aufladung geschuldet, der jedem Zivilgesellschaftskonzept inhärent ist und die im Folgenden diskutiert werden soll.

2.2 Zivilgesellschaft als demokratische Utopie

Eine Minimaldefinition von Zivilgesellschaft aus handlungs- und bereichslogischer Perspektive würde den Begriff als verschiedene Formen sozialen Agierens von freiwilligen Gruppen formaler oder non-formaler Ausrichtung, aber auch von Individuen definieren, die im öffentlichen

Raum ausgeübt werden sowie auf Friedfertigkeit und Freiwilligkeit basieren und nicht primär auf Eigennützigkeit ausgerichtet sind. Außerdem lässt sich Zivilgesellschaft empirisch von ihren benachbarten Bereichen Markt, Staat und Privatheit abgrenzen, obwohl Schnittstellen zu ihnen bestehen.

Dies könnte man noch als eine weitgehend heuristische Definition von Zivilgesellschaft gelten lassen. Wie allerdings schon eingangs dargestellt, ist der Begriff jedoch grundsätzlich in demokratiethoretische Debatten eingebettet und die Frage nach dem Wesen von Zivilgesellschaft ist stets vom demokratiethoretischen Referenzmodell abhängig. Ansgar Klein (2001: 252) beschreibt Zivilgesellschaft deshalb auch „als eine weit ausholende und unabgeschlossene theoretische Suchbewegung nach den politischen Handlungsmöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure zur Herstellung und Fortentwicklung demokratischer Formen der Politik. Assoziationen im intermediären Raum der Politik, politische Öffentlichkeit und responsive politische Institutionen einerseits, rechtsstaatliche Garantien negativer und positiver Freiheit andererseits bilden die Grundpfeiler des Diskurses.“ Aber welche demokratischen Funktionen sind damit konkret gemeint und wie werden sie in den verschiedenen Zivilgesellschaftsdiskursen thematisiert?

Obwohl die demokratiethoretische Auseinandersetzung um Zivilgesellschaft sicherlich noch wesentlich weiter reicht (vgl. z.B. Bluhm/Malowitz 2015), scheinen es mir doch vor allem fünf Funktionszuschreibungen zu sein, die die Debatte um die Rolle der Zivilgesellschaft im modernen Staat prägen und auf die nahezu alle Beiträge der jüngeren Zeit Bezug nehmen, wenn gleich auf sehr verschiedene Art und Weise. Wie die Fäden in einem orientalischen Teppich werden die einzelnen Funktionen dabei verwoben und je nach theoretischer Provenienz der Autorinnen und Autoren wird den einzelnen Fäden ein größerer oder kleinerer Anteil am Gesamtbild eingeräumt (vgl. auch Freise/Geißel 2016).

Als ideengeschichtlich älteste lässt sich die Protektionsfunktion identifizieren. Demnach wird die Zivilgesellschaft als ein Schutzraum gegen einen allmächtigen Staat betrachtet, der in die Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger vordringt und sie in ihren Freiheitsrechten beschneidet. Diese Funktion wird heute vor allem von nordamerikanischen Theoretikerinnen und Theoretikern vertreten, die für einen minimalistischen Staat eintreten, der seitens der Zivilgesellschaft eingehegt werden muss (von Beyme 2000). Aber auch andernorts hat diese Funktion von Zivilgesellschaft in jüngster Zeit Verfechter gefunden, hierzulande etwa im Zuge der Debatte um die Beschneidung von Bürgerrechten bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Klöcker 2009). Auch in der politikwissenschaftlichen Demokratisierungs- oder Transformationsforschung wird diese Funktion der Zivilgesellschaft zu Beginn des Transformationspro-

zesses betont: Sie begehrt gegen das autoritäre Regime auf, bringt es idealiter zu Fall und legt so die Grundlage für einen Demokratisierungsprozess (Merkel 2010: 118).

Eine weitere wichtige Funktion von Zivilgesellschaft ist die Interessenvermittlung. Dabei wird davon ausgegangen, dass in modernen Massendemokratien Instanzen vorhanden sein müssen, die Interessen aggregieren und gegenüber dem Staat artikulieren, weil das Individuum allein kaum in der Lage ist, seine Interessen effektiv gegenüber dem Staat und anderen gesellschaftlichen Sphären wie etwa dem Markt zu artikulieren (Adloff 2005). Die Zivilgesellschaft hat hier die Aufgabe, als Interessenvermittlerin in politische Willensbildungsprozesse involviert zu sein. Typischerweise wird hierbei auf die Gemeinwohlorientierung der Zivilgesellschaft und ihrer Organisationen abgehoben. Dies ist allerdings nicht unproblematisch, denn kaum ein Interesse ist wirklich ausschließlich gemeinwohlorientiert. Ganz im Gegenteil: Viele zivilgesellschaftliche Organisationen von der Patientenselbsthilfegruppe über die Bürgerinitiative gegen Windräder bis hin zu Gewerkschaften verfechten vorrangig eigennützige Interessen ihrer Mitglieder und durchaus auch handfeste Wirtschaftsinteressen. Kleinster gemeinsamer Nenner von Demokratietheorien, die auf die Rolle der Zivilgesellschaft Bezug nehmen und ihre intermediäre Funktion thematisieren, ist daher die Betonung der zentralen Aufgabe als „Transmissionsriemen“ zwischen Individuum und Staat (z.B. bei Touraine 1999), die auf einem (zu diskutierenden) Minimum an Gemeinwohlorientierung basieren. Somit werden beispielsweise Aktiengesellschaften in der Regel nicht der Zivilgesellschaft zugeordnet, obwohl sie selbstverständlich für die Interessen ihrer Anteilseigner eintreten, sehr wohl aber Arbeitgeberverbände, die sich für die Förderung der Interessen ihrer Mitglieder einsetzen, dabei aber auch einen gemeinnützigen Zweck erfüllen.

Eine weitere wichtige Funktion von Zivilgesellschaft ist die demokratisch-partizipatorische Sozialisierung in zivilgesellschaftlichen Organisationen. Zivilgesellschaft dient aus dieser Perspektive der politischen Qualifizierung der Bürgerinnen und Bürger (Verba et al. 1995), dem Aufbau von Sozialkapital (Putnam 2000) und schafft ein Rekrutierungspotential politischer Eliten. In der Tradition Tocquevilles (1835) lässt sich Zivilgesellschaft sogar als „Schule der Demokratie“ beschreiben, in der im Kleinen demokratische Verhaltensweisen habitualisiert werden, von denen der Staat im Ganzen profitiert (Newton 2001). Dies wird speziell im sogenannten Sozialkapitalansatz thematisiert, den Robert Putnam in den 1990er Jahren entwickelte. Demnach ist die Zivilgesellschaft Keimstätte interpersonales Vertrauens und sozialer Inklusion, die als essentielle Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit moderner Gesellschaften betrachtet wird (Seubert 2009).

Ferner wird Zivilgesellschaft die Funktion der Selbstorganisation und –regulation zugesprochen. Diese Perspektive wird in den vergangenen Jahren verstärkt thematisiert, rückt doch angesichts der hohen Schuldenlast vieler Staaten die Frage in den Mittelpunkt, welche Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich des Staates fallen (oder noch fallen können) und welche durch die Bürgerinnen und Bürger selbst erbracht werden sollten (Böhm 2003). Dabei lassen sich liberale und republikanische Zugänge unterscheiden (vgl. Fehren 2008): Liberale Ansätze stehen einem ausgebauten Staat grundsätzlich skeptisch gegenüber und plädieren daher für eine Zivilgesellschaft, die staatliches Handeln in vielen Bereichen des öffentlichen Lebens möglichst überflüssig macht. Viele Philanthropen in den Vereinigten Staaten lassen sich in diesem Ansatz verorten (Adloff 2014): Museen, Bibliotheken, Parks und viele andere Einrichtungen, die in Europa wie selbstverständlich durch die öffentliche Hand finanziert werden, werden jenseits des Atlantiks häufig durch Stiftungen und Spenden getragen. Ähnliches gilt für wohlfahrtsstaatliche Leistungen. Dahinter steckt häufig die Vorstellung, den Staat zu begrenzen und nicht zu mächtig werden zu lassen, wie etwa die in den vergangenen Jahren erbittert geführte Auseinandersetzung um die Einführung einer staatlichen Krankenversicherung zeigt, die von vielen Verfechtern eines Minimalstaates als „big government“ abgelehnt wird (Oswald 2016). In der republikanischen Perspektive dominiert hingegen weniger die Begrenzung staatlicher Kompetenzen die Debatte als die Idee der Partizipation an staatlicher Leistungserstellung. Ein gutes Beispiel hierfür ist der deutsche Wohlfahrtsstaat mit seiner spezifischen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips (Sachße 1994). Nach dieser Idee arbeiten Staat und zivilgesellschaftliche Akteure (z.B. die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege) Hand in Hand: Während der Staat die Finanzierung der Leistungen sicherstellt, zeichnet sich die Zivilgesellschaft für die Durchführung der Angebote verantwortlich und stellt dabei sicher, dass Wertvorstellungen der gesellschaftlichen Großorganisationen Berücksichtigung finden können. Ergebnis dieser Kooperationen ist ein Welfare Mix, in dem sich staatliche, marktliche, zivilgesellschaftliche und private Akteure (wie die Familie) Aufgaben teilen und dabei kooperieren (Evers 1995; Bode 2013). Aber auch abseits des Wohlfahrtsstaates im engeren Sinne wird der Zivilgesellschaft die Funktion der Selbstorganisationen zugesprochen. So machen Freizeitvereine aller Art – vom Sportclub bis hin zum Kleingartenverein – Angebote des öffentlichen Lebens möglich und tragen so zur Sozialintegration ihrer Mitglieder bei (Zimmer/Nährlich 2000).

Schließlich wird Zivilgesellschaft die Funktion zugesprochen, Öffentlichkeit zu erzeugen und damit die Voraussetzungen für Deliberation zu schaffen, die vor allem für die republikanischen Zweige der Demokratietheorie von Bedeutung sind (Merkel/Lauth 1998). Zivilgesellschaft wird somit zum Medium des gesellschaftlichen Diskurses. Nur wenn die Bürgerinnen und Bürger das Private verlassen und sich zivilgesellschaftlich einbringen, kann es nach Habermas zum herr-

schaftsfreien Diskurs kommen, in denen nichts als der „zwanglose Zwang des besseren Arguments und das Motiv der kooperativen Wahrheitssuche“ vorherrschen, die als demokratische Utopie formuliert werden (Habermas 1992).

Etwas anders gewendet wird diese Öffentlichkeits-Funktion in den neo-gramscianischen Theoriefamilien, die auf den italienischen Kommunisten Antonio Gramsci Bezug nehmen und die Zivilgesellschaft als öffentliche Arena definieren, in der die Hegemonie, das heißt die Zustimmung der Regierten zur Herrschaftsordnung, (re-)produziert wird (Demirovic 1991).

In der Zusammenschau werden Zivilgesellschaft somit seitens der verschiedenen Familien der Demokratietheorie eine (1) Schutzfunktion gegen einen übermächtigen Staat, (2) die Funktion der Interessenaggregation und –artikulation, (3) der demokratischen Sozialisation und Sozialkapitalsproduktion, (4) der Selbstregulierung und –organisation sowie (5) der Herstellung von Öffentlichkeit zugeschrieben. Je nachdem, welche demokratische Funktion dabei in den Mittelpunkt gestellt wird, werden verschiedene Organisations- und Handlungsformen von Zivilgesellschaft thematisiert und auch auf unterschiedliche Akteure fokussiert, wie ich im folgenden Abschnitt illustriere.

2.3 Zum Pluralismus zivilgesellschaftlicher Organisationen

Wie bereits dargestellt, lässt sich Zivilgesellschaft nicht auf ihre Organisationen engführen: Die Teilnahme an Demonstrationen, das Schreiben von Leserbriefen an die Lokalpresse, die Beteiligung an einer Unterschriftenaktion, das Mitwirken an Internetdiskussionsforen und selbst das Tragen von Abzeichen und Symbolen und viele weitere individuelle Betätigungen sind zivilgesellschaftliche Aktivitäten, die ohne Organisationsanbindung auskommen (van Deth 2010). Gleichwohl spielen die Organisationen der Zivilgesellschaft in der Politikwissenschaft, aber auch im Alltagsverständnis eine herausgehobene Rolle. Häufig ist von „organisierter Zivilgesellschaft“ (Kendall 2009) die Rede und eine Vielzahl von Organisationen und Assoziationen werden in diesem Zusammenhang der Zivilgesellschaft zugerechnet. Allerdings werden je nach demokratietheoretischer Referenz zum Teil sehr verschiedene Organisationstypen fokussiert (Evers 2013), was eine Kategorisierung deutlich erschwert, denn ein Theoretiker, der beispielsweise auf die Schutzfunktion von Zivilgesellschaft abhebt, interessiert sich für andere Organisationen als eine Theoretikerin, die die Selbstorganisationsfunktion der Zivilgesellschaft analysieren möchte. So konstatiert Paul Dekker (2014: 45), dass Alexis de Tocqueville sicher keine Fußballvereine im Sinn hatte, als er 1835 Vereine in den Vereinigten Staaten untersuchte und ihnen die Habitualisierung demokratischer Tugenden im Kleinen bescheinigte. Aber wie lassen sich Organisationen der Zivilgesellschaft sinnvoll beschreiben?

Eine nützliche Typologie hat Brigitte Geißel entwickelt, die zivilgesellschaftliche Organisationen nach ihrer hauptsächlichen Aktivität unterscheidet und fragt, inwieweit die Akteure selbst Nutznießer der Organisation sind oder nicht (Freise/Geißel 2016: 530). Diese Typologie lässt sich mit den dargestellten demokratietheoretischen Funktionen zusammenführen: Versteht man Zivilgesellschaft vor allem als Bollwerk gegen einen übergriffigen Staat oder als intermediäre Instanz, dann rücken solche Organisationen ins Zentrum des Interesses, die sich durch (politische) Interessenvertretung für ihre eigenen Mitglieder oder für Dritte auszeichnen, zum Beispiel Umweltschutzverbände, Frauenrechtsgruppen, Bürgerinitiativen oder auch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände.

Im internationalen Kontext hat sich für diese Organisationen der Begriff der *Nongovernmental Organisation* (NGO) durchgesetzt, der auch im deutschsprachigen Kontext mittlerweile weite Verbreitung findet (Frantz/Martens 2006). Auch Theoriefamilien, die die Herstellung von Öffentlichkeit durch Zivilgesellschaft betonen, fokussieren vor allem auf diese Art von Assoziationen, wenn sie von organisierter Zivilgesellschaft sprechen (Adloff 2005).

Tabelle 1: Typologie zivilgesellschaftlicher Organisationen

	Hauptsächliche Aktivität		
	<i>(Politische) Interessenvermittlung</i>	<i>Serviceleistung</i>	<i>Selbstorganisation, Sozialintegration</i>
<i>Akteure = Nutznießer</i>	Interessen- assoziationen z.B. Bürgerinitiativen, Gewerkschaften	Selbsthilfe- gruppen z.B. Nachbarschaftshilfe, Patientenselbsthilfe	Selbstorganisierte, -referentielle Assoziationen z.B. Sportvereine, Chöre
<i>Akteure ≠ Nutznießer</i>	Advocacy Groups z.B. Umweltschutz- organisationen, Menschenrechts- gruppen	Wohltätige Organisationen z.B. Caritas, Diakonie, Arbeiterwohlfahrt	Netzwerke nichtstaatlicher Normsetzung z.B. Fair Trade Organisationen, Entwicklungshilfevereine

Quelle: Weiterentwicklung aus Freise/Geißel 2016: 530.

Verfechter sogenannter neo-tocquevillescher Theorien, die die sozialisierende und Demokratie habitualisierende Funktion der Zivilgesellschaft in den Mittelpunkt stellen, interessieren sich dagegen vor allem für Mitgliederorganisationen, die demokratisch organisiert sind und für welche die Sozialintegration ihrer Mitglieder charakteristisch sind. Robert Putnam (2000) beschreibt beispielsweise vor allem Vereine, Freundschaftsnetzwerke und andere freiwillige Assoziationen als Kern der Zivilgesellschaft, die sogenanntes „überbrückendes Sozialkapital“

(*bridging social capital*) erzeugen können, das heißt, dass sie Vertrauen und gemeinschaftsbezogene Werte generieren, von denen die Gesamtgesellschaft profitiert. Bindendes (*bonding social capital*) schafft dagegen zwar Vertrauen innerhalb der eigenen Gruppe, wirkt aber gesamtgesellschaftlich abgrenzend (Gabriel et al. 2002).

Theoretiker, die die selbstregulative Funktion der Zivilgesellschaft ins Zentrum rücken, sind schließlich vor allem an der Leistungserbringung durch zivilgesellschaftliche Organisationen interessiert. Das heißt, sie ordnen der Zivilgesellschaft vor allem solche Organisationen zu, die Dienstleistungen aller Art erstellen, sei es für ihre Mitglieder wie etwa in Sportvereinen oder für Dritte wie beispielsweise in karitativen Organisationen. Diese Form der Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft wird in den Sozialwissenschaften auch als Third Party Government (Salamon 1995), Co-Governance (Bode 2006), Co-Management (Brandsen/van Hout 2006) oder Co-Produktion (Pestoff 2013) untersucht.

Die Organisationen, die dabei in den Mittelpunkt dieses Verständnisses von Zivilgesellschaft rücken, werden häufig auch als zivilgesellschaftliche Organisationen des Dritten Sektors oder Nonprofit-Bereichs bezeichnet (Evers 2013). Eine geläufige Definition dieser Organisationen wurde im Rahmen einer internationalen Vergleichsstudie der Johns-Hopkins-Universität entwickelt. Demnach gehören Organisationen zum Dritten Sektor, wenn sie erstens eine formale Strukturierung aufweisen, zweitens organisatorisch unabhängig vom Staat sind, drittens keine vorrangige Gewinnorientierung aufweisen, viertens über eine eigenständige Verwaltung verfügen, fünftens keine Zwangsverbände darstellen und sich schließlich zumindest anteilsweise durch freiwilliges Engagement und/oder Spenden tragen (vgl. Anheier 1999: 198).

In Deutschland werden vor allem Idealvereine, Stiftungen und gemeinnützige Kapitalgesellschaften (gGmbH und gemeinnützige Aktiengesellschaft), die sich durch den sogenannten Nonprofit Constraint charakterisieren lassen, dem Dritten Sektor zugerechnet. Nonprofit Constraint beschreibt dabei die Tatsache, dass im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Akteuren erwirtschaftete Gewinne nicht an die Anteilseigner (Vereinsmitglieder, Stifter etc.) ausgeschüttet, sondern in den – in der Regel – gemeinnützigen Zweck der Organisation reinvestiert werden (Zimmer/Priller 2008; für eine kritische Auseinandersetzung mit der Operationalisierung des Konzepts des Dritten Sektors vgl. Evers/Laville 2004).

Bis heute dominiert in der Forschungspraxis ein steuerungstheoretischer Zugang zu diesen Organisationen, d.h. es wird beispielsweise nach dem Innovationspotential dieser Organisationen bei der Wohlfahrtsproduktion gefragt oder ihr Beitrag bei der Schaffung von Arbeitsplätzen untersucht. Anheier, Priller und Zimmer (2001: 77) stellten 2001 fest: „Was derzeit fehlt, ist eine empiriegestützte Potentialanalyse freiwilliger Vereinigungen im Hinblick auf die in sie von

Seiten des zivilgesellschaftlichen Diskurses gesetzten Hoffnungen und Erwartungen.“ Diese Feststellung lässt sich auch 15 Jahre später bestätigen, auch wenn mittlerweile eine ganze Reihe von Arbeiten vorliegen, die die demokratietheoretische Dimension des Dritten Sektors auf den Prüfstand stellen (z.B. Zimmer 2010; Kendall 2009; Jenei/Kuti 2008).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die verschiedenen Stränge der Demokratietheorie auf unterschiedliche Aspekte der Zivilgesellschaft blicken und deshalb auch an unterschiedlichen Organisationen der Zivilgesellschaft Interesse haben. Gleichwohl können Typologien zivilgesellschaftlicher Organisationen immer nur Annäherungen an ein komplexes Phänomen und keine trennscharfe Heuristik darstellen. Grund dafür ist der vormoderne Charakter der meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich im Gegensatz beispielsweise zu Marktakteuren weitaus weniger sozial ausdifferenziert haben (Zimmer 2010). Zwar gibt es durchaus Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich auf eine der genannten Funktion spezialisiert haben. Sehr viele Organisationen in diesem Feld zeichnen sich jedoch dadurch aus, dass sie mehrere der geschilderten Funktionen erbringen, wenngleich häufig in unterschiedlicher Gewichtung. So ist eine Gewerkschaft vordergründig eine Organisation der Interessenvertretung für ihre Mitglieder, jedoch sind viele Gewerkschaften auch als Servicedienstleister aktiv (etwa wenn sie Versicherungen für ihre Mitglieder abschließen) und betreiben Sozialintegration für ihre Mitglieder, etwa beim jährlichen Sommerfest (Kocka 2003a). Auch die deutschen Wohlfahrtsverbände haben zwar einen eindeutigen Fokus, nämlich die Produktion von sozialen Diensten, gleichwohl betätigen sie sich auch als Interessengruppen für Mitglieder und Dritte und sind ebenso Beispiele für die Selbstorganisation gesellschaftlicher Großgruppen (vgl. Olk/Rauschenbach/Sachße 1995).

Insbesondere diese Multifunktionalität zivilgesellschaftlicher Organisationen macht sie zu einem interessanten Untersuchungsgegenstand der Politikwissenschaft, sind sie doch zum einen Hoffnungsträger für die Erhöhung demokratischer Qualität (Input-Perspektive) und gleichzeitig für die Steigerung von Effektivität und Effizienz in komplexen Regelsystemen (Output-Perspektive). Die Beiträge des vorliegenden Kumulus thematisieren diese beiden Perspektiven, auf die ich im Folgenden eingehe.

2.4 Zivilgesellschaft und demokratische Partizipation

Seit Max Webers (1972: 280) berühmter Definition von der Legitimität als „Glaube der Beherrschten in ihre Herrschaft als rechtens“ vor beinahe einhundert Jahren, haben die Rahmenbedingungen des politischen Prozesses erheblich an Komplexität zugenommen, nicht zuletzt durch das Voranschreiten des europäischen Integrationsprozesses (Schuppert 2006). In zahl-

reichen Policies haben sich Governance-Modi herausgebildet, in denen mehrere Ebenen integriert werden müssen (Multilevelgovernance) und in denen schwer durchschaubare Politikarenen mit einer Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Akteure entstanden sind, die über verschiedene Verfahren der sozialen Handlungskoordination kollektiv verbindliche Regelungen treffen und implementieren (Mayntz 2004).

Legitimierungsstrategien, die lediglich auf klassisch repräsentativen Verfahren staatlicher Akteure basieren, stoßen dabei zunehmend an ihre Grenzen, und das sowohl in Hinblick auf ihre Input- als auch auf ihre Output-Dimension – ein für meine Arbeiten grundlegendes Modell zur Systematisierung von Legitimität, das Fritz Scharpf in den 1970er Jahren eingeführt und seitdem weiterentwickelt hat (Scharpf 1970; 1999; 2004). Während mit Input-Legitimität die Spielregeln beschrieben werden, die einer Herrschaftsordnung Anerkennungswürdigkeit verleihen, meint Output-Legitimität die Ergebnisse, die das politische System produziert.

Dabei können sich Input- und Output-Legitimität zu einem gewissen Grad gegenseitig kompensieren, wie ich beispielsweise mit Jan Förster und Bernd Schlipphak exemplarisch in diesem Kumulus an den autoritären ölexportierenden Rohstoffrentierstaaten zeige. Umgekehrt können auch politische Systeme, die auf weithin als fair anerkannten Verfahren basieren (also über Input-Legitimität verfügen), „nicht unbegrenzt den Glauben erzeugen und aufrechterhalten, dass die bestehenden Institutionen die besten für die Gesellschaft sind“ (Lipset 1981: 64), wenn sich das politische System als ineffizient erweist und die politischen Ergebnisse dauerhaft hinter den Erwartungen der Beherrschten zurückstehen.

Nicht erst seit Beginn der weltweiten Finanzkrise 2008 geraten die demokratischen politischen Systeme in Europa deshalb unter doppelten Druck: Einerseits verliert der Nationalstaat (und ggf. seine Gliedstaaten) zunehmend an Steuerungsfähigkeit, weil externe Einflüsse wie fragmentierte Wertschöpfungs- und Produktionsketten, verbindliche bi- und multinationale Übereinkommen oder auch anschwellende Ströme Schutz suchender Menschen staatliche Autonomie einhegen. Andererseits stellt aber auch die anhaltende Pluralisierung von Lebensentwürfen in westlichen Gesellschaften demokratische politische Systeme vor das Problem, Input- und Output-Legitimität aufrechtzuerhalten, was im neo-korporatistisch geprägten Deutschland, aber auch in vielen anderen europäischen Gesellschaften angesichts anhaltender gesellschaftlicher Ausdifferenzierung zur großen Herausforderung wird, basieren doch weite Teile der etablierten Wohlfahrtsmodelle nach wie vor auf (mehr oder minder) homogenen Lebensentwürfen und einem daran ausgerichteten Solidarsystem (Butterwege 2014; Lessenich 2005). Folge der Pluralisierung sind somit nicht selten Verteilungs- und Zielkonflikte, denen lange Zeit mit einem immer weiterreichenden Ausbau des Wohlfahrtsstaates begegnet worden ist – eine

Strategie, die in Zeiten schmaler Wachstums- und Produktivitätsraten zusehends an ihre Grenzen stößt.

Daher stellt sich die Frage, mit welchen Maßnahmen bestehende Herrschaftsordnungen auf sinkende Output- und Input-Legitimität reagieren bzw. sich neue Legitimierungsressourcen erschließen können. Eine weit verbreitete Antwort darauf ist die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen und Akteure, die zu einer Aufwertung beider Komponenten des Legitimitäts-Konzeptes beitragen sollen.

Durch die Ergänzung etablierter, zumeist repräsentativ-demokratischer Verfahren um deliberative, direkt-demokratische und partizipative Elemente rückt die Zivilgesellschaft in ihrer institutionalisierten wie nicht-institutionalisierten Form in den Fokus der empirischen Partizipationsforschung, die nach geeigneten Spielregeln einer responsiven Demokratie sucht, also einer Herrschaftsordnung, die die Präferenzen der Beherrschten im Entscheidungsfindungsprozess stärker als bisher berücksichtigt und gleichzeitig Ergebnisse erzeugt, die den Präferenzen der Beherrschten möglichst nahekommen (van Deth 2003). Denn längst ist klar, dass regelmäßige Wahlen und Verantwortlichkeit auf Zeit als Minimalstandards der Demokratie im Sinne Robert Dahls (1971) nicht ausreichen, um ein demokratisches Herrschaftssystem ausreichend zu legitimieren. So belegt etwa Pippa Norris (2011), dass in den etablierten Demokratien des Westens die Unterstützung der *Demokratie als Regierungsform* in den vergangenen Jahren weitgehend stabil geblieben ist, jedoch die Anerkennung ihrer *repräsentativen Institutionen* (vor allem Parlamente, Parteien und Regierungen) vielerorts erheblich nachgelassen hat.

Echte Einflussnahme auf immer komplexere politische Entscheidungen, Transparenz und deliberative Aushandlungsprozesse gelten daher vielen Autorinnen und Autoren als Patentrezept gegen die (vermeintliche) Sklerose der überwiegend auf Repräsentation aufbauenden liberalen Demokratie (vgl. z.B. Steiner 2012; Pogrebinski 2014; Geißel 2009; Kersting 2008). Und um eine solche effektive Einflussnahme zu verwirklichen, bedarf es in diesem Verständnis einer vitalen Zivilgesellschaft, die durch eine soziale Infrastruktur belastbarer Netzwerke von *face-to-face* Beziehungen und eine Vielzahl von Assoziationen bestehende soziale Schranken (z.B. Schichtzugehörigkeit, ethnische Unterschiede u.a.) überwinden kann und damit überhaupt erst die Voraussetzungen für eine effektive Ergänzung repräsentativer Verfahren durch partizipative und deliberative Instrumente schafft (Anheier/Freise 2004).

Wie die Datenbank *democracyinnovations.org/* verdeutlicht, sind in den vergangenen Jahrzehnten weltweit tausende Ansätze entwickelt worden, die auf eine Ergänzung repräsentativ-demokratischer Verfahren abzielen. Mit Brigitte Geißel (2012) lassen sich dabei drei Wesens-typen solcher Ansätze unterscheiden:

- (1) Direkt-demokratische Ansätze zielen auf den verstärkten Einsatz von Verfahren ab, bei denen politische Entscheidungen unmittelbar durch die Bürgerinnen und Bürger getroffen werden, z.B. in Volksversammlungen und durch Abstimmung. Im internationalen Vergleich kommen in Deutschland solche Instrumente eher selten zum Einsatz, jedoch lässt sich in den vergangenen Jahren ein verstärkter Einsatz beobachten, insbesondere in Form von Bürgerentscheiden und Bürgerbegehren auf der kommunalen Ebene (Meerkamp 2011).
- (2) Deliberative Ansätze setzen dagegen auf die Stärkung des Aushandlungsprozesses des Regelungsgegenstandes und die Einbeziehung möglichst Vieler in den Prozess politischer Kommunikation (Steiner 2012). Town Hall Meetings, Bürgerforen, Runde Tische und deliberative Zellen sind Beispiele für solche Maßnahmen, bei denen die Bürgerinnen und Bürger zusammenkommen und eine möglichst einvernehmliche oder zumindest für möglichst viele akzeptable Problemlösung anstreben.
- (3) Partizipative Instrumente zielen schließlich auf die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Erstellung öffentlicher Güter ab, kommen also vor allem bei der Implementation politischer Programme zum Einsatz (Pestoff 2014). Typische Beispiele sind die zahlreichen Freiwilligenprogramme, die in der jüngeren Vergangenheit geschaffen wurden und auf eine direkte Mitwirkung abzielen. Auch viele kommunale Einrichtungen, wie Schulen, Bibliotheken, Museen und Kindertagesstätten haben verschiedene Verfahren entwickelt, bei denen die Stakeholder einer Maßnahme in die Produktion der Angebote einbezogen werden. Die dahinterliegende Idee ist, dass durch die Beteiligung der Betroffenen an der Erstellung der Leistungen, die sie selbst in Anspruch nehmen, ein Mehr an demokratischer Qualität erreicht werden kann. Damit sind auch partizipative Instrumente auf der Input-Seite des politischen Prozesses angesiedelt.

Im Alltag gibt es insbesondere zwischen deliberativen und partizipativen Verfahren häufig Überlappungen (Geißel 2012), ist es doch nicht selten schwierig, Deliberation und Partizipation trennscharf voneinander abzugrenzen, weil Deliberation immer auch einer partizipativen Logik folgt (Florida 2013). Im Folgenden wird von deliberativen Maßnahmen immer dann gesprochen, wenn die Maßnahme auf den Aushandlungsprozess selbst zielt, von partizipativen Instrumenten hingegen, wenn die Bürgerinnen und Bürger an der Implementation von politischen Programmen beteiligt werden.

Gemeinsam ist aber allen diesen Ansätzen, dass der Zivilgesellschaft bei ihrer Verwirklichung eine bedeutende Rolle zukommt und zwar sowohl in ihrer handlungslogischen wie in ihrer be-

reichslogischen, organisierten Variante. Partizipative, deliberative und direkt-demokratische Verfahren setzen Bürgerinnen und Bürger voraus, die das Private verlassen und sich in die Öffentlichkeit begeben, um ihre Interessen zu vertreten, Lösungen für gesellschaftliche Probleme auszuhandeln und sich an der Umsetzung politischer Programme zu beteiligen (Handlungslogik). Das kann durchaus auch individuelles Handeln sein. Die empirische Partizipationsforschung zeigt jedoch, dass alle drei Verfahren ohne Akteure der organisierten Zivilgesellschaft kaum möglich sind (Holtkamp et al. 2006; Geißel 2009; Walter 2016). Direkt-demokratischen Verfahren geht in aller Regel das Engagement von Bürgerinitiativen, (lokalen) Vereinen, Kirchengemeinden oder Gewerkschaften voraus (Kost 2008), die damit die Funktionen der Interessenaggregation und –artikulation sowie nicht selten eine Protektionsfunktion einnehmen. Auch die genannten deliberativen und partizipativen Instrumente sind in aller Regel nur möglich, wenn Organisationen der Zivilgesellschaft an ihnen beteiligt werden. Aber führt die Ergänzung repräsentativ-demokratischer Verfahren um direkt-demokratische, partizipative und deliberative Verfahren auch zu einem Mehr an demokratischer Legitimität?

Die Antworten der empirischen Partizipationsforschung auf diese Frage fallen ambivalent aus. Auf der einen Seite zeigen Studien (z.B. Gabriel et al. 2002), dass diejenigen, die diese Verfahren nutzen, dem politischen System durchaus ein höheres Maß an Legitimität zusprechen. Allerdings zeigt sich auch, dass die weitaus meisten Instrumente den Kreis der partizipierenden Bürgerinnen und Bürger nicht erweitern, eher im Gegenteil: Nur ein kleiner Kreis der „üblichen Verdächtigen“ (Merkel/Petring 2011: 94) nutzt neue Formen der Input-Legitimation, nämlich die überdurchschnittlich gebildeten, besserverdienenden und politisch interessierten. Das Gros der Bürgerinnen und Bürger bringt hingegen nicht das Interesse oder die zeitlichen Ressourcen auf, um sich an Verfahren abseits repräsentativ-demokratischer Wahlakte zu beteiligen (für einen Überblick vgl. Weber 2015). Zudem zeigt sich, dass sich Verfahren, die in einem Kontext mit Erfolg erprobt worden sind, nicht ohne Weiteres in einen anderen Kontext überführen lassen (vgl. z.B. verschiedene Beiträge in Geißel/Joas 2013). Häufig sind die Konfigurationen der demokratischen Systeme und ihre Pfadabhängigkeiten zu verschieden, als dass eine Best Practice ohne Anpassungen aus einem Land in ein anderes transferiert werden können. Herausforderung der empirischen Demokratieforschung ist es deshalb, die Rahmenbedingungen legitimitätssteigernder Maßnahmen unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure zu untersuchen und daraus Hinweise für den politischen Prozess abzuleiten.

Dieser Aufgabe stelle ich mich in verschiedenen Beiträgen des Kumulus, etwa in dem ich die partizipative Funktion von Fördervereinen untersuche, Engagementpolitik in postsozialistischen Transformationsstaaten analysiere oder die demokratische Legitimität von Public Private

Partnerships unter Einbeziehung von Patientenselbsthilfegruppen in der kommunalen Gesundheitspolitik auf den Prüfstand stelle. Auch meine Studie nordrhein-westfälischer Verkehrsordnungspartnerschaften geht der Frage auf den Grund, unter welchen Rahmenbedingungen ein partizipatives Instrument legitimitätsstiftende Wirkungen entfalten kann und wann es eher gegenteilige Effekte erzielt (vgl. ausführlich Kapitel 3, in dem die einzelnen Beiträge zusammengefasst werden).

2.5 Zivilgesellschaft und demokratische Governance

Im Gegensatz zur Partizipationsforschung fokussiert die Public Policy-Forschung nicht auf die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure am politischen *Entscheidungsfindungsprozess*, sondern fragt nach der legitimitätsstiftenden Funktion, die die Zivilgesellschaft durch die Beteiligung an der *Implementierung* öffentlicher Aufgaben entfalten kann (Pestoff 2014). Im Zentrum des Interesses steht somit die Output-Seite des politischen Prozesses und die Frage, ob und ggf. unter welchen Bedingungen die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Produktion öffentlicher Leistungen effektive und effiziente Ergebnisse erzielen, die dem politischen System Output-Legitimität verschaffen können. Damit tritt die Demokratietheorie in den Hintergrund, statt ihrer dominiert eine steuerungstheoretische Sicht auf die Zivilgesellschaft, die als Partnerin des Staates thematisiert wird, etwa im Kontext von Public Private Partnerships (Zimmer 1998), als Bestandteile des Welfare Mix' (Evers 1995) oder als Gegenstand komplexer Governancearrangements, in denen nicht (mehr) der Staat alleine als Produzent öffentlicher Güter in Erscheinung tritt, sondern im Netzwerk mit Akteuren des Marktes und der Zivilgesellschaft zusammenwirkt (Pestoff 2014).

Wie bereits ausgeführt, rücken hier in der Regel andere Organisationen der Zivilgesellschaft in den Fokus, nämlich vor allem solche, die sich durch ihre Dienstleistungsfunktion auszeichnen wie etwa die großen Wohlfahrtsverbände in Deutschland oder auch Sport- und Freizeitvereine, die für ihre Mitglieder Angebote erstellen (vgl. Tabelle 1). Häufig wird in diesem Zusammenhang auch von Dritter Sektor- oder Nonprofit-Organisationen gesprochen (Zimmer/Priller 2008).

Aus Perspektive der Public Policy-Forschung sind diese Organisationen als Legitimierungsrressourcen deshalb so interessant, weil sie zwei zentrale legitimitätsstiftende Funktionen im politischen System übernehmen können (Anheier/Freise 2004), nämlich die effiziente Dienstleistungsproduktion und eine Innovationsfunktion.

Insbesondere bei der Deckung von sozialen Partikularbedürfnissen übernehmen Organisationen der Zivilgesellschaft in vielen modernen Wohlfahrtsstaaten eine wichtige Dienstleistungsfunktion, insbesondere im Feld der sogenannten personenbezogenen Dienste (Gesundheit,

Pflege, Kinderbetreuung etc.). Vielerorts haben sie sich auch zu Hauptanbietern von sozialen Dienstleistungen entwickelt, die weder staatliche Institutionen noch privatwirtschaftliche Anbieter abdecken können oder wollen. Gemäß Lester Salamon (1995) geschieht dies zum gegenseitigen Vorteil: Während sich der Staat –trotz seiner Weiterentwicklung im Zuge des New Public Management – tendenziell durch geringe Kundenfreundlichkeit und standardisierte Angebote und seine geringe Attraktivität für Spender auszeichnet, können zivilgesellschaftliche Organisationen für gewöhnlich keine bedarfsgerechten Angebote erstellen und zeichnen sich zudem im Vergleich zum Staat durch Amateurhaftigkeit aus. Dafür generieren sie monetäres und nicht-monetäres Engagement und ermöglichen zudem über ihre Mitglieder eine viel größere Kundenorientierung. Die Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft geschieht folglich zum gegenseitigen Vorteil: Der Staat finanziert Angebote der Zivilgesellschaft und macht diese somit häufig überhaupt erst möglich. Die Organisationen der Zivilgesellschaft können ihre Angebote ausbauen und verleihen dem Staat dadurch Legitimität, wenn sie dabei effektiv und effizient arbeiten. Aber auch wenn ihnen dies nicht gelingt, können sie dem Staat als Legitimierungsressource dienen, wie Wolfgang Seibel (1992) in seiner Theorie des „Funktionalen Dilettantismus“ herausarbeitet. Demnach werden Probleme häufig nicht gelöst, der Staat kann aber immerhin auf seine Kooperation mit der Zivilgesellschaft verweisen.

Obwohl Seibel durchaus berechtigt Kritik an der Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft formuliert, trifft diese doch nur auf eine begrenzte Zahl an zivilgesellschaftlichen Organisationen zu. Viele andere übernehmen stattdessen eine Vorreiter-Funktion, denn im Vergleich zu eher uniformen staatlichen Anbietern erweisen sich Organisationen aus dem zivilgesellschaftlichen Sektor nicht selten als innovative Kräfte bei der Dienstleistungserbringung, da sie mit neuen Ansätzen und Angeboten experimentieren und diese durchsetzen können (Brandsen/Honingh 2015). Hier sind sie häufig dem Gleichheitsprinzip verpflichteten öffentlichen Angeboten und dem auf Gewinnerzielung angewiesenen Unternehmen überlegen und haben zudem den Vorteil, sich näher an den Nutzern ihrer Angebote zu befinden (Salamon 1995).

Allerdings wird zumindest in der politischen und häufig auch in der politikwissenschaftlichen Debatte die tatsächliche Leistungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure als Legitimierungsressourcen demokratischer Governance nur unzureichend untersucht.

Arthur Benz (2004: 21) hat in der deutschen Politikwissenschaft den kleinsten gemeinsamen Nenner für die analytische Verwendung von Governance geprägt, indem er den Begriff in Anlehnung an Renate Mayntz als „die Gesamtheit aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte [definiert]: von der institutionalisierten zi-

vilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“.

Neu an diesem analytischen Konzept im Vergleich zur staatszentrierten Steuerungsforschung ist vor allem die Ausweitung der Perspektive. Wurde zuvor auf den Staat und seine klassischen Steuerungsmodi (nämlich das sanktionsbewehrte Recht und die Extraktionskompetenz) geschaut, umfasst Governance neben den Steuerungsmodi des Rechts und der Umverteilung auch „neue“ Formen des Regierens unter Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure, die durch zahlreiche weitere Steuerungsmodi Governance-Leistungen erbringen, darunter etwa Privatisierungsmaßnahmen, öffentlich-private Partnerschaften (PPP) und Quasimarktmodelle. Selbstverständlich sind diese Formen der Steuerung keine empirisch neuen Phänomene – auch für das wilhelminische Zeitalter und lange davor finden sich Beispiele für soziale Handlungskoordination abseits des sanktionsbewehrten Rechts, z.B. in der Allmendelandwirtschaft oder den städtischen Zunftordnungen(vgl. verschiedene Beiträge in Jessen/Reichardt/Klein 2004).

Neu aber ist am Governance-Paradigma jedoch, dass der Staat nicht mehr zwangsläufig im Zentrum der Politik steht, sondern zu einem Akteur unter vielen wird, während sich in zahlreichen Regelungsbereichen Komplexitätsaufwüchse beobachten lassen – sei es durch die Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses, der soziale Handlungskoordination über verschiedene Ebenen hinweg erfordert, sei es durch die Komplexität des Regelungsgegenstandes selbst, dessen allgemeinverbindliche Verregelung mit den Instrumenten eines hierarchisch gegliederten Staates immer schlechter zu handhaben ist, wie sich beispielsweise anhand der Umwelt- und Technologiepolitik illustrieren lässt (Biermann/Pattberg 2004).

Cord Schmelzle (2008: 162) bringt es auf den Punkt: „Der Governance-Begriff trägt der (...) Entwicklung Rechnung, dass Regieren in komplexen Gesellschaften nur noch als Ensemblestück zu realisieren ist.“ Das bedeutet, dass die Politikwissenschaft, um den politischen Prozess angemessen analysieren zu können, Governancearrangements und ihre Netzwerke erfassen und nach den Rollen der einzelnen Akteure fragen muss, wenn sie verstehen möchte, wie in einer Gesellschaft Gegenstände kollektiv geregelt werden (können).

Aus Sicht der politikwissenschaftlichen Legitimitätsforschung ist die Ausweitung des analytischen Blickwinkels auf zivilgesellschaftliche Akteure, weitere Steuerungsmodi und Steuerungsnetzwerke, in denen Akteure und Steuerungsmodi in Interaktion stehen, eine Herausforderung, denn Legitimitätsforschung fragte bislang vor allem nach der Anerkennungswürdigkeit (national-)staatlichen Handelns, das auf einem Gewaltmonopol fußt. Zwar lässt sich auch schon in diesem Kontext darüber streiten, wie eine Herrschaftsordnung ausgestaltet sein muss, damit sie als anererkennungswürdig akzeptiert wird oder akzeptiert werden kann. Durch

das Governance-Konzept wird diese Frage aber ungleich komplexer, weil neben den Staat zahlreiche andere, nicht-staatliche Akteure aus Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft hinzutreten, für die weiterführende Legitimitätskonzepte entwickelt werden müssen. Während beispielsweise für staatliche Akteure typischerweise der Gleichheitsgrundsatz als zentrale Quelle von Legitimität geführt wird, ist er für Wirtschaftsunternehmen oder auch zivilgesellschaftliche Gruppierungen gerade eben nicht konstitutiv. Ähnliches gilt für Deliberation, Partizipation oder auch Transparenz, die als weitere wichtige Legitimitätsressourcen des Staates gelten. Betrachtet man sie aus dem Blickwinkel des Governance-Paradigmas, muss stets beachtet werden, dass für die Gesamtheit aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte andere Anforderungen an Legitimität formuliert werden müssen als für das Regieren im Nationalstaat, das sich vor allem auf repräsentative Wahlsysteme und rechtstaatliche Verfahren stützt (Schmelzle 2008).

Diesen Herausforderungen stelle ich mich in den Beiträgen des Kumulus und leiste neben konzeptionellen Überlegungen auch empirische Beiträge zu ausgewählten Policies, in denen zivilgesellschaftliche Akteure als Legitimierungsressource herangezogen werden. Hauptuntersuchungsebenen meiner Forschung sind die Europäische Union und die kommunale Ebene in Deutschland, aber auch die Reform wohlfahrtsstaatlicher Systeme in den postsozialistischen Staaten und die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure darin (vgl. dazu ausführlich die Zusammenfassung der Beiträge in Kapitel 3). Ziel meiner Forschung ist es dabei, die beiden bislang weitestgehend isoliert voneinander betriebenen Forschungstraditionen der Partizipationsforschung und der Public Policy-Forschung zu verquicken und gegenseitig zu bereichern.

2.5 Aufbau der Einführung in den Kumulus und technische Hinweise

Der vorgelegte Kumulus umfasst 13 Publikationen, darunter fünf in englischer Sprache, fünf im Peer Review-Verfahren veröffentlichte Artikel sowie acht Aufsätze in Alleinautorenschaft.

Im nachfolgenden Kapitel 3 fasse ich die einzelnen Aufsätze zusammen und diskutiere ihre Anbindung an die empirische Partizipationsforschung und die Public Policy-Forschung. Dabei präsentiere ich Beiträge aus vier Themenbereichen: (1) Aufsätze zur Rolle der Zivilgesellschaft im europäischen Integrationsprozess (Aufsätze I, II und III), (2) Beiträge zur Entwicklung der Zivilgesellschaft in den postsozialistischen Visegrád-Staaten (Aufsätze IV und V), (3) Beiträge, in denen ich die Leistungsfähigkeit partizipativer und deliberativer Verfahren anhand von Fallstudien untersuche (Aufsätze VI, VII, VIII und IX) sowie Beiträge zur Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Produktion öffentlicher Güter (X, XI, XII und XIII).

Tabelle 2: Übersicht der vorgelegten Sammelbandbeiträge und Zeitschriftenaufsätze

I	2009 – Mehr als bloß ein Feigenblatt? Der Zivilgesellschaftsdiskurs in Brüssel. In: Frantz, Christiane/Kolb, Holger (Hg.): Transnationale Zivilgesellschaft in Europa. Traditionen, Muster, Hindernisse, Chancen. Münster: Waxmann, S. 121-138.	Signatur in der Zweigbibliothek Sozialwissenschaften: MD 6800/285
II	2011 – Governance und die Rolle der Zivilgesellschaft in der politikwissenschaftlichen Europaforschung. In: Demirovic, Alex/Walk, Heike (Hg.): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 176-197 (mit Freya Ostlinning).	MD 7000/102
III	2013 – Abschied von der Gießkanne? Europäische Kohäsionspolitik nach dem Vertrag von Lissabon. In: Integration, Jg. 22 (2013), Heft 1, S. 34-47 (mit Matthias Garbert).	Verfügbar als E-Journal Artikel
IV	2005 – Rekombinante Wohlfahrtsstaaten: Osteuropäische Sozialpolitik im Wandel. In: Jahrbuch des Instituts für Christliche Sozialwissenschaften. Jg. 46/2005. Münster: Aschendorff, S. 323-346.	Verfügbar als E-Journal Artikel
V	2009 – Zivilgesellschaft und Engagementpolitik in den neuen Mitgliedsstaaten der EU. In: Klein, Ansgar et al. (Hg.): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 437-456.	MD 6300/295
VI	2007 – Dritter Sektor und Globalisierung. In: Robert, Rüdiger (Hg.) (2007): Bundesrepublik Deutschland – Politisches System und Globalisierung. 2. Aufl. Münster: Waxmann, S. 333-353 (mit Christiane Frantz).	MG 15000/192
VII	2009 – Innovationsmotoren oder Danaergeschenke? Zur Legitimität Öffentlich-Privater Partnerschaften in Governancearrangements der kommunalen Gesundheitspolitik. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 3/2009, S. 231-251.	Verfügbar als E-Journal Artikel
VIII	2012 – Co-Producing Safety or Participative Window Dressing? Regulation Partnerships in German Local Governance Arrangements. In: Pestoff, Victor/ Brandsen, Taco/Verschuere, Bram (Hg.) (2012): New Public Governance, the Third Sector and Co-Production. London: Routledge, S. 264-280.	MS 6500/367
IX	2015 – Nailing Jello to the Wall: Civil Society and Innovative Public Administration. In: Freise, Matthias/Paulsen, Friedrich/Walter, Andrea (Hg.): Civil Society and Innovative Public Administration. Baden-Baden: Nomos, S. 13-37 (mit Friedrich Paulsen und Andrea Walter).	MF 7000/75
X	2015 – More than Smoke and Mirrors? Systematizing Public Administration and Democratic Innovations. In: Freise, Matthias/Paulsen, Friedrich/Walter, Andrea (Hg.): Civil Society and Innovative Public Administration. Baden-Baden: Nomos, S. 70-95.	MF 7000/75
XI	2017 – Freise, Matthias (2016): Substituting for the State? Friendship Societies in Germany. Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. 10.1007/s11266-016-9741-0. Jg. 28, Heft 1, S. 184-203.	Verfügbar als E-Journal Artikel
XII	2010 – Foundations, political. In: Anheier, Helmut/Toepler, Stefan (Hg.): International Encyclopedia of Civil Society. New York: Springer, S. 722-726.	MD 6300/297
XIII	2016 – Legitimationsstrategien autoritärer Rohstoffrentierstaaten in Zeiten der Krise. In: Zeitschrift für Politik. Heft 1/2017, S. 3-20 (mit Bernd Schlipphak und Jan Förster).	Verfügbar als E-Journal Artikel

3. Ergebnisse der Kumulusbeiträge

3.1 Die Europäische Union und die Zivilgesellschaft

Von 2004 bis 2009 leitete ich mit Annette Zimmer die NRW-Nachwuchsgruppe „Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance“ an der Universität Münster. Die primäre Zielsetzung der Nachwuchsgruppe bestand in der Untersuchung, ob und inwiefern aus demokratietheoretischer Perspektive einerseits sowie aus policy-analytischer Perspektive andererseits zivilgesellschaftliche Organisationen des Dritten Sektors im Kontext der Multilevel Governance-Strukturen der EU auf den verschiedenen Systemebenen integriert werden. Ferner war es Anliegen der Nachwuchsgruppe, eine Bestandsaufnahme der horizontalen Vernetzung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Brüssel durchzuführen. Im Zentrum stand hierbei die Behandlung der Fragestellung, ob und inwiefern im Hinblick auf das neue europäische Governance-Konzept der „offenen Koordination“ Kompatibilität bzw. Homogenität zwischen den Leitbildern und Zielvorstellungen der jeweils nationalstaatlich geprägten „organisierten Zivilgesellschaften“ in den EU-Ländern und derjenigen Zielvorstellungen und *cognitive maps* der horizontalen Vertretungen in Brüssel besteht.

Ergebnis der Nachwuchsgruppe waren vier erfolgreich abgeschlossene Dissertationsprojekte (Golbeck 2012; Ostlinning 2011; Duten 2014; Charrad 2009), in denen verschiedene Aspekte der überwölbenden Fragestellung thematisiert wurden. Zudem editierte ich zwei Sammelbände (Freise 2008c; Freise/Pyykkönen/Vaidelytė 2010) und zusammen mit Jochen Roose ein Themenheft des Forschungsjournal *Neue Soziale Bewegungen* zum Thema „Zivilgesellschaft in der EU – Demokratisierung oder Feigenblatt für die Politik in Brüssel?“ (Heft 2/2008). Im vorliegenden Kumulus sind drei Arbeiten enthalten, die in dieser Zeit entstanden sind.

In meinem Aufsatz „Mehr als bloß ein Feigenblatt? Der Zivilgesellschaftsdiskurs in Brüssel“⁴ beschäftige ich mich mit den normativen Zuschreibungen, die das Konzept der Zivilgesellschaft seitens der Europäischen Union, insbesondere durch die Europäische Kommission, erfährt bzw. erfahren hat. Damit leiste ich einen Beitrag zur im Nachgang zum Weißbuch „Europäisches Regieren“ von 2001 ausufernden Debatte um Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierung europäischer Governance, die durch Kommissionspräsident Romano Prodi als Reaktion auf das Scheitern der Santer-Kommission initiiert wurde. Dabei wurde die Zivilgesellschaft als große Hoffnungsträgerin identifiziert, allerdings in so vielen verschiedenen Kontextbedingungen,

⁴ Der Aufsatz ist in gekürzter Fassung zuerst 2008 im Forschungsjournal *Neue Soziale Bewegungen* erschienen (Freise 2008a). Ebenfalls 2008 ist eine englischsprachige Fassung des Beitrages in einem Sammelband erschienen (Freise 2008b).

dass sich Zivilgesellschaft zu einem wenig nützlichen Amöbenbegriff entwickelte, der sich vor allem durch seine definatorische Unschärfe auszeichnete.

Zielsetzung des Aufsatzes war es, auf der Grundlage einer umfangreichen Dokumentenauswertung das Zivilgesellschaftskonzept in Brüssel zunächst zu kartographieren und die verschiedenen Kontextbedingungen zu identifizieren, in denen die EU die Zivilgesellschaft thematisiert. Dabei mache ich acht Diskussionszusammenhänge aus: (1) So soll die Zivilgesellschaft dazu beitragen, das Demokratiedefizit des „Elitenprojektes Europa“ zu überwinden, indem zivilgesellschaftliche Akteure (vor allem Verbände, aber auch der einzelne Bürger selbst) am Aushandlungsprozess politischer Streitfragen beteiligt werden. (2) Zivilgesellschaft soll weiter als Legitimierungsquelle europäischen Regierens erschlossen werden und Europa näher an die Bürgerinnen und Bürger rücken, indem Akteure der organisierten Zivilgesellschaft europäisches Regieren transparenter machen. (3) Sie soll den Benachteiligten eine Stimme in Brüssel verleihen und damit die Inputlegitimität europäischer Regelsetzung stärken. (4) Gleichzeitig soll die Outputlegitimität der Union durch das Einbringen von Expertise weiter gesteigert und europäische Governance effektiver und effizienter gestaltet werden. (5) Die Zivilgesellschaft wird darüber hinaus als „Wachhund“ der Brüsseler Institutionen thematisiert, die durch ihre Kontrollfunktion die Verantwortlichkeit der EU-Behörden schärft. (6) Des Weiteren gilt sie als Schule der Demokratie im Sinne Tocquevilles und als Hoffnungsträgerin für die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit, die wiederum auf lange Sicht die Etablierung einer gemeinsamen europäischen Identität befördern soll. (7) Schließlich wird die Zivilgesellschaft als wichtiger Kooperationspartner für die Entwicklung der bislang nur in Grundzügen erkennbaren Sozialpolitik erkannt. (8) Und auch im Kontext der EU-Außenpolitik, und hier vor allem im Zusammenhang mit den Anstrengungen in der externen Demokratieförderung der Union, wird die Zivilgesellschaft thematisiert.

Im Ergebnis konstatiert der Beitrag, dass die Hoffnungen, die seitens der EU-Institutionen in der aktuellen Diskussion um die Weiterentwicklung europäischen Regierens gesetzt werden, sehr weitreichend sind und nicht in einem kohärenten Verständnis von Zivilgesellschaft münden. Stattdessen ist der Brüsseler Diskurs um die Rolle von Zivilgesellschaft hochgradig normativ aufgeladen. Untrennbar ist dort die Vorstellung von Zivilgesellschaft mit der Idee einer „guten“, demokratischeren Gesellschaft verbunden, in der eine aktive Bürgerbeteiligung und politische Öffentlichkeit eine wichtige Rolle spielen. Gleichzeitig wird Zivilgesellschaft aber auch als Bestandteil einer besseren (weil effizienteren und effektiveren) europäischen Governance thematisiert (vgl. Kapitel 2).

Der Aufsatz schließt mit der Feststellung, dass insbesondere die Europäische Kommission teilweise ein zu euphorisches Bild von Zivilgesellschaft zeichnet und ihre Potentiale zur Behebung des Demokratiedefizits europäischen Regierens überschätzt. Zudem wird kritisiert, dass die zur Debatte stehende Einführung weiterreichender partizipativer Verfahren kaum zu einer Demokratisierung europäischen Regierens beitragen kann. Vielmehr stehe im Gegenteil eine Zementierung des „Elitenprojektes“ Europa zu befürchten, in der die maßgeblichen Entscheidungen nach wie vor von den nationalstaatlichen Regierungen im Rat der EU und im Europäischen Rat getroffen werden. Diese Sorge hat sich zehn Jahre nach der Veröffentlichung des Beitrages bestätigt. Auch nach dem Vertrag von Lissabon ist europäische Governance durch langwierige und intransparente Verhandlungen der nationalstaatlichen Regierungen geprägt, die europäische Errungenschaften für sich verbuchen und (vermeintlich) nachteilige Politikergebnisse dem Versagen der Europäischen Union zuschreiben. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Vorschläge des Weißbuches von 2002 weitgehend im Sande verlaufen sind und die wenigen Strategien zur Einbindung der Zivilgesellschaft, die in die Tat umgesetzt worden sind, nicht die erwünschten Effekte gezeitigt haben, wie auch Beate Kohler-Koch und Christine Quittkat (2013) feststellen. Dies gilt besonders für die Input-Seite des politischen Prozesses. Forschungsergebnisse wie das EU-geförderte Third Sector Impact-Programm zeigen allerdings auch, dass die Europäische Union in den vergangenen Jahren etwa im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung verstärkt auf die Einbeziehung von Nonprofit-Organisationen abzielt und damit Policy-Transfers in der Sozialpolitik ermöglicht.⁵

3.2 Governance und Zivilgesellschaft in der Europaforschung

Gemeinsam mit Freya Ostlinning habe ich meine konzeptionellen Überlegungen zur Rolle der Zivilgesellschaft in der europäischen Mehrebenengovernance in einem Aufsatz vertieft, in dem wir zunächst die Besonderheiten europäischen Regierens im Vergleich zum Nationalstaat herausarbeiten. Wir verdeutlichen, dass Governance-Konzepte in der deskriptiv-analytischen politikwissenschaftlichen EU-Forschung einerseits und in der normativ geprägten Debatte um das Demokratie- und Legitimationsdefizit europäischen Regierens andererseits zum Einsatz kommen und eine große Bandbreite aufweisen. In beiden Fällen richtet sich der Blick auf die institutionellen Strukturen, Regeln und Mechanismen politischer Ordnung im europäischen Mehrebenensystem und reicht damit über die bloße Analyse von Steuerungsabsichten, -aktivitäten und -instrumenten der europäischen Institutionen und der Mitgliedsstaaten hinaus. Die Analyse der System- und Akteursstrukturen der EU ebenso wie die der Steuerungspro-

⁵ Vgl. www.thirdsectorimpact.eu.

zesse ergibt, dass die EU zwar in vielen Politikfeldern als nicht-hierarchisch vernetztes Verhandlungssystem auftritt, sich jedoch im Rahmen der politischen Steuerung weiter primär auf hierarchische Steuerungsinstrumente stützt (Eising/Lenschow 2007). Dabei zeichnet sich europäische Governance durch ein vielschichtiges und stark ausgestaltetes Beziehungsgeflecht unterschiedlicher politischer Ebenen aus.

Europäische Governance kann somit auch als „gewaltige Konsensfindungsmaschinerie“ charakterisiert werden. Im Gegensatz zum Nationalstaat verfügt das politische System der Europäischen Union nämlich über kein Machtzentrum. Zwar gibt es mit der Europäischen Kommission einen „Integrationsmotor“, im Gegensatz zu nationalstaatlichen Regierungen fehlt der Kommission aber zum einen weitestgehend der Verwaltungsunterbau, zum anderen sind die einzelnen Generaldirektionen weder mit Know-How noch mit Personal ausgestattet, um eine Europäische Union mit über 500 Millionen Bürgerinnen und Bürgern zu administrieren. Stattdessen ist die Kommission bei der Umsetzung europäischer Regeln auf die Zusammenarbeit mit den nationalstaatlichen Verwaltungen angewiesen und verfügt selbst nicht über das für Nationalstaaten typische Gewaltmonopol. Nicht zuletzt steht der Europäischen Union auch keine Kompetenz-Kompetenz zu, d.h. sie kann Entscheidungsbefugnisse nicht von sich aus an sich ziehen, sondern ist dabei auf die Kompetenzübertragung der Nationalstaaten angewiesen. Infolgedessen hat sich in Brüssel über die Jahre hinweg ein hochkomplexes Verhandlungssystem etabliert, in dem sich legislative und exekutive Befugnisse nicht klar voneinander unterscheiden lassen. Ergebnis dieser Systembesonderheit ist die Herausbildung von Governance-Mechanismen, die in aller Regel auf majoritäre Entscheidungen verzichten und stattdessen auf Verhandlungslösungen setzen: Paketentscheidungen, politikfeldübergreifende Kompensationsleistungen (*„side payments“*) und langwierige Aushandlungsprozesse bestimmen die Entscheidungsfindung der Europäischen Union. Daran hat sich auch nach dem Vertrag von Lissabon nichts geändert. Zwar hat das Europäische Parlament weiter an Kompetenzen gewonnen. Die in parlamentarischen Regierungssystemen typischen Schlüsselzuständigkeiten – (Aus-)wahl der Regierung und Entscheidung über Ein- und Ausgabenseite des Budgets – bleiben dem Europäischen Parlament aber weiter vorenthalten. Somit sind es nach wie vor die Nationalstaaten, die den europäischen Integrationsprozess weitgehend unter sich ausmachen. Allerdings haben sie erkannt, dass die Einbeziehung von Interessengruppen in den Aushandlungsprozess Input-Legitimität generieren kann, nämlich dann, wenn diese Expertise einbringen und/oder große gesellschaftliche Gruppen repräsentieren. Die Social Platform oder die Organisationen der Green Ten sind Beispiele dafür, wie die institutionalisierte Kooperation mit Interessengruppen Input-Legitimität erhöhen.

Der Aufsatz argumentiert weiter, dass es im Zusammenhang der analytischen Governanceforschung im Grunde unnötig ist, das sehr voraussetzungsvolle Konzept der Zivilgesellschaft einzuführen, denn hier geht es eigentlich „nur“ um klassische Interessengruppenforschung. Thematisiert werden europäische, nationale und subnationale Organisationen, die die erweiterte Systemstruktur der Europäischen Union konstituieren und die Regelsetzung der EU über institutionalisierte (z.B. im Wirtschafts- und Sozialausschuss oder im Rahmen des Sozialen Dialogs) oder informelle Wege in ihrem Sinne zu beeinflussen versuchen. Dieses System ließe sich auch mit dem Vokabular der Interessenvermittlungsforschung der 1970er Jahre erfassen, die sich mit der Rolle von nicht-staatlichen Akteuren im politischen Prozess befasst und dabei auch zwischen eigennützigen und gemeinnützigen Anliegen der verschiedenen Interessengruppen und ihren Auswirkungen auf die Legitimierung von Politik unterschieden hat.

Auch das intensiv bearbeitete Feld der europäischen Lobbyismus-Forschung käme ohne den Zivilgesellschafts-Begriff aus. Sie hat das „Mosaik der Interessenvermittlung“ (Schmedes 2010) im Mehrebenensystem Europas mittlerweile empirisch untersucht und kommt zu dem Ergebnis, dass sich Brüssel zu einem „Lobbyplaneten“ entwickelt hat, in dem zehntausende Menschen ihr Geld mit Public Affairs Management und Interessenvertretung verdienen.

Der Grund, weshalb Zivilgesellschaftskonzepte in der EU-Forschung mittlerweile omnipräsent sind, liegt unserer Ansicht nach im normativen Strang der Governance-Diskussion in Europa, die Zivilgesellschaft als Utopie eines demokratischeren Europas thematisiert. So bezeichnete die Europäische Kommission 2001 sämtliche nicht-staatlichen Akteure – vom Arbeitgeberverband, über Wirtschaftskonzerne bis hin zu Menschenrechtsgruppen und Religionsgemeinschaften – als Zivilgesellschaft und versuchte, die Einbindung dieser Zivilgesellschaft als Legitimierungsressource europäischen Regierens zu erschließen. Dabei unterscheid sie nicht zwischen eigennützigen und gemeinnützigen Zielen und Motivationen der verschiedenen Interessengruppen. Dies führte zu einem weit verbreiteten Unbehagen in der politikwissenschaftlichen Europaforschung, die den Zivilgesellschaftsbegriff heute weitgehend vermeidet.

3.3 Europäische Kohäsionspolitik auf dem Prüfstand

Der Aufsatz „Abschied von der Gießkanne? Europäische Kohäsionspolitik nach dem Vertrag von Lissabon“, den ich 2013 mit meinem Assistenten Matthias Garbert veröffentlicht habe, fokussiert auf die Entwicklung der europäischen Kohäsionspolitik in der fünften Förderperiode (2014-2020) und analysiert den Aushandlungsprozess, der der Verabschiedung des neuen Förderprogramms vorausgegangen ist.

Bereits 1994 identifizierte Ingeborg Tömmel (1994: 17) die europäische Kohäsionspolitik als „Joker im politischen Kräftespiel“ der Europäischen Union. Und in der Tat stellt dieses Politikfeld, das auch als Struktur- oder Regionalpolitik bezeichnet wird, eine wichtige Legitimierungsressource europäischen Regierens dar, kann sie doch politikfeldübergreifend als Verhandlungsmasse eingesetzt werden: Überall dort, wo in regulativen Politikfeldern (z.B. in der Binnenmarktpolitik, im Verbraucherschutz oder bei der Verteilung von Flüchtlingen) Nationalstaaten Nachteile aus der supranationalen Entscheidungsfindung erfahren, kann mit der distributiv angelegten Kohäsionspolitik ein Interessenausgleich geschaffen werden. Ohne die Strukturfonds wäre ein Interessenausgleich in einer EU von 28 Mitgliedsstaaten kaum möglich.

Bereits früh erkannte die Europäische Union (bzw. die EG), dass die Etablierung eines gemeinsamen Marktes mitnichten für alle Mitgliedsstaaten gleichermaßen von Vorteil ist. Vor allem exportstarke Nationen wie die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und die Beneluxstaaten profitieren vom Wegfall nationalstaatlicher Handelsbeschränkungen, während wirtschaftlich weniger entwickelte Länder nicht selten erst langfristig vom Binnenmarkt profitieren. Kurzfristig können einheimische Industrien nicht mehr durch Zölle geschützt werden und sterben daher ab. Zunächst mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und später mit dem Fonds für Regionale Entwicklung (ERDF) und dem Kohäsionsfonds hat sich die Europäische Union deshalb Instrumente an die Hand gegeben, mit denen das wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen den Nationalstaaten abgemildert werden soll. Heute stellt die Kohäsionspolitik noch vor der Agrarpolitik den größten Teil am EU-Haushalt und ist damit naturgemäß Gegenstand politischer Auseinandersetzungen, insbesondere in den auf sieben Jahre ausgelegten Haushaltsrahmenplänen.

Wie der Beitrag zeigt, dominiert dabei vor allem der Konflikt zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern im EU-Haushalt. Gleichwohl verlaufen die Konfliktlinien auch zwischen den einzelnen EU-Institutionen, ist Kohäsionspolitik doch immer auch Machtpolitik: Während vor allem der Ministerrat als Vertretung der Nationalstaaten bei der Neuverhandlung der Förderprogramme auf eine größere Autonomie der Regionen bei der Programmimplementation pochte, waren es vor allem das Europäische Parlament und die Europäische Kommission, die sich einen Kompetenzzuwachs für die Europäische Union in diesem Politikfeld erhofften.

Im Ergebnis verdeutlicht der Beitrag, dass die europäische Kohäsionspolitik wesentlich stärker als bisher an einer überwölbenden Strategie ausgerichtet wird und sich dabei an den Kernzielen der Europa 2020-Strategie – Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Integration sowie Klima/Energie – orientiert und dabei auch die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren forciert, etwa im Kontext der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Zudem zeichnet sich die Re-

form durch eine verstärkte Zentralisierung der Förderprogramme in der Hand der Europäischen Kommission aus. Allerdings zeigt unsere Analyse auch, dass es den Nationalstaaten erfolgreich gelungen ist, sich von der Kandare der Kommission zu befreien. Durch die Auslegung der strategischen Leitlinien haben die Mitgliedsstaaten und Regionen nach wie vor die Möglichkeit, eigene Prioritäten zu setzen. Auch auf die Einführung von Konditionalitäten, die als eine Art Disziplinierungsinstrument für die Europäische Kommission im Gespräch waren, wurde verzichtet.

Der Beitrag zeigt schließlich, dass die europäische Kommissionspolitik auch künftig nicht von der vielfach kritisierten Gießkannenpolitik ablassen wird und Strukturförderung auch dort betreibt, wo die Wirtschaft boomt. Erwartbar ist vielmehr eine stärkere Ausrichtung der Kohäsionspolitik auf die Konvergenzregionen bei gleichzeitiger Einführung von Übergangsregionen und der Beibehaltung von Förderprogrammen auch für Regionen, die im Grunde keiner Förderung mehr bedürfen. Aus der Perspektive der Legitimitätsforschung ist dies nicht verwunderlich, stellt die Kohäsionspolitik doch die effektivste Legitimierungsressource einer Europäischen Union dar, die sich in den vergangenen Jahren immer mehr dem Vorwurf ausgesetzt sieht, nicht mehr im Interesse ihrer Bürgerinnen und Bürger, sondern vor allem für Großunternehmen zu agieren, wie die aktuelle Auseinandersetzung um die beiden Freihandelsabkommen TTIP und CETA verdeutlicht. Die flächendeckenden Fördermaßnahmen machen die EU überall in Europa sichtbar und führen vor allem bei den politischen Eliten zu großer Unterstützung. So stellen ESF und EFRE beispielsweise in vielen hochverschuldeten deutschen Bundesländern die einzigen freien Investitionsmittel dar, mit denen die Landesregierungen überhaupt noch eigene Schwerpunkte in der Sozialpolitik und der Wirtschaftsförderung setzen können. Auch in den Kommunen wird die Kohäsionspolitik europaweit sehr geschätzt. Nicht zuletzt in zivilgesellschaftlichen Organisationen können Förderprogramme die Zustimmung zum europäischen Integrationsprozess steigern, fließen doch insbesondere in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik erhebliche Fördermittel aus dem ESF an Wohlfahrtsverbände und andere Nonprofit-Organisationen, die häufig über eine große Mitgliederbasis verfügen. Der Beitrag schlussfolgert daher, dass in Zeiten, in denen sich die Europäische Union immer vehementer dem Vorwurf mangelnder Legitimität ausgesetzt sieht, die Strukturpolitik ein zu hohes Gut ist, als dass man es zugunsten von reinen Wirtschaftlichkeitsrechnungen aufgeben würde.

3.4 Der Welfare-Mix in Mittel- Osteuropa im Wandel

Der älteste Beitrag im vorliegenden Kumulus stammt aus dem Jahr 2005. Er basiert auf Ergebnissen des Projektes „Future of Civil Society“ (focs), in dem ich als wissenschaftlicher Mitarbeiter beschäftigt war. Unter Leitung von Annette Zimmer und Eckhard Priller setzte sich das

durch die Robert-Bosch-Stiftung geförderte Projekt zum Ziel, praxisrelevantes Wissen für Dozenten, Studierende, Mitarbeiter und ehrenamtlich Tätige in gemeinnützigen Organisationen in den vier Visegrád-Staaten Ungarn, Polen, Tschechien und der Slowakei sowie in Deutschland und Österreich bereitzustellen und gleichzeitig ein Netzwerk europäischer Dritter-Sektor-Forscher zu knüpfen. Wesentliche Leistung des Projekts war es, die Besonderheiten von Nonprofit-Organisationen Mitteleuropas herauszuarbeiten und dabei deren Stellenwert im Transformationsprozess und bei der Ausbildung einer aktiven Zivilgesellschaft gleichberechtigt neben Aspekten des Managements und der betriebswirtschaftlichen Wissensvermittlung zu berücksichtigen (Zimmer/Priller 2004).

Dabei fokussierte das Projekt besonders auf die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen beim Umbau der ehemals staatspaternalistischen Wohlfahrtssysteme. In meinem Aufsatz „Rekombinante Wohlfahrtsstaaten. Osteuropäische Sozialpolitik im Wandel“ werden die Ergebnisse des focs-Projektes vor dem Hintergrund der Frage zusammengeführt, inwieweit sich in den mitteleuropäischen Staaten die Herausbildung eines neuen Wohlfahrtsmodells beobachten lässt und welche Rolle dabei den zivilgesellschaftlichen Organisationen des Nonprofit-Sektors zugedacht wird. Damit ist der Beitrag in der Public Policy-Forschung zu Zivilgesellschaft zu verorten.

Im Ergebnis zeigt er, dass sich die vier Staaten nur schwer den etablierten wohlfahrtsstaatlichen Typologien zuordnen lassen. Stattdessen wurde nach 1989 eine Strategie verfolgt, im Zuge derer Elemente verschiedener Wohlfahrtsmodelle miteinander kombiniert wurden. In allen vier Ländern wurde jedoch relativ zügig die Finanzierungsweise der Sozialsysteme angegangen, indem eine Trennung von Sozialpolitik und Staatshaushalt erfolgte. Zudem wurde das staatspaternalistische Prinzip, die soziale Sicherung auf die Werkstätigen zu beschränken, aufgegeben und auf Gruppen ausgeweitet, die vom sozialistischen Wohlfahrtsmodell exkludiert wurden (Behinderte, Alkoholranke, Sinti und Roma, Obdachlose etc.).

Allerdings wurde der Ausbau der Sozialhilfe nur in geringem Maße vorangetrieben, was in vielen Bereichen, etwa bei personenbezogenen Diensten wie der Pflege und Behindertenbetreuung, zu einem weitgehend rudimentären Wohlfahrtsmodell geführt hat, das an das liberale Modell im Sinne Esping-Andersens (1990) erinnert. Demgegenüber bieten die zu Zeiten des Sozialismus ausgebauten Sektoren des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements, wie etwa das Gesundheitswesen, nach wie vor eine relativ umfassende Versorgung. Allerdings haben zahlreiche Leistungskürzungen eine schleichende Absenkung des staatlichen Leistungsniveaus zur Folge gehabt.

Die wohlfahrtsstaatlichen Reformen seit dem Zusammenbruch der sozialistischen Regime haben schließlich zu einer deutlichen Gewichtsverlagerung im sogenannten *Welfare Mix* der Visegrád-Länder geführt. Demnach hat die Rolle des Marktes in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen, etwa durch die Beteiligung der Patienten an der Medikamentenfinanzierung oder die teilweise Einführung privater Pflichtversicherungen im Gesundheits- und Krankenversicherungssektor. Konservative Elemente im wohlfahrtsstaatlichen Arrangement Mittel- und Osteuropas sind insbesondere in den Rentenversicherungssystemen zu beobachten, die auf eine Umlagefinanzierung umgestellt wurden und sich nun – wenn auch z.T. begrenzt – an der Anzahl der Beitragsjahre und der Höhe des vorherigen Einkommens orientieren. Schließlich hat sich im *Welfare Mix* der Visegrád-Länder der gemeinnützige Sektor zu einem wichtigen Anbieter zahlreicher sozialer Dienstleistungen entwickelt und wird auch mehr oder minder zielgerichtet in die *Social Policy* eingebunden.

Auf der Grundlage der Forschungsergebnisse des focs-Projektes zeigt der Beitrag, dass in allen vier Staaten spezielle Rechtsformen und Steuermodelle für die Etablierung von gemeinnützigen Nonprofit-Organisationen geschaffen wurden, die de jure zu einer Privatisierung sozialer Dienste geführt haben. Dies betrifft vor allem die Altenhilfe, die Behindertenhilfe, die Jugendhilfe sowie Aus- und Weiterbildungseinrichtungen. Im Effekt wurde so eine Dezentralisierung ehemals staatszentrierter Wohlfahrtssysteme erreicht. Das ist nicht unproblematisch, belegt das Projekt doch auch, dass die zivilgesellschaftliche Anbindung der Nonprofit-Organisationen im Sozialsektor weitaus geringer ausgeprägt ist als etwa in den neo-korporatistisch geprägten Ländern Österreich und Deutschland.

Der Beitrag schließt mit der Feststellung, dass der Reformprozess der Sozialpolitik in Mitteleuropa aber nicht nur Anlass zur Sorge gibt. Im Gegenteil: In vielerlei Hinsicht ist es den postsozialistischen Regierungen gelungen, die starren staatspaternalistischen Systeme in flexible Wohlfahrtsmodelle zu überführen und sich dabei außerhalb ausgetretener Reformpfade zu bewegen, die die staatliche Gestaltungsfähigkeit in den etablierten Wohlfahrtsregimen des Westens gegenwärtig erheblich einengen. Und in der Tat: Rund zwölf Jahre nach Veröffentlichung des Beitrags ist es eher die Entwicklung der Demokratie in Polen, Ungarn, der Slowakei und Tschechiens, die Anlass zur Sorge gibt. Der wohlfahrtsstaatliche Transformationsprozess ist dagegen vergleichsweise sehr erfolgreich gestaltet worden.

3.5 Engagementpolitik als Politikfeld im Werden

Der zweite Aufsatz im vorliegenden Kumulus, der aus dem focs-Projekt hervorgegangen ist, beschäftigt sich mit einem vergleichsweise jungen Politikfeld, nämlich der Engagementpolitik.

Auch in Deutschland ist das bürgerschaftliche Engagement seitens des Staates mittlerweile als gesellschaftliche Ressource identifiziert worden, ohne die viele Bereiche des öffentlichen Lebens zum Erliegen kommen würden. Von der Freiwilligen Feuerwehr, über die Integrationsarbeit in Sportvereinen, die Hospizarbeit bis hin zur Entwicklungszusammenarbeit und Nachbarschaftshilfe: Der Staat ist auf das Engagement seiner Bürgerinnen und Bürger geradezu existentiell angewiesen.

Demographischer Wandel, anhaltende Landflucht, veränderte Arbeitszeiten und die Krise der Massenorganisationen stellen das bürgerschaftliche Engagement aber zunehmend vor Herausforderungen, weshalb spätestens im Nachgang zur Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ mehr oder minder konzertierte Schritte ergriffen werden, die auf die Förderung der Freiwilligkeit ausgerichtet sind. Sichtbare Maßnahmen dieser Politik sind die Engagementberichte der Bundesregierung, aber auch die Schaffung des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) in Berlin.

Der Aufsatz zeigt, dass das bürgerschaftliche Engagement in den untersuchten postsozialistischen Staaten Europas einige Strukturbesonderheiten aufweist. Demnach fällt sowohl die Beteiligung in zivilgesellschaftlichen Organisationen als auch das individuelle Engagement in diesen Ländern im Vergleich zu den westeuropäischen Staaten deutlich geringer aus. Dies gilt auch für die Spendenbereitschaft und zwar nicht nur im absoluten Spendenaufkommen, sondern auch, wenn das Spendenaufkommen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt gesetzt wird.

Die Gründe dafür sind vielfältig: Zu nennen sind hier zunächst die persistenten Familien- und Freundschaftsnetzwerke in postsozialistischen Staaten. Diesen kam im sozialistischen Alltag im Unterschied zu demokratischen Gesellschaften mit einem freien Assoziationswesen eine noch viel wichtigere Rolle für das Individuum zu. Da die meisten Ansätze eines gesellschaftlichen Pluralismus bereits im Keim erstickt wurden, nahm der weitaus größte Teil der Bevölkerung eine passiv-neutrale Position gegenüber dem Regime ein und zog sich in die Privatheit zurück, die vom Regime weitgehend unangetastet blieb.

Der zweite Grund für die geringe Partizipation in freiwilligen Assoziationen ist das stark ausgeprägte Misstrauen gegenüber formalen Organisationen jedweder Art, auch wenn sie auf Freiwilligkeit beruhen. Dieses ist ebenfalls ein Relikt der sozialistischen Vergangenheit, in der die meisten Menschen in zahlreichen Organisationen – angefangen bei Gewerkschaften über Jugendclubs bis hin zu Frauengruppen – eingebunden waren. Die Mitgliedschaft war jedoch häufig obligatorisch. Sie sicherte in vielen Fällen persönliche Vorteile, oft waren Karrierechancen an Mitgliedschaften in sozialistischen Vorfeldorganisationen geknüpft. Viele Bürgerinnen und Bürger empfanden die Mitgliedschaft in diesen Organisationen als Zwang, weshalb sie heute

Vereinen und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft nicht selten sehr skeptisch gegenüberstehen.

Engagementpolitik steht somit in den post-sozialistischen Staaten vor der Herausforderung, Engagement überhaupt erst einmal zu initiieren. Der Beitrag verdeutlicht, dass dazu neben einer Reihe von bottom-up-Ansätzen auswärtiger Förderorganisationen auch einige top-down-Instrumente der postsozialistischen Regierungen entwickelt wurden, darunter die sogenannte 1%-Gesetzgebung, die 1995 in Ungarn eingeführt wurde und heute in fast allen Ländern Mittel- und Osteuropas zur Anwendung kommt: Die einkommensteuerpflichtigen Bürgerinnen und Bürger können in der Steuererklärung eine Organisation ihrer Wahl angeben, der durch die Finanzbehörden ein Prozent ihres Steueraufkommens zugewiesen wird. Damit wird einerseits der Bekanntheitsgrad zivilgesellschaftlicher Organisationen als Träger bürgerschaftlichen Engagements deutlich gesteigert. Andererseits hat die sogenannte *Percentage*-Gesetzgebung die Konkurrenzsituation auf dem Spendenmarkt verschärft.

Zusammenfassend verdeutlicht der Aufsatz, dass *Top-Down*-Strategien zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in Mittel- und Osteuropa vornehmlich auf die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Organisationen abzielen. Die zugrunde liegende Idee ist dabei vielfach die weitere Dezentralisierung der postsozialistischen Gesellschaften und die Übertragung ehemals staatlicher Aufgaben an nicht-staatliche Akteure. Dies betrifft vor allem den Kultur- und Sportsektor, aber auch zahlreiche weitere Aufgabenbereiche.

Sechs Jahre nach der Publikation des Beitrages zeigt sich, dass die Engagementpolitik in den post-sozialistischen Gesellschaften durchaus Früchte getragen hat. So belegt die jüngste Erhebungswelle des European Social Survey, dass das Engagement in fast allen postsozialistischen Mitgliedsstaaten im Vergleich zu den Vorerhebungen im Aufwind ist (European Volunteer Center 2014).

Die jüngsten politischen Entwicklungen in Ungarn, Polen und der Slowakei zeigen allerdings auch, dass bürgerschaftliches Engagement nicht zwingend demokratische Werte befördert: Rechtsradikale Zugkontrolleure in Ungarn, militante Abtreibungsgegner in Polen und flüchtlingsfeindliche Initiativen in der Slowakei basieren unzweifelhaft auf dem Engagement der Bürgerinnen und Bürger, dem Anspruch einer pluralen, friedfertigen Zivilgesellschaft werden sie jedoch nicht gerecht, weshalb ich dafür plädiere, insbesondere europäische Maßnahmen der Engagementpolitik auf den Prüfstrand zu stellen und dabei mit Roland Roth (2003) auch auf die „dunklen Seiten der Zivilgesellschaft“ zu fokussieren.

3.6 Dritter Sektor und Globalisierung

Der Beitrag „Dritter Sektor und Globalisierung“, den ich 2007 zusammen mit Christiane Frantz in einem von Rüdiger Robert herausgegebenen Sammelband veröffentlicht habe, ist ein Lehrbuchtext und verfolgt das Ziel, einerseits zentrale Begrifflichkeiten und Ansätze der Dritter-Sektor-Forschung einzuführen und mit der leitenden Fragestellung des Bandes – welche Auswirkungen hat der Globalisierungsprozess auf das politische System der Bundesrepublik Deutschland? – zu verquicken. Der Beitrag fügt sich auch deshalb gut in den Kumulus, weil er als Klammer meiner eher konzeptionellen Arbeiten zur Rolle der Zivilgesellschaft in modernen Demokratien und meinen eher empirisch ausgerichteten Arbeiten zu den Tätigkeiten verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen – Wohlfahrtsverbände, Fördervereine, politische Stiftungen u.a. – betrachtet werden kann.

Wie bereits in der Einführung angedeutet, stellt der Zivilgesellschaftsbegriff vermintes Terrain dar, weil er in aller Regel hochgradig normativ aufgeladen wird. Der Beitrag zeigt deshalb, dass der Dritter-Sektor-Ansatz für viele sozialwissenschaftliche Fragestellungen wesentlich geringere Probleme aufweist, ist er doch ein heuristisches Konzept: Er beschreibt schlicht all jene Organisationen, die sich weder dem hierarchisch organisierten Staat, noch dem gewinnorientierten Markt zuweisen lassen und sich mit einigen weiteren Definitionskriterien (Rechtsform, Freiwilligkeit, *nonprofit constraint*) zwar nicht unumstritten, aber doch vergleichsweise einfach kategorisieren lassen.

Weiter verdeutlicht der Beitrag, dass der Dritte Sektor weltweit aufgrund von Inter- und Transnationalisierung des Wettbewerbs insbesondere im Zuge der Europäisierung, der Beschleunigung von Wissenschaft und Technik sowie der globalen Wandlung von Kulturen, Identitäten und Lebensstilen als Charakteristika von Globalisierung einen Bedeutungsgewinn erfährt. Gleichzeitig üben diese Entwicklungen ihrerseits einen Anpassungsdruck auf die Organisationen des Dritten Sektors aus und haben in den vergangenen Jahren einen Transformationsprozess in Gang gesetzt, der sich einerseits durch Ausdifferenzierung und Professionalisierung des Dritten Sektors kennzeichnet, andererseits aber auch eine Besinnung auf zivilgesellschaftliche Tugenden dieser Organisationen zur Folge hat.

Im nächsten Schritt verdeutlicht der Text vier zentrale Funktionen des Dritten Sektors im deutschen politischen System, nämlich seine Dienstleistungsfunktion, seine Vorreiter-Funktion bei der Erprobung sozialer Innovationen, seine Wertewächter-Funktion sowie seine themenanwaltschaftliche Funktion im politischen Prozess. Zudem gibt er einen Überblick über die ökonomischen Funktionen des Dritten Sektors, insbesondere im Bereich der freien Wohl-

fahrtspflege und illustriert die leitenden politik- und wirtschaftswissenschaftlichen Ansätze, mit denen sich die Entstehung des Dritten Sektors beschreiben lässt.

In der Zusammenfassung wird gefolgert, dass der Dritte Sektor im Prozess der Globalisierung aufgrund seiner Fähigkeit, Werteorientierungen mit der Rationalität des New Public Managements zu verbinden, zunehmend an Bedeutung für die Neujustierung von Governance-Arrangements gewinnt, da seine Organisationen häufig schneller in der Lage sind, sich den veränderten Rahmenbedingungen des Globalisierungsprozesses anzupassen und neue Angebote zu entwickeln als staatliche Institutionen.

Die anhaltende Ökonomisierung von weiten Teilen des Dritten Sektors geht aber auch mit Anpassungsproblemen und innerorganisatorischen Konflikten einher und wird kaum aufzuhalten sein. Deshalb ist es Aufgabe der anwendungsorientierten Politikwissenschaft zu untersuchen wie dem Dritten Sektor der Spagat von Professionalität und Werteorientierung gelingen und wie er damit einen Beitrag zur Aufrechterhaltung und Generierung demokratischer Legitimität leisten kann.

Dieser leitenden Fragestellung bin ich in den vergangenen Jahren in meinen empirisch orientierten Arbeiten nachgegangen. Die hier vorgelegten Studien basieren zumeist auf qualitativer Sozialforschung, insbesondere auf Interviewerhebungen mit Expertinnen und Experten sowie mit Stakeholdern der untersuchten politischen Programme. Darüber hinaus arbeite ich in meinen empirischen Arbeiten mit sekundärstatistischen Auswertungen sowie Dokumentenanalysen und nehme dabei oft eine vergleichende Perspektive ein. Häufig habe ich dabei die Studierenden meiner Masterseminare einbezogen, in denen ich das Konzept des forschenden Lernens zum Einsatz bringe (vgl. Lehrkonzept im akademischen Lebenslauf). Dadurch erreiche ich häufig Datensätze mit vergleichsweise großer Fallzahl. Im Folgenden fasse ich die Ergebnisse von vier Forschungsarbeiten zusammen und binde sie an die leitende Fragestellung des Kolumus.

3.7 Zivilgesellschaft und Public Private Partnerships

Die Studie „Danaergeschenke oder Innovationsmotoren“ ist im Kontext des CINEFOGO-Network of Excellence entstanden, das von 2005 bis 2009 aus dem sechsten Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union gefördert wurde und rund 40 Forschungsinstitutionen aus ganz Europa zusammenführte. Unter dem Obertitel „Civil Society and New Forms of Governance in Europe“ untersuchte das Netzwerk Möglichkeiten und Grenzen partizipativer Governance in verschiedenen Politikfeldern unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure.

Ein Teilprojekt des Netzwerkes beschäftigte sich dabei mit sogenannten öffentlich-privaten Partnerschaften (engl. Public Private Partnerships oder PPP), die in den vergangenen Jahren verstärkt Eingang in die Diskussion um die Neuausrichtung wohlfahrtsstaatlicher Governance gefunden haben. Zielsetzung des Projektes war es, auf der Grundlage vergleichender Fallstudien zu eruieren, unter welchen Bedingungen diese Kooperationsformen legitimierende Effekte zeitigen können und welche Auswirkungen PPP auf die Zusammenarbeit von Staat und zivilgesellschaftlichen Akteuren haben.

Die Ergebnisse wurden unter anderem in einem Themenheft der Zeitschrift für Sozialreform veröffentlicht, das ich mit Annette Zimmer editiert habe (vgl. Zimmer/Freise 2009 für die Einführung zum Themenheft). Der vorliegende Kumulus enthält meinen Beitrag zum Themenheft, der die Legitimität öffentlich-privater Partnerschaften konzeptionell untersucht und dabei die Ergebnisse einer Fallstudie aus Münster präsentiert.⁶

Der Aufsatz nimmt zunächst eine Bestandsaufnahme von PPP im deutschen Gesundheitssektor vor und definiert sie als längerfristig angelegte Steuerungsinstrumente bei der Produktion von Diensten und Gütern der öffentlichen Daseinsfürsorge, im Zuge derer mindestens ein öffentlicher und mindestens ein nicht-staatlicher Akteur unter Beibehaltung ihrer Identität Ressourcen zusammenführen, für ein spezifisches Policyissue in unterschiedlicher Intensität poolen und dabei Synergieeffekte anstreben.

Typischerweise handelt es sich beim nicht-staatlichen Akteur um eine privatwirtschaftliche Unternehmung, wie die Bestandsaufnahme aber zeigt, beteiligen sich in jüngerer Zeit auch vermehrt zivilgesellschaftliche Akteure aus dem Nonprofit-Sektor an solchen Kooperationsformen, bei denen vertragliche, organisatorische, netzwerkförmige, fokale und erzwungene Partnerschaften unterschieden werden können (Sack 2009).

In einem nächsten Schritt verdeutlicht der Beitrag die besonderen Herausforderungen, die PPP für die politische Legitimitätsforschung darstellen: Betrachtet man nämlich die Legitimationsbasis, die für Public Private Partnerships in der Gesundheitspolitik konstatiert wird, so ist zunächst offenkundig, dass diese im Bereich der Output-Legitimität angesiedelt wird. PPP sind ein Element neuartiger Governance, und diese entsteht gerade dort, wo die traditionellen Steuerungsmodi des sanktionsbewehrten Rechts oder der rein marktlichen Steuerung nicht mehr oder nur noch eingeschränkt funktionieren (Benz 2009). Befürworter von PPP legitimie-

⁶ Eine englischsprachige Fassung des Beitrags mit leicht anderer Schwerpunktsetzung ist in einem Sammelband von Jan van Deth und William Maloney erschienen (Freise 2012). Aus dem CINEFOGO-Projekt resultierte außerdem der Lehrfilm „Partner Civil Society. Tracing Public Private Partnerships in Germany“ von Astrid Sauer mann, dessen wissenschaftliche Betreuung ich übernahm (Sauer mann 2012).

ren die Partnerschaften daher zumeist technokratisch mit einem Verweis auf einen Effizienz- oder Effektivitätsgewinn der Steuerung. Allerdings zeigen die wenigen empirischen Langzeituntersuchungen, dass gerade im deutschen Gesundheitswesen die meisten PPP aus der Not heraus geboren sind und vor allem auf die kurzfristige Akquirierung privaten Kapitals abzielen. Vor allem kommunale Entscheidungsträger stehen angesichts stark überschuldeter Haushalte vor der Herausforderung, öffentliche Leistungen entweder aufrechtzuerhalten oder weiterzuentwickeln, ohne dabei herkömmliche Kredite aufzunehmen, wie dies in der Vergangenheit häufig der Fall gewesen ist. In diesem Sinne sind PPP nichts weiter als spezifische Formen der öffentlichen Kreditaufnahme unter modifizierten Rückgewährungsmodalitäten.

Aus einer Legitimitätstheoretischen Perspektive ist diese Entwicklung problematisch, da verschiedene Langzeitstudien belegen, dass PPP dem Staat gerade *nicht* die angestrebte dauerhafte finanzielle Entlastung gebracht haben, sondern vielmehr die öffentliche Steuerungskapazität weiter einschränken, weil sie durch erforderliche Subventionen, Risikoabsicherungen und Gewinn Garantien die privaten Akteure zufriedenstellen müssen. Es besteht somit die Gefahr, dass sich staatliche Akteure, die mit angeschlagenen Haushalten zu kämpfen haben, auf PPP einlassen, die zwar kurzfristig private Ressourcen mobilisieren, sich langfristig aber als Danaergeschenk erweisen, nämlich dann, wenn bei der PPP nur solche Teilbereiche in den gemeinsamen Verantwortungsbereich überführt werden, die sich vom privaten Partner gewinnbringend betreiben lassen, während die alleinige Verantwortung für nicht profitable Aufgabenbereiche bei der öffentlichen Hand verbleibt.

Die Studie entwickelt daher drei Vermutungen: (1) Je stärker das Interesse der öffentlichen Hand an einer PPP als bloßes Finanzierungsinstrument ist, desto größer ist die Gefahr der Umgehung von Verschuldungsgrenzen und damit der Verlust von Input- und Outputlegitimität. (2) Je größer die Gefahr des Legitimationsverlusts öffentlichen Handelns beim Scheitern der PPP ist, desto ungünstiger gestaltet sich die Risikoverteilung für den staatlichen Akteur. (3) Je größer die politische Freiwilligkeit des Gegenstands der PPP ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die PPP tatsächlich innovative Ergebnisse erzielt.

Diese Vermutungen werden dann im empirischen Teil des Aufsatzes anhand einer Fallstudie aus Münster erhärtet, nämlich dem Gesundheitshaus, einer öffentlich-privaten Partnerschaft der Stadt mit zwei Stiftungen, zwei Wohlfahrtsverbänden sowie mehreren Selbsthilfegruppen, deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen einer qualitativen Interviewerhebung befragt wurden. Im neu gebauten und von den Partnern gemeinsam betriebenen Gesundheitshaus werden Koordinierungsaufgaben der unteren Gesundheitsbehörde gebündelt. Zudem wird durch Vernetzung und räumliche Nähe eine Verbindung der verschiedenen Dienstleistun-

gen der gesamten kommunalen Gesundheitsvorsorge und darüber hinaus eine effizientere Ressourcenausschöpfung angestrebt, bei der die beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen in die Entwicklung und Durchführung freiwilliger kommunaler Gesundheitsdienste eingebunden werden.

Im Ergebnis identifiziert die Studie das Münsteraner Fallbeispiel als Best Practice und zeigt, dass PPP unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure durchaus effektive Steuerungsinstrumente bei der Weiterentwicklung staatlicher Wohlfahrtsgovernance darstellen können, nämlich dann, wenn der Gegenstandsbereich der Public Private Partnership keinen oder zumindest keinen ausgeprägten Erfolgszwang für die öffentliche Hand nach sich zieht und die treibende Motivation für die Eingehung der Partnerschaft tatsächlich die Innovation von Problemlösungsansätzen ist. Der Beitrag schließt mit der Feststellung, dass nur dort, wo mit neuartigen Governanceinstrumenten experimentiert werden kann, auch Innovationen erwartet werden können.

3.8 Möglichkeiten und Grenzen von Verkehrsordnungspartnerschaften

Ausgangspunkt einer Studie zu Verkehrsordnungspartnerschaften in Nordrhein-Westfalen⁷ ist die kommunalpolitische Forschung in Deutschland, die für lokale Governance aktuell drei große Trends herausgearbeitet hat: Neben einer stärkeren Hierarchisierung der Kommunalverwaltungen und dem verstärkten Einsatz von Privatisierungsmaßnahmen zur Verwaltungsentlastung lässt sich seit Mitte der 1990er Jahre eine zunehmende Bedeutung kommunaler Politiknetzwerke beobachten, die auf eine stärkere Einbindung des Bürgers in die Entscheidungsfindung abzielen (Holtkamp et al. 2006; Walter 2016). Dabei werden Hoffnungen in die organisierte Zivilgesellschaft gesetzt: Durch ihre Beteiligung sollen kommunale Entscheidungsverfahren responsiver, demokratischer und gleichzeitig effizienter gemacht werden (Schwalb/Walk 2007).

Das gilt auch für die sogenannten Ordnungspartnerschaften, die derzeit in ganz Deutschland verstärkt eingesetzt werden. Sie lassen sich mit Schümchen (2006) als lokale Netzwerke definieren, in denen die Polizei mit staatlichen und kommunalen Behörden, Institutionen, Verbänden und Einrichtungen aus Wirtschaft und Gesellschaft sowie Bürgerinnen und Bürgern zusammenarbeitet, um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gemeinschaftlich sicherzustellen. Eine Unterform dieser Netzwerke sind Verkehrsordnungspartnerschaften, die auf eine Erhöhung der Verkehrssicherheit abzielen.

⁷ Eine gekürzte, deutschsprachige Version des Aufsatzes habe ich zusammen mit meiner Mitarbeiterin Maren Meißner in der Zeitschrift *Polizei & Wissenschaft* veröffentlicht (Freise/Meißner 2009).

Die originär polizeiliche Aufgabe der Sicherung der Grundprinzipien des menschlichen Zusammenlebens wird in diesem Kontext als gesamtgesellschaftlicher Auftrag verstanden. Ordnungspartnerschaften sollen zumeist konkrete ordnungs- und sicherheitsspezifische Phänomene und Probleme wie z.B. Vandalismus oder Unfallschwerpunkte fokussieren und weniger allgemeinpräventive Maßnahmen ergreifen (Frevel 2007: 55). Typische Einsatzfelder sind beispielsweise die Bekämpfung von Drogenkriminalität, Vandalismus oder die Verkehrssicherheit (Wurtzbacher 2008). Dabei kommen verschiedene Instrumente zum Einsatz, z.B. Informationsstände in Innenstädten, verstärkte (polizeiliche) Präsenz an Verkehrsunfallschwerpunkten, Verschönerungsaktionen für Stadtviertel oder auch spezielle Schulungsangebote für Senioren im Straßenverkehr.

Zielsetzung der Studie war es, auf der Grundlage von 13 Fallstudien kommunaler Verkehrsordnungspartnerschaften in Nordrhein-Westfalen drei leitende Fragen zu beantworten: (1) Wie lassen sich Verkehrsordnungspartnerschaften als Instrumente kooperativer Steuerung charakterisieren? (2) Welche Strategien und Maßnahmen werden entwickelt? (3) Sind die Ordnungspartnerschaften geeignet, Input- und Output-Legitimität kommunaler Entscheidungsfindung zu steigern oder erzielen sie als (mehr oder minder) oktroyierte Pflichtkooperationen sogar einen gegenteiligen Effekt?

Aus einer Steuerungsperspektive betrachtet lassen sich Ordnungspartnerschaften der fokalen Netzwerk-governance zuordnen (vgl. Sack 2009). Das bedeutet, dass das Netzwerk durch einen dominanten (fokalen) Partner gekennzeichnet ist – für gewöhnlich eine kommunale Polizeidienststelle –, der die Netzwerkbeziehungen steuert und auf den sich ein Großteil der zur Verfügung stehenden Ressourcen konzentriert. Die Kopplung der übrigen Akteure im Netzwerk hingegen ist eher gering ausgeprägt, zwischen ihnen findet jenseits der zentralen Steuerung durch den fokalen Partner kein oder nur wenig Informationsaustausch statt. Die starke Stellung der Polizei führt so dazu, dass die Gremien der Kriminalprävention trotz ihrer kooperativen Elemente hierarchisch organisiert sind und gesteuert werden (Holtkamp et al. 2006).

Ordnungspartnerschaften wird deshalb in der Literatur bislang kein sonderlich gutes Zeugnis ausgestellt (z.B. bei Frevel 2007; Wurtzbacher 2008): Sie gelten als wenig effektive, exklusive Clubs der üblichen kommunalen Entscheidungsträger, in denen die Bürgerinnen und Bürger häufig gar nicht mitwirken können. Die Studie bestätigt diese Annahme allerdings nur zum Teil. Für rund die Hälfte der untersuchten Verkehrsordnungspartnerschaften lässt sich tatsächlich konstatieren, dass es sich um oktroyierte Kooperationen handelt, in denen die eingebundenen Netzwerkpartner (vor allem die Vertreter der Behörden) eher nolens als volens mitwirken. Der zuständige Polizeibeamte setzt in hierarchischer Tradition eine Dienstvorgabe um und schließt

so schon von Vorneherein die Etablierung effektiver Netzwerk-governance aus. Das Ergebnis sind bestenfalls informelle Netzwerkstrukturen, die in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen und auf Webseiten und anderen kommunalen wie polizeilichen Informationsmaterialien künstlich aufgebaut werden, ohne wirksame Maßnahmen zu ergreifen.

Insofern lässt sich aus den vergleichenden Fallstudien die Handlungsempfehlung ableiten, Verkehrsordnungspartnerschaften nicht aus dem Rat oder dem Bürgermeistersessel zu verordnen, wenn sich in den Polizeidienststellen nicht jemand findet, der die Ordnungspartnerschaft mit einem gewissen Maß an Herzblut betreuen möchte. Gelingt das nicht, sind Ordnungspartnerschaften zum Scheitern verurteilt. Schließlich ist in aller Regel der fokale Partner als zentraler Punkt des Netzwerkes für die kontinuierliche Arbeit durch Koordination und Informationssteuerung zuständig und damit für das Gelingen der Ordnungspartnerschaft verantwortlich. Im Ergebnis zeigen die Fallstudien, dass sich Ordnungspartnerschaften zwar durchaus mit Hilfe von Förderpreisen, Beratungs- und Vernetzungsangeboten „von oben“ fördern lassen, in dem Moment, in dem sie allerdings angeordnet werden, ist ein Mehr an Input- und Output-Legitimität kommunaler Governance nicht zu erwarten.

Gleichwohl fördert der Vergleich von Ordnungspartnerschaften im Politikfeld Verkehr auch eine Reihe von bemerkenswerten Ergebnissen zutage, aus denen sich weitere Handlungsempfehlungen ableiten lassen: Outputlegitimität ist nämlich nicht zwingend an konkret messbare Ergebnisse gebunden, in vielen Politikfeldern genügt auch ein *gefühlter Erfolg*. So bezeichnen viele Interviewpartner die positive Berichterstattung als größte Leistung der Kooperation und präsentieren ganze Aktenordner mit Artikeln der lokalen Medien. Gerade das Politikfeld Verkehr hat in der Lokalpresse einen hohen Nachrichtenwert und lässt sich gut visualisieren. Demnach kommt es gar nicht vorrangig darauf an, dass ein Mehr an Verkehrssicherheit tatsächlich erreicht wird, stattdessen geht es um das subjektive Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger, das nicht mit der objektiven Sicherheitslage korrespondieren muss. Das subjektive Sicherheitsgefühl verbessert sich augenscheinlich auch dann, wenn man vermeintliche Sicherheitsinnovationen permanent vor Augen geführt bekommt. Und hier sind die untersuchten Ordnungspartnerschaften sehr erfolgreich.

Die Studie zeigt weiter, dass Verkehrsordnungspartnerschaften beachtliche Ergebnisse erzielen können, wenn ein greifbares Thema vorliegt, das konsensual als Problem definiert werden kann und indem ein Ausgleich von repräsentativer und Expertendemokratie möglich ist. Im Ergebnis schlussfolgert die Studie, dass Verkehrsordnungspartnerschaften als Expertengremien dann Input-Legitimität erzeugen können, wenn ihre Themen vergleichsweise unpolitisch, d.h. dem kommunalpolitischen Wettstreit entzogen sind, auch in der Ordnungspartnerschaft selbst

konsensual behandelt werden können und zudem Haushaltsmittel nur in geringem Umfang binden. Als konkrete Handlungsempfehlung wird geraten, Verkehrsordnungspartnerschaften nur für solche Problemfelder der öffentlichen Sicherheit einzurichten, in denen das Problem konsensual definiert werden kann.

3.9 Demokratische Innovationen und öffentliche Verwaltung

Ausgangspunkt des Aufsatzes „More than Smoke and Mirrors? Systematizing Public Administration an Democratic Innovation“ ist die Feststellung, dass gegenwärtig in Deutschland zahlreiche Kommunen mit partizipativen, deliberativen und direkt-demokratischen Verfahren experimentieren, um die Bürgerinnen und Bürger stärker in den Prozess der Entscheidungsfindung (und mancherorts auch der Entscheidungsimplementation) einzubeziehen, als dies bisher in den stark repräsentativ-demokratischen Kommunalverfassungen geschehen ist. Zum Einsatz kommt eine große Vielzahl von Verfahren. Aber erzielen sie auch den gewünschten Effekt, nämlich Input- und Output-Legitimität gleichermaßen zu erhöhen, und wie lassen sich diese sogenannten demokratischen Innovationen sinnvoll evaluieren?

In dem Beitrag unterbreite ich einen konzeptionellen Vorschlag zur Beurteilung demokratischer Innovationen, indem ich Input- und Output-Legitimität in einer Vierfeldermatrix systematisiere, am Beispiel von vier Fallstudien illustriere und darüber hinaus methodische Überlegungen zur Anwendung der Matrix anstelle. Dabei greife ich unter anderem auf die bereits vorgestellte Studie zu Verkehrsordnungspartnerschaften zurück und führe drei weitere Fallstudien zu demokratischen Innovationen ein, die ich in Münster durchgeführte habe, einer Kommune, die gegenwärtig rege mit Bürgerbeteiligungsverfahren experimentiert.

Abb. 2: Ein Konzept zur Beurteilung demokratischer Innovationen

		Output Legitimacy	
		-	+
Input Legitimacy	-	Democratic Mistake	Democratic Window Dressing
	+	Democratic Overstrain	Democratic Progress

Quelle: Freise (2015a: 78)

Als schlechtestmögliches Ergebnis einer demokratischen Innovation werden Verfahren beurteilt, die zu einer Reduktion von Input- und Output-Legitimität des politischen Entscheidungs-

findungsprozesses gleichermaßen beitragen und somit im doppelten Sinne scheitern. Solche Verfahren werden als demokratischer Missgriff (*democratic mistake*) bezeichnet. Sie liegen vor, wenn die Maßnahme weder zu einer Effizienzsteigerung des politischen Programms beiträgt, noch die Legitimität durch Verfahren zu steigern vermag, sondern im Gegenteil eher zur Reduktion der beiden Legitimitätskanäle beiträgt. Diese Kategorie wird am Beispiel eines Bürgerforums in Münster illustriert, im Zuge dessen die Bürgerinnen und Bürger an der Stadtplanung beteiligt werden sollten. Da jedoch im Grunde sämtliche Entscheidungen bereits durch die Ratsmehrheit im Vorfeld getroffen worden waren, geriet die Bürgerbeteiligung zur Farce. Auch trug die Bürgerbeteiligung keineswegs zu einer Effektivitätssteigerung bei, ganz im Gegenteil: Das Verfahren war aufwändig, teuer und führte am Ende zu einigen Hausbesetzungen und zahlreichen Widerspruchsverfahren gegen die Bauplanung.

Als demokratische Überbeanspruchung (*democratic overstrain*) werden demokratische Innovationen bezeichnet, die zwar eine Steigerung der Input-Legitimität des politischen Prozesses erreichen, jedoch die effektive Implementation der Policy erschweren. Dies wird am Beispiel einer Verkehrsordnungspartnerschaft verdeutlicht, die die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zur lokalen Verkehrspolitik merklich hat ansteigen lassen, gleichzeitig jedoch auch den Aufwand für die Umsetzung durch die beteiligten Behörden erheblich in die Höhe getrieben hat. Offen bleibt im Fallbeispiel, ob die Überbelastung der Behörden durch die gesteigerte Input-Legitimität kompensiert werden konnte.

Diese Frage stellt sich auch für demokratische Innovationen, die als Bilanzkosmetik (*democratic window dressing*) bezeichnet werden. Sie liegen vor, wenn eine Maßnahme zwar zu einer Effizienzsteigerung bei der Politikimplementation beiträgt, jedoch nicht das politische Verfahren zu legitimieren vermag. Diese Variante wird am Beispiel des Münsteraner Bürgerhaushaltes illustriert, der mittlerweile eingestellt worden ist. Hier setzte der Rat der Stadt konsequent Sparvorschläge der Bürgerinnen und Bürger um und konnte so tatsächlich einen Effektivitätsgewinn verbuchen. Das Verfahren selbst war jedoch umstritten und wurde im Rahmen einer Evaluation von den meisten Bürgerinnen und Bürgern nicht als geeignetes Verfahren der Mitbestimmung eingeschätzt, hatte doch kaum jemand die erforderlichen Haushaltskenntnisse, sodass die Zahl der Mitmachenden verschwindend gering ausfiel.

Gemäß der Vierfeldermatrix ist eine demokratische Innovation nur dann ein Erfolg (*democratic progress*), wenn Input- und Output-Legitimität gleichermaßen gesteigert (oder zumindest nicht reduziert) werden. Ein solcher Fall wird am Beispiel des Integrierten Stadtmarketingkonzepts der Stadt Münster verdeutlicht, das deutschlandweit als vorbildliches Bürgerbeteiligungsverfahren betrachtet wird. Hier gelang es tatsächlich, eine erhebliche Zahl von Bürgerinnen und

Bürgern in die Entwicklung des Konzeptes einzubinden und gleichzeitig das Stadtmarketing deutlich effektiver zu gestalten.

Im Ergebnis leistet der Aufsatz einen Beitrag zur Beurteilung von Maßnahmen, die seitens der kommunalen Verwaltung als demokratische Innovation ausgegeben werden. Er verdeutlicht, dass deliberative und partizipative Formen der Bürgerbeteiligung hohen Anforderungen gerecht werden müssen, wenn sie lokale Politik demokratischer gestalten wollen. Diese Bedingungen konkretisiere ich mit Andrea Walter und Friedrich Paulsen in der Einleitung zum Sammelband, in dem der Aufsatz erschienen ist, indem wir demokratische Innovationen in die Ergebnisse der Forschung zu erfolgreichen Verwaltungsreformen einordnen.

3.10 Fördervereine als Ausfallbürgen des Staates?

Die Studie „Substituting for the State – Friendship Societies in Germany“⁸ befasst sich mit einem weiteren länderspezifischen Phänomen der deutschen Zivilgesellschaft, nämlich den Fördervereinen. Zwar ist der Begriff „Förderverein“ in Deutschland nicht geschützt und steht somit im Grunde für jeden Zweck offen. Allerdings lassen sich die weitaus meisten Fördervereine auf einen gemeinsamen Nenner bringen: Es sind eingetragene Vereine (e.V.), bei denen weniger das gemeinsame Handeln der Mitglieder im Vordergrund steht (wie dies etwa bei Sportvereinen der Fall ist), sondern vielmehr die Unterstützung eines gemeinnützigen Anliegens die Vereinsarbeit dominiert. In der Regel äußert sich diese Unterstützung in der Kooperation mit einer öffentlichen Einrichtung (wie etwa Schulen, Bibliotheken, Museen, Kindertagesstätten oder Krankenhäusern) oder auch mit einer gemeinnützigen Organisation (wie Kirchen, Vereinen, Wohlfahrtsverbänden oder Selbsthilfegruppen). Aber auch die Förderung eines gemeinnützigen Zwecks ohne eine konkrete geförderte Einrichtung ist möglich, etwa wenn sich ein Förderverein der Unterstützung einer wissenschaftlichen Forschungsdisziplin verschrieben hat. In seltenen Fällen tritt der Förderverein auch als Träger einer gemeinnützigen Einrichtung auf, z.B. wenn er eine ehemals öffentliche Stadtteilbibliothek übernimmt und weiterführt. Gemeinsam ist zudem allen Fördervereinen, dass sie einen gemeinnützigen Zweck im Sinne des § 52 der Abgabenordnung verfolgen und von den Finanzbehörden steuerlich begünstigt worden sind. Erkennt das Finanzamt die Vereine als gemeinnützig an, unterliegen ihre Einnahmen im ideellen Bereich, im Zweckbetrieb oder im Bereich der Vermögensverwaltung nicht der Körperschaftsbesteuerung. Zudem erhalten sie die Berechtigung, Spendenbescheinigungen auszustellen und in aller Regel können ihre Mitglieder ihre Mitgliedsbeiträge steuermindernd absetzen.

⁸ Eine gekürzte deutschsprachige Fassung des Beitrags wurde im Forschungsjournal Soziale Bewegungen veröffentlicht (Freise 2015b).

Fördervereine boomen hierzulande seit rund 25 Jahren (Krimmer/Priemer 2013) und stellen mittlerweile gut ein Viertel der etwa 580.000 Vereine in Deutschland. Unter den Vereinsneugründungen machen Fördervereine mittlerweile sogar die Mehrheit aus. Aber warum ist das so? Sind Fördervereine Ausdruck eines neuen bürgerschaftlichen Engagements, über das die Bürgerinnen und Bürger Einfluss auf das öffentliche Leben nehmen möchten? Oder treten sie als Ausfallbürgen eines überforderten Wohlfahrtsstaates auf, der nicht mehr in der Lage ist, seine angestammten Aufgaben ausreichend zu finanzieren – ein Verdacht, der in der Literatur häufig geäußert wird, obwohl die Vereinsform bisher kaum untersucht worden ist (z.B. von Braun et al. 2013; Busch 2005; Sprengel 2005).

Um dieser Frage auf den Grund gehen zu können, wählt die Studie eine Mischung aus quantitativer und qualitativer Forschung. In Kooperation mit dem Projekt „Zivilgesellschaft in Zahlen“ (ZIVIZ) des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft wurde zunächst eine Sekundärauswertung des ZIVIZ-Datensatzes durchgeführt und auf die Vereine fokussiert, die sich selbst als Fördervereine klassifizieren. Dabei zeigt sich, dass Fördervereine vor allem ein kommunales Phänomen sind und sich – wenig verwunderlich – zu einem wesentlich größeren Teil als andere Vereine aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen finanzieren. Haupttätigkeitsbereich der Fördervereine in Deutschland ist der Bildungssektor, nahezu jede Schule verfügt heute über einen Förderverein. Aber auch zahlreiche Kultureinrichtungen und soziale Einrichtungen werden durch Fördervereine unterstützt.

In einem zweiten Schritt wurde die Datenauswertung durch eine qualitative Interviewerhebung mit den Vorsitzenden von 70 Fördervereinen im Vereinsregisterbezirk Münster ergänzt. Diese Befragung fördert zwei Erklärungen für den aktuellen Boom von Fördervereinsgründungen zutage: Demnach sind Fördervereine einerseits Ausdruck zunehmender finanzieller Engpässe der öffentlichen Hand, insbesondere der Kommunen. In der Tat sind seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, insbesondere aber im neuen Jahrtausend zahlreiche Städte und Gemeinden mit ihren Haushalten in die roten Zahlen gerutscht, weil ihnen Bund und Länder viele zusätzliche Aufgaben aufgebürdet haben, ohne ausreichende Kompensationsleistungen zur Verfügung zu stellen (Holtkamp 2011). Landauf, landab geraten vor allem Städte mit hoher Arbeitslosigkeit und hohen Sozialausgaben in Haushaltsnot und müssen zur Sanierung ihrer Finanzen insbesondere bei den freiwilligen Leistungen den Rotstift ansetzen. Betroffen ist dabei vor allem der Kultur- und Sportbereich (Fatoyinbo 2011), aber auch der Denkmalschutz und nicht zuletzt der Bildungsbereich, sind doch die Kommunen für den Bau und die Ausstattung von Schulen selbst verantwortlich, während die Länder die Personalkosten tragen. Auch Volkshochschulen, Musikschulen und Landschulheime fallen immer häufiger dem Sparzwang zum

Opfer. Gerade in diesen Tätigkeitsfeldern sind besonders viele Fördervereine aktiv und bestätigen, dass sie kompensatorische Aufgaben erfüllen, etwa indem sie den Betrieb der Einrichtung selbst übernehmen oder finanzielle Mittel akquirieren.

Allerdings zeigt die Studie auch, dass die Ausfallbürgschaft für den überlasteten Staat bei weitem nicht der wichtigste Anlass für die Neugründung von Fördervereinen ist. Vielmehr bestätigt die Erhebung eine zweite Annahme: Demnach sind Fördervereine Ausdruck einer sich wandelnden Kultur des bürgerschaftlichen Engagements, in der die Bürgerinnen und Bürger als zivilgesellschaftliche Akteure Einfluss auf die Arbeit öffentlicher Einrichtungen nehmen möchten. Sehr häufig sind nämlich die Mitglieder von Fördervereinen von der Arbeit der geförderten Einrichtung unmittelbar oder mittelbar selbst betroffen, beispielsweise als Eltern, deren Kinder die geförderte Schule besuchen oder als Nutzerinnen und Nutzer einer öffentlichen Bibliothek oder Mitglieder einer Kirchengemeinde, die ihre Kirchen saniert.

Im Sinne von Avner Ben-Ner (1994) sind sie damit Stakeholder der Einrichtung und können über den Förderverein Einfluss auf das Angebot und deren Qualität nehmen. Zwar würde die geförderte Einrichtung auch ohne den Verein bestehen, die Unterstützung des Vereins ist aber ein wertvolles Extra, das die Arbeit der Einrichtung bereichert und die Anspruchsgruppen mit der Organisation verbindet. In anderen Worten: Der Förderverein fungiert als „Sahnehäubchen“, indem er beispielsweise in der Kindertagesstätte zusätzliches Spielzeug anschafft oder der Kirchengemeinde den Kauf von Sakralkunst ermöglicht. Solche Angebote sind keine Pflichtleistungen, bereichern aber die geförderte Einrichtung und ermöglichen den Vereinsmitgliedern, an der Arbeit zumindest im Kleinen zu partizipieren. Das ist insbesondere in einer sich nach wie vor pluralisierenden Gesellschaft ein wichtiger Anreiz, entsprechen doch uniforme öffentliche Angebote häufig nicht (mehr) den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger.

Aus der Perspektive der partizipativen Demokratieforschung ist dies ein interessantes Ergebnis, gilt Deutschland in der internationalen Forschung doch gemeinhin als Nachzügler bei der Einführung partizipativer, deliberativer und direkt-demokratischer Instrumente (wie Bürgerbefragungen, Bürgerhaushalten, Planungszellen etc.). Fördervereine erfüllen aber vielfach genau diese Funktion, öffnen sie doch Mitwirkungskanäle in staatlichen (meist kommunalen) Einrichtungen. Dabei entfalten Fördervereine in der Regel sicherlich nicht das bürgerschaftliche Engagement wie dies im klassischen Mitgliederverein der Fall ist. Bei vielen ihrer Mitglieder beschränken sich die Aktivitäten auf das Ausfüllen von Beitrittserklärung und Kontoeinzugsermächtigung. Dennoch kann auf diese Art und Weise Einfluss auf die öffentliche Einrichtung genommen werden. So zeigt die Studie beispielsweise, dass in Schulen der Förderverein häufig größeren Einfluss auf das Schulprofil nehmen kann als etwa die Elternpflegschaft, stellt der

Förderverein für die Schulleitungen nicht selten eine wichtige Einnahmequelle dar. Fördervereine können somit den Instrumenten der partizipativen Demokratie zugeordnet werden, die zur Input-Legitimierung von Entscheidungen an den geförderten Einrichtungen beitragen können.

Gleichwohl zeigt die Studie auch, dass diese Mitwirkung in Fördervereinen nicht unproblematisch ist. Fördervereine sind (wie im Grunde die komplette Vereinslandschaft in Deutschland) ein typisches Mittelschichtphänomen. Menschen mit geringem Einkommen werden in aller Regel nicht Mitglied in Fördervereinen, weil ihnen die nötigen finanziellen Mittel fehlen. Eine Form der informellen Einflussnahme bleibt ihnen daher verwehrt. Eine Vereinslandschaft, die nur aus Fördervereinen bestünde, ist deshalb aus Perspektive der normativen partizipativen Demokratietheorie nicht wünschenswert. Im Gegenteil: Fördervereine können lediglich ergänzend wirken und sollten hinsichtlich ihres sozialintegrativen Potentials nicht überbewertet werden. Als wichtiges Standbein der zivilgesellschaftlichen Infrastruktur sind sie jedoch von großer Bedeutung und Ausdruck eines selbstbewussten bürgerschaftlichen Engagements, das auf eine Mitgestaltung der Daseinsvorsorge ausgerichtet ist.

3.11 Politische Stiftungen als Akteure der Zivilgesellschaft?

Der kürzeste Beitrag dieses Kumulus' wurde zur *International Encyclopedia of Civil Society* beigesteuert. Er portraitiert die deutschen politischen oder parteinahen Stiftungen, die im internationalen Vergleich ein Spezifikum darstellen.⁹

Der Beitrag führt in die Arbeitsweise und Funktionen der politischen Stiftungen (die mit Ausnahme der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit allesamt die Rechtsform eines eingetragenen Vereins tragen) ein und verdeutlicht die enge Kooperation zwischen Staat und organisierter Zivilgesellschaft in Deutschland sowie den besonderen Stellenwert der politischen Bildungsarbeit, die hierzulande umfangreiche öffentliche Förderung erhält, aber in der Tradition einer spezifischen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips nicht direkt durch den Staat sondern durch gesellschaftliche Großgruppen (neben den parteinahen Stiftungen auch durch kirchliche, gewerkschaftliche und arbeitgebernahe sowie durch wertneutrale Bildungsträger) ausgerichtet wird. Ferner arbeitet der Beitrag die besondere Bedeutung politischer Stiftungen als Think Tanks für die konkurrierenden parteipolitischen Ideologien heraus und skizziert die Grundlagen ihrer Finanzierung und Tätigkeitsschwerpunkte, etwa als Begabtenförderwerke.

⁹ Meine weiteren Einträge in der *International Encyclopedia of Civil Society* sind: *Friedrich-Ebert-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Nell-Breuning, Oswald von und Fugger, Jakob.*

Schließlich verdeutlicht der Text die außenpolitische und entwicklungspolitische Funktion von Friedrich-Ebert-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung und Rosa-Luxemburg-Stiftung. Nachdem die Bundesrepublik als Nachfolgerin des nationalsozialistischen Regimes nach dem Zweiten Weltkrieg international nachhaltig diskreditiert war und deshalb nicht selbst als Promoterin demokratischer Transformationsprozesse in Erscheinung treten konnte, übertrug sie die Demokratieförderung an die politischen Stiftungen, die heute mit mehr als 300 Entsendeten und über 1.000 Ortskräften Demokratisierungsprozesse initiieren oder begleiten und dabei deutlich weniger diplomatische Rücksicht nehmen müssen als dies bei vergleichbaren Förderprogramme anderer Staaten (z.B. USAID oder den Botschaftsprogrammen Kanadas, der Niederlande oder der skandinavischen Staaten) der Fall ist. Dabei haben sie eine Reihe langfristiger Förderprogramme entwickelt, die im internationalen Vergleich sehr erfolgreich sind, zielen sie doch auf die Schulung möglicher Eliten und die Etablierung einer zivilgesellschaftlichen Infrastruktur, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, aber auch in der Gleichstellungs- und Umweltpolitik sowie in der Europapolitik ab.

Der Beitrag schließt mit einer kurzen Diskussion der Legitimität politischer Stiftungen, die sowohl im In- als auch im Ausland regelmäßig in Frage gestellt wird. Während das Bundesverfassungsgericht der Diskussion um die Rechtmäßigkeit politischer Stiftungen mit seinem Urteil von 1972 ein Ende gesetzt hat, stehen die politischen Stiftungen in autoritären Staaten regelmäßig in der Kritik, so etwa in China oder Russland, wo sie ihre Arbeit entweder ganz eingestellt haben oder unter erschwerten Bedingungen arbeiten.

3.12 Autoritäre Rohstoffrentierstaaten und das Legitimitätsproblem

Der jüngste Beitrag im Kumulus, der Anfang 2017 in der Zeitschrift für Politik veröffentlicht wurde, befasst sich nicht dezidiert mit einer zivilgesellschaftlichen Fragestellung. Gleichwohl ergeben sich aber Anknüpfungspunkte zur Zivilgesellschaftsforschung.

Der Aufsatz basiert auf der Feststellung, dass unter den Autokratien der Welt die sogenannten Rohstoffrentierstaaten eine Sonderrolle einnehmen. Gemäß Hazem Beblawi (1987) sind (Rohstoff-)Rentierstaaten eine besondere Form der Rentenökonomie, in denen die Staatseinnahmen durch Erlöse aus Rohstoffverkäufen dominiert werden. An der Generierung der Renten ist nur ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung direkt beteiligt, der Großteil profitiert lediglich vom Wohlstand, der durch den Hauptempfänger der externen Renten, die Regierung, distribuiert wird. Die Herrschaft in autokratischen Rentierstaaten stützt sich deshalb in erheblichem Maße auf die Output-Seite der Legitimität – oder verkürzt gesagt: auf den Reichtum an Rohstoffen,

der in großzügige Wohlfahrtsprogramme investiert werden kann. Aber was geschieht, wenn diese Rohstoffquellen mittelfristig zu versiegen drohen oder es zu einem dauerhaften Einbruch der Weltmarktpreise kommt?

Der Beitrag stellt die These auf, dass autokratische Regime angesichts ihrer Abhängigkeit von den externen Renten als Quelle ihrer Output-Legitimität unter Druck geraten sollten und daher neue Wege zur Stabilisierung ihrer Herrschaft suchen. Dieser These geht der Beitrag am Beispiel dreier Erdölexportierstaaten (Venezuela, Russland und Demokratische Republik Kongo) auf den Grund.

Im Ergebnis zeigt der Vergleich, dass Regime-Eliten in den autokratischen Rentierstaaten bei wegbrechenden Renteneinnahmen neben repressiven Maßnahmen auch auf Input-Legitimitäts-Strategien ausweichen. Die Länderstudien bestätigen die Ausgangsvermutung, dass autoritäre Rohstoffrentierstaaten angesichts mittelfristig zu erwartender Rückgänge in den Exporteinnahmen versuchen, durch den Aufbau eines strategischen Narrativs, auf das im Notfall zurückgegriffen werden kann, bzw. durch Maßnahmen der symbolischen Öffnungen ihre Input-Legitimität zu erhöhen. Dies gilt für alle drei untersuchten Staaten, wenngleich in sehr unterschiedlicher Art und Weise. Grundlegend zeigt sich jedoch, dass wir in den drei Staaten die Generierung eines Bedrohungs-Narrativs zur Verstärkung der Input-Legitimität beobachten können. In Russland und Venezuela lassen sich zudem - zumindest zeitweise - Maßnahmen der symbolischen Öffnungen der Regime nachzeichnen, mit denen diese auf Krisensituationen zu reagieren bzw. diese Krisen schon von vornherein zu vermeiden suchen. Schließlich scheint die Salienz dieser Maßnahmen für alle drei untersuchten Staaten im Zeitverlauf anzusteigen.

Die Fallstudien stellen sicher noch keine robuste Bestätigung des Arguments dar, können aber einen ersten, vielversprechenden Blick auf die Rolle von Bedrohungsnarrativen für die Input-Legitimität autoritärer Regime werfen. Der Beitrag regt deshalb an, das theoretische Argument auf der Grundlage einer viel größeren Auswahl an Fällen zu überprüfen und schlägt vor, auch zu eruieren, welche Rolle bzw. Relevanz diese Strategien der Input-Legitimation im Vergleich zu anderen Maßnahmen einnehmen.

Dabei sollte auch untersucht werden, wie sich das Verhältnis der autoritären Regime zur Zivilgesellschaft entwickelt. Ergebnisse der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung lassen neben dem Einsatz repressiver Maßnahmen gegen die Zivilgesellschaft (z.B. in Russland) auch die Kooptation zivilgesellschaftlicher Akteure wahrscheinlich erscheinen. Dem Argument folgend ist die Kooptation die effektivere Maßnahme zur Aufrechterhaltung der Regimestabilität. Ob sich diese These allerdings empirisch erhärten lässt, bleibt abzuwarten.

4. Zusammenfassung: Erkenntnisgewinne der Habilitation

Welche Erkenntnisse lassen sich zusammenfassend aus den eingereichten Aufsätzen ableiten und welchen Beitrag leisten sie für die Politikwissenschaft? Diese Fragen sollen im Schlussteil der Einführung in den Kumulus diskutiert werden.

Die meisten der vorgelegten Beiträge thematisieren verschiedene Organisationen der Zivilgesellschaft und fragen nach den Möglichkeiten, Input- und/oder Output-Legitimität durch die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure (zumeist Nonprofit-Organisationen) aufrechtzuerhalten oder neu zu erzeugen. Dies geschieht gleichermaßen aus dem Blickwinkel der Partizipationsforschung und der Public Policy-Forschung. Innerhalb der Demokratietheorie knüpft meine Forschung an die Überlegungen des modernen Republikanismus an: Eine Reduzierung der Legitimierung von Politik einzig auf regelmäßige Wahlakte oder gelegentlich abgehaltene Referenden und die Garantie eines umfassenden Rechtsstaates genügt als Legitimierungsressource nicht. Vielmehr begreife ich Demokratie als eine Herrschaftsform, in der trotz gesellschaftlicher Pluralität Deliberationsprozesse zumindest zu den großen Streitfragen möglich sind, wenn es gelingt, Konflikte zu zivilisieren. Dabei spielen zivilgesellschaftliche Akteure eine zentrale Rolle, sind es doch überwiegend sie, die als Medien der Deliberation fungieren und zugleich als Träger von bürgerschaftlichem Engagement Partizipation am politischen Entscheidungsfindungsprozess ermöglichen.

Meine zentrale Forderung an ein politisches System ist daher die Etablierung von Verfahren, die den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit eröffnet, an der Entscheidung ihrer Angelegenheiten mitzuwirken oder zumindest mitwirken zu können und damit zwischen pluralen Interessen legitime Aushandlungsergebnisse ermöglicht. Dabei geht es nicht um den maximalen direkten Einfluss des Volkes, aber um ein System von Spielregeln, das eine „Art Arbeitsteilung von Regierenden und Regierten“ (Enzmann 2009: 307) etabliert, indem beispielsweise durch partizipative, deliberative und direkt-demokratische Prozeduren in Ergänzung zum Repräsentativsystem die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Bürgerinnen und Bürger angestrebt wird, gleichzeitig aber auch ein entscheidungsfähiger und effektiver Regierungsapparat erhalten bleibt.

Subsidiarisierung, Föderalisierung, Transparenz und die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen in die Produktion öffentlicher Güter stellen dabei wichtige Instrumente für die Verwirklichung einer erstrebenswerten politischen Grundordnung für mich dar. Dabei formuliere ich hohe Anforderungen an die Bürgerinnen und Bürger, die für mich nicht nur Grundrechtsträger sind, sondern in republikanischer Tradition Bürgertugenden an den Tag legen soll-

ten, damit ein demokratisches Zusammenleben verwirklicht werden kann. Ich bin mir dabei durchaus bewusst, dass die Mitwirkungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger begrenzt ist und darüber hinaus ein Elitenbias bestehen bleibt (Schmitz 2000).

Dennoch lebt Demokratie vom Engagement der Bürgerinnen und Bürger, und das nicht nur im Großen, sondern gerade auch über das zivilgesellschaftliche Engagement im Kleinen. In vielen meiner Arbeiten habe ich faszinierende Beispiele für solche demokratischen Bürgertugenden erlebt und beschrieben: Eltern bringen sich über Schulfördervereine in die Integration von geflüchteten Kindern ein. Patientenselbsthilfegruppen sorgen für die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und anderen Handicaps. Kaufmannschaften, Elternverbände, Verkehrsclubs und andere Vereine suchen in Ordnungspartnerschaften mit Polizei und anderen kommunalen Behörden nach Verbesserungsmöglichkeiten der lokalen Verkehrssicherheit. Politische Stiftungen fördern die politische Entscheidungsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger. Verbände der freien Wohlfahrtspflege wirken nicht nur als Interessenvertreter ihrer Mitglieder, sondern agieren auch als Wertewächter in der Wohlfahrtsproduktion. Alle diese Beispiele illustrieren eindrucksvoll, wie politische Systeme durch zivilgesellschaftliche Partizipation an Input- und Output-Legitimität gewinnen können.

Doch unter welchen Umständen kann dies gelingen? Und führt ein Mehr an Zivilgesellschaft zwingend zu einem Mehr an demokratischer Legitimität? Ist Zivilgesellschaft wirklich *Everybody's Darling*, wie es in der Überschrift zu dieser Kumuluseinführung etwas provokant heißt? Und was bedeutet eine anhaltende gesellschaftliche Pluralisierung sowie ein Komplexitätsaufwuchs von Governance für die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure? Meine (Teil-)Antworten auf diese Fragen betrachte ich als meinen wesentlichen Beitrag zur Politikwissenschaft.

Zunächst unterstreicht meine Forschung die Erkenntnis der empirischen Demokratieforschung, dass ein *One fits all*-Modell zur Legitimierung politischer Entscheidungen nicht denkbar ist und zwar weder auf der Input- noch auch auf der Output-Seite. So mag eine Form partizipativer Demokratie wie das Instrument des Bürgerhaushaltes in lateinamerikanischen Städten auf große Zustimmung seitens der Regierten stoßen, während das gleiche Instrument in Europa nicht ansatzweise dieselben Effekte zeitigt (Stortone 2010). Auch direkt-demokratische Instrumente wie Bürgerbefragungen und Bürgerentscheide führen in einem Land nicht zwangsläufig zu einem Mehr an Demokratie, obwohl dies in einem anderen der Fall ist. Und nicht zuletzt werden auch die Outputs der Politik seitens der Regierten sehr verschieden bewertet: Ein Policy-Output, der in einem Land als effektive Verwirklichung des Bürgerwillens gefeiert wird, steht andernorts im Kreuzfeuer der Kritik.

In anderen Worten: Demokratische Legitimität ist stets kontextabhängig, und demokratische Innovationen bedürfen immer einer Adaption, wenn sie aus einem politischen System in ein anderes bzw. von einer Politikarena in eine andere übertragen werden sollen. Wie eine solche Adaption aussehen kann, untersuche ich beispielsweise in meiner Studie nordrhein-westfälischer Verkehrsordnungspartnerschaften. Das Instrument – ursprünglich in den Vereinigten Staaten entwickelt – erzielt auch in deutschen Kommunen Erfolge, wenn eine Reihe von Spezifika der deutschen Kommunalpolitik berücksichtigt werden: So können Ergebnisse von solchen präventiven Räten in Deutschland nicht gegen die Widerstände der Stadt- bzw. Gemeinderäte durchgesetzt werden, weshalb eine klare Definition möglicher Ergebnisse und die Einbindung der kommunalen Parteien und anderer kommunaler Vetospieler Funktionsvoraussetzung von Ordnungspartnerschaften sind. Zudem lassen sich solche Verfahren in Deutschland kaum oktroyieren: Besteht beim zentralen Netzwerkpartner (etwa dem leitenden Beamten der Polizeibehörde) kein Interesse an einer Öffnung, ist die Maßnahme von vorneherein zum Scheitern verurteilt. Auch meine Studien zur Einbindung von Selbsthilfegruppen in die kommunale Gesundheitspolitik oder meine Arbeit zur Rolle von Fördervereinen liefert Indizien für die erfolgreiche Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die politische Entscheidungsfindung.

Meine Forschung zeigt darüber hinaus, dass die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure Legitimitätssteigernd wirken kann, dabei jedoch in vielen Fällen etablierte Herrschaftsverhältnisse perpetuiert. Die verbreitete Hoffnung, die Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft führe zu einer Ausweitung der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und zu einer Etablierung herrschaftsfreier Diskurse, wird in meinen Arbeiten häufig als Wunschdenken entlarvt. So zeige ich beispielsweise in meiner Studie zu Fördervereinen in Deutschland, dass diese Organisationen einerseits Partizipationskanäle für Bürgerinnen und Bürger öffnen, zugleich aber (zumindest im untersuchten Münster) eine Veranstaltung der Bourgeoisie bleiben, also der Wirtschafts- und Besitzbürger, die seit dem Aufkommen der bürgerlichen Gesellschaft im 19. Jahrhundert die Vereinsszene dominieren (vgl. dazu auch Kocka 2008). Damit untermauere ich die Feststellung Wolfgang Merkels (2015), dass die meisten demokratischen Innovationen, mit denen in den vergangenen Jahren experimentiert wurde, die „üblichen Verdächtigen des demokratischen Betriebs“ bedienen, nämlich tendenziell höher Gebildete, die in gesicherten Arbeitsverhältnissen mit mittlerem bis höherem Einkommen leben. Wer somit einseitig direkt-demokratischen, partizipativen und deliberativen Instrumenten das Wort redet und zu deren Gunsten repräsentativ-demokratische Institutionen schleift, kann nicht mit einem Zugewinn demokratischer Qualität rechnen. Damit diese zustande kommt, bedarf es weiterer Vorausset-

zungen, nämlich vor allem der konsequenten Förderung demokratischer Mündigkeit der Bürgerinnen und Bürger.

Deshalb plädiere ich für den Ausbau und die Vertiefung der Demokratieförderung in Deutschland und Europa und sehe mit Sorge, dass dem sozialwissenschaftlichen Unterricht an den Primar- und Sekundarschulen eine zunehmend untergeordnete Rolle zukommt. Landeszentralen für politische Bildung werden geschlossen (Niedersachsen) oder stark verkleinert (Hessen, Sachsen), und die Institutionenkenntnisse über die Europäische Union sind selbst bei den Studierenden von Einführungskursen im Fach Politikwissenschaft so gering, dass eine zielführende Diskussion über Stärken und Schwächen europäischer Governance häufig nicht möglich ist. In einer Zeit, in der politische Entscheidungen komplexer werden, sind Investitionen in Demokratieförderung zwingend erforderlich. Bereits in meiner Dissertation 2004 habe ich gezeigt, dass die Förderung demokratischer Kompetenzen in den postsozialistischen Transformationsstaaten zentrale Herausforderung für die dauerhafte Etablierung demokratischer Ordnungen ist. Wie wichtig dieser Hinweis damals war, zeigt sich heute schmerzlich und zwar nicht nur im Osten Europas. In sehr vielen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union fassen populistische Bewegungen Fuß und propagieren einen ausgrenzenden, aggressiven Nationalismus. Hier bestätigt sich, dass eine Zivilgesellschaft keineswegs Garant für die Herausbildung demokratischer Tugenden ist. Ganz im Gegenteil: Zwar ist sie für das Funktionieren einer Demokratie unerlässlich, gleichwohl können in ihr auch autoritäre, exkludierende und unsolidarische Verhaltensmuster heranwachsen (Roth 2003), wie sie beispielsweise die Dresdner PEGIDA-Bewegung demonstriert. Es rächt sich heute, dass in den neuen Bundesländern nicht dieselben Anstrengungen in der Demokratiebildung unternommen wurden, die die Westalliierten nach dem Zweiten Weltkrieg in der alten Bundesrepublik vorantrieben.

Engagementpolitik wird somit immer wichtiger für die Aufrechterhaltung demokratischer Tugenden und meine Forschung leistet einen Beitrag dazu, die Erfolgsbedingungen von Fördermaßnahmen zu erfassen. So arbeite ich beispielsweise gegenwärtig mit Kolleginnen und Kollegen in der DVPW-Themengruppe Hochschullehre an Materialien zur Verbesserung der Demokratiedidaktik für den Einsatz in der politikwissenschaftlichen Lehre.¹⁰

Darüber hinaus leistet meine Forschung auch einen Beitrag zum besseren Verständnis des europäischen Integrationsprozesses und der Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure darin. Von besonderem Interesse ist dabei für mich die Untersuchung europäischer Mehrebenenpolitik, insbesondere der europäischen Kohäsionspolitik, die ich als zentrale Legitimierungsressource der

¹⁰ Vgl. dazu den von Daniel Lambach moderierten Blog der Arbeitsgruppe unter <http://www.hochschullehre-politik.de/>.

Europäischen Union identifiziere und deren Entwicklung ich weiter begleiten möchte. Dabei interessieren mich vor allem die Leistungsfähigkeit europäischer Politik und die Möglichkeiten und Grenzen der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Entscheidungsfindung und -implementation. So arbeite ich beispielsweise seit einigen Semestern mit der Euroregion EUREGIO in Gronau zusammen und evaluiere mit meinen Studierenden ausgewählte Förderprogramme im deutsch-niederländischen Grenzgebiet.¹¹

Dabei zeigt sich: Zwar ist Europa heute fester Bestandteil nationaler Identität, zentrales Identifikationsobjekt der europäischen Völker ist und bleibt jedoch der Nationalstaat. Bis heute ist es nicht gelungen, transnationale zivilgesellschaftliche Verständigungsprozesse zu etablieren, die einen adäquaten Umgang mit europäischer Verschiedenartigkeit ermöglichen würden. Aktuell reagieren nationale Kollektividentitäten auf europäische Einflüsse mit Abwehrhaltung und der Ablehnung des Fremden: Sprachliche Grenzen, eine fehlende integrative europäische Öffentlichkeit und schließlich institutionelle Probleme der transnationalen Zivilgesellschaft blockieren bislang eine kulturelle und soziale europäische Integration. Ich halte es für sehr wahrscheinlich, dass diese Blockade auf absehbare Zeit nicht überwunden werden kann. In meiner aktuellen Forschung im Projekt InnoSi¹² zu wohlfahrtsstaatlichen Investitionsstrategien zeigt sich beispielsweise, wie verschieden die europäischen Sozialstaaten ausgestaltet sind und dabei ganz unterschiedliche Werteentscheidungen getroffen haben. Ziel meiner künftigen Forschung ist es deshalb zu untersuchen, wo eine vertiefte europäische Integration zu einem Legitimitätszuwachs beitragen kann und wo dies ausgeschlossen ist.

Im Fokus meiner Forschung werden weiterhin die mannigfaltigen Organisationen der Zivilgesellschaft stehen, zu deren besseren Verständnis ich beitragen möchte, indem ich mich mit folgenden drei leitenden Fragestellungen befasse:

- Unter welchen Kontextbedingungen führt zivilgesellschaftliche Partizipation am politischen Entscheidungsfindungsprozess zu einem Mehr an demokratischer Qualität?
- Unter welchen Bedingungen können Organisationen der Zivilgesellschaft in verschiedenen Politikfeldern als Partner des Staates eine möglichst effektive Steuerung ermöglichen, ohne dabei auf die Funktion reiner Erfüllungsgehilfen reduziert zu werden, die ihrer sozialinteraktiven Funktion nicht mehr nachkommen?
- Und ist es möglich, erfolgreiche Governancearrangements und demokratische Innovationen aus einem Kontext (z.B. einem Nationalstaat) in einen anderen zu überführen?

¹¹ Vgl. dazu die Evaluationsberichte auf meiner Website unter <http://www.unimuenster.de/IfPol/personen/freise.html>.

¹² InnoSi = Innovative Social Investment: Strengthening communities in Europe (www.innosi.eu).

5. Verwendete Literatur für die Kumuluseinführung

- Adloff, Frank (2005): Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis. Frankfurt am Main: Campus.
- Adloff, Frank (2014): Philanthropisches Handeln in den USA und Deutschland: Zwischen Elitenproduktion und Zivilgesellschaft. In: Lauterbach, Wolfgang/Hartmann, Michael/Störing, Miriam (Hg.): Reichtum, Philanthropie und Zivilgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag, S. 181-198.
- Anheier, Helmut (1999): Der Dritte Sektor im internationalen Vergleich. Ökonomische und zivilgesellschaftliche Dimensionen von Nonprofit-Organisationen. In: Berliner Journal für Soziologie, Heft 9, S. 197–212.
- Anheier, Helmut/Priller, Eckhard/Zimmer, Annette (2000): Zur zivilgesellschaftlichen Dimension des Dritten Sektors. In: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Die Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung. Berlin, S. 71-98.
- Anheier, Helmut/Freise, Matthias (2004): Der Dritte Sektor im Wandel: Zwischen New Public Management und Zivilgesellschaft. In: Gosewinkel, Dieter et al. (Hg.): Zivilgesellschaft - national und transnational. Berlin: Edition Sigma, S. 129-150.
- Beblawi, Hazem (1987): The Rentier State in the Arab World. In: Beblawi, Hassan/Luciani, Giacomo (Hg.): The Rentier State. Nation, State and Integration in the Arab World. London: Croom Helm, S. 49-62.
- Ben-Ner, Avner (1994): Who Benefits from the Nonprofit Sector? Reforming Law and Public Policy Towards Nonprofit Organizations. In: Yale Law Journal. Jg. 104, Heft 6, S. 731-762.
- Benz, Arthur (2004): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur (2009): Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beyme, Klaus von (2000): Zivilgesellschaft - Karriere und Leistung eines Modebegriffs. In: Markus Hildermeier, Markus/Kocka, Jürgen/Conrad, Christoph (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen. Frankfurt/Main: Campus, S. 41-56.
- Biermann, Frank/Pattberg, Philipp (2004): Governance zur Bewahrung von Gemeinschaftsgütern. Grundprobleme und Institutionen der Umweltpolitik. In: Lange, Stefan/Schimank, Uwe (Hg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden: VS, S. 169-187.
- Bluhm, Harald/Malowitz, Karsten (2015): Integration durch Konflikt. Zum Programm zivilgesellschaftlicher Demokratie. In: Lembcke, Oliver/Ritzi, Claudia/Schaal, Garry (Hrsg.): Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 1: Normative Demokratietheorien. Wiesbaden: Springer VS, S. 189-222.
- Bode, Ingo (2006): Co-Governance within Networks and the Nonprofit-Forprofit Divide. A Cross-Cultural Perspective on the Evolution of Domiciliary Elderly Care. In: Public Management Review. Vol. 8, Nr. 4, S. 551–566.
- Bode, Ingo (2013): Die Infrastruktur des postindustriellen Wohlfahrtsstaats. Organisation – Wandel – gesellschaftliche Hintergründe. Wiesbaden: Springer VS.
- Böhm, Andrea (2003): „Zivilgesellschaft“ – Polemik gegen ein Wundermittel. In: Lohmann, Georg (Hrsg.): Demokratische Zivilgesellschaft und Bürgertugenden in Ost und West. Frankfurt/M.: Peter Lang, S. 139-159.
- Branden, Taco/van Hout, Elizabeth (2006): Co-management in public service networks. In: Public Management Review. Vol. 8, Nr. 4, S. 537-549.

- Brandsen, Taco/Honingh, Marlis (2015): Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. In: *Public Administration Review*. Jg.76, Heft 3, S. 425-437.
- Braun, Sebastian/Hansen, Sebastian/Langner, Stefan (2013): *Bürgerschaftliches Engagement an Schulen. Eine empirische Untersuchung über Schulfördervereine*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brix, Emil (1999): Zivilgesellschaft als Begriff und theoretisches Konzept. In: *SWS-Rundschau*, Jg. 39, Heft 2, S. 120-128.
- Bunce, Valerie (2000): The historical origins of the east-west divide: Civil Society, Political Society, and Democracy in Europe. In: Nancy Bermeo/Phillip Nord (Hrsg.): *Civil Society before Democracy. Lessons from Nineteenth-Century Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield, S. 209-236.
- Butterwege, Christoph (2014): *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. Wiesbaden: VS.
- Busch, Rolf (2005): Der Aufstieg der Fördervereine und Freundeskreise. In: Busch, Rolf/Hauke, Petra (Hg.): *With a little help from my friends. Fördervereine und Freundeskreise für Bibliotheken*. Bad Honnef: Bock & Herchen, S. 13-36.
- Charrad, Kristina (2009): *Participants or Observers in European Governance? Civil Society Lobbyists from Central and Eastern Europe in Brussels*. Baden-Baden: Nomos.
- Cohen, Jean/Arato, Andrew (1994): *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven/London: Yale University Press.
- Dekker, Paul (2014): Tocqueville did not write about soccer clubs: Participation in voluntary associations and political involvement. In: Freise, Matthias/Hallmann, Thorsten (Hrsg.): *Modernizing Democracy. Associations and Associating in the 21st Century*. New York: Springer, S. 45-57.
- Demirovic, Alex (1991): Hegemonie und Öffentlichkeit. In: *Das Argument*, Jg. 33, Heft 1, S. 41 - 55.
- Dreier, Ralf (1983): Widerstand und ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat. In: Glotz, Peter (Hrsg.): *Ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat*. Frankfurt/Main: Campus, S. 54-75.
- Duten, Alexia (2014): *Global Health: Stepping Stone or Stumbling Block for the European Union?* Baden-Baden: Nomos.
- Eising, Rainer/Lenschow, Andrea (2007): *Governance in der EU*. In: Benz, Arthur et al. (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 325-338.
- Elsen, Susanne/Walk, Heike (2016): *Genossenschaften und Zivilgesellschaft: Historische Dynamiken und zukunftsfähige Potenziale einer ökosozialen Transformation*. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*. Jg. 29, Heft 3, S. 60-72.
- Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestags (2002): *Abschlussbericht*. Opladen: Leske + Budrich.
- Enzmann, Birgit (2009): *Der demokratische Verfassungsstaat. Zwischen Legitimitätskonflikt und Deutungsoffenheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: John Wiley & Sons.
- Europäische Kommission (2001): *European Governance - A White Paper*. COM (2001) 428 final, 25.07.2001. Brüssel.
- European Volunteer Center (2014): *Volunteering Infrastructure in Europe*. Brüssel: European Volunteer Center.
- Evers, Adalbert (1995): Part of the welfare mix: The third sector as an intermediate area. In: *Voluntas*. Jg. 6, Heft 2, S. 159-182.

- Evers, Adalbert/Lavielle, Jean-Louis (Hrsg.) (2004): *The Third Sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Evers, Adalbert (2013): The concept of 'civil society': different understandings and their implications for third sector policies. In: *Voluntary Sector Review*. Jg. 4, Heft 2, S. 149–164.
- Fatoyinbo, Joy (2011): Kommunale Kulturfinanzierung im Zeichen der Krise. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 61, Heft 6/7, S. 19-25.
- Fehren, Oliver (2008): *Wer organisiert das Gemeinwesen? Zivilgesellschaftliche Perspektiven Sozialer Arbeit als intermediärer Instanz*. Berlin: Edition Sigma.
- Florida, Antonia (2013): *Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy. Two Histories, Some Intersections*. Paper für die 7th General Conference des ECPR in Bordeaux.
- Follesdal, Anders/Hix, Simon (2005): *Why there is a democratic deficit in the EU*. *European Governance Papers (EUROGOV) No. C-05-02*.
- Frantz, Christiane/Martens, Kerstin (2006): *Nichtregierungsorganisationen (NGOs)*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Freise, Matthias (2004): *Externe Demokratieförderung in postsozialistischen Transformationsstaaten*. Münster: LIT.
- Freise, Matthias (2008a): Was meint Brüssel eigentlich, wenn von Zivilgesellschaft die Rede ist? In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*. Jg. 20, Heft 2, S. 16-28.
- Freise, Matthias (2008b): *The Civil Society Discourse in Brussels - Between Societal Grievances and Utopian Ideas*. In: Freise, Matthias (Hg.): *European Civil Society on the Road to Success?* Baden-Baden: Nomos, S. 23-43.
- Freise, Matthias (Hg.) (2008c): *European Civil Society on the Road to Success?* Baden-Baden: Nomos.
- Freise, Matthias/Meißner, Maren (2009): *Effektive Netzwerk-governance oder oktroyierte Kooperation? Verkehrsordnungspartnerschaften in Nordrhein-Westfalen*. In: *Polizei & Wissenschaft*. Jg. 10, Heft 4, S. 39-47.
- Freise, Matthias/Pyykkönen, Miikka/Vaidelytè, Eglè (Hg.) (2010): *A Panacea for all Seasons? Civil Society and Governance in Europe*. Baden-Baden: Nomos.
- Freise, Matthias (2012): *How to domesticate civil society by public-private partnerships: evidence from German local health policy*. In: Jan van Deth/Malloney, William (Hg.): *New Participatory Dimensions in Civil Society. Professionalization and individualized collective action*. London and New York: Routledge, S. 15-26.
- Freise, Matthias (2015a): *More than Smoke and Mirrors? Systematizing Public Administration and Democratic Innovations*. In: Freise, Matthias/Paulsen, Friedrich/Walter, Andrea (Hg.): *Civil Society and Innovative Public Administration*. Baden-Baden: Nomos, S. 70-95.
- Freise, Matthias (2015b): *Sahnehäubchen oder Ausfallbürgen? Fördervereine im Fokus*. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*. Jg. 28, Heft 4, S. 390-394.
- Freise, Matthias/Geißel, Brigitte (2016): *Zivilgesellschaft und Soziale Bewegungen in der Vergleichenden Politikwissenschaft*. In: Lauth, Hans-Joachim/Kneuer, Marianne/Pickel, Gert (Hg.): *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS, S. 527-540.
- Frevel, Bernhard (2007): *Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten*. In: Frevel, Bernhard (Hg.): *Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten*. Frankfurt am Main: Verlag für Politikwissenschaft, S. 13-212.
- Gabriel, Oscar W./Kunz, Volker/Roßteutscher, Sigrid/van Deth, Jan W. (2002): *Sozialkapital und Demokratie. Zivilgesellschaftliche Ressourcen im Vergleich*. Wien: WUV-Universitäts-Verlag.
- Geiges, Lars/Marg, Stine/Walter, Franz (2015): *Pegida: Die schmutzige Seite der Zivilgesellschaft?* Bielefeld: Transcript.

- Geißel, Brigitte (2009): How to improve the Quality of Democracy? Experiences with Participatory Innovations at the local level in Germany. In: German Politics and Society 27 (4), S. 51-71.
- Geißel, Brigitte (2011): Partizipative Innovationen auf lokaler Ebene – Potentiale oder Gefahren für inklusive, responsive, „accountable“ Repräsentation? In: Linden, Markus/Thaa, Winfried (Hrsg.): Krise und Reform politischer Repräsentation. Baden-Baden: Nomos, S. 195-216.
- Geißel, Brigitte (2012): Regieren und Partizipation - zwischen Legitimität und Effektivität? In: Egner, Björn et al. (Hrsg.): Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt. Wiesbaden: Springer VS, S. 219 - 233.
- Geißel, Brigitte/Joas, Marko (Hrsg.) (2013): Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy? Opladen: Barbara Budrich.
- Golbeck, Christoph (2012): Soziale Dienste in Europa zwischen Kooperation und Konkurrenz: Deutsche und englische NPOs als Governance-Akteure. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Gosewinkel, Dieter et al. (2004): Einleitung: Zivilgesellschaft – national und transnational. In: Gosewinkel, Dieter et al. (Hrsg.): Zivilgesellschaft – national und transnational. WZB-Jahrbuch 2003. Berlin: Sigma, S. 11-26.
- Habermas, Jürgen (1983): Ziviler Ungehorsam – Testfall für den demokratischen Rechtsstaat. Wider den autoritären Legalismus in der Bundesrepublik. In: Glotz, Peter (Hrsg.): Ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat. Frankfurt am Main: Campus, S. 29-53.
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung - Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006): Kooperative Demokratie: Das politische Potenzial von Bürgerengagement. Frankfurt am Main: Campus.
- Holtkamp, Lars (2011): Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 61, Heft 6/7, S. 13-19.
- Jenei, Gyorgi/Kuti, Eva (2008): The third sector and civil society. In: Osborne, Stephen (Hrsg.): The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges. London: Routledge, S. 9-24.
- Jessen, Ralph/Reichardt, Sven/Klein, Ansgar (Hrsg.) (2004): Zivilgesellschaft als Geschichte. Studien zum 19. und 20. Jahrhundert. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kaldor, Mary (2003): Global Civil Society. An answer to war. London: Polity Press.
- Keane, John (1998): Civil Society. Old Images, New Visions. Stanford: Stanford University Press.
- Kendall, Jeremy (2009): Terra incognita: third sectors and European policy processes. In: Ders. (Hrsg.): Handbook on Third Sector Policy in Europe. Multi-level Processes and Organized Civil Society. Cheltenham: Edward Elgar, S. 3-21.
- Kersting, Norbert (2008): Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung. In: Norbert Kersting (Hg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 40-62.
- Kersting, Norbert (2014): Online-Beteiligung – Elektronische Partizipation – Qualitätskriterien aus Sicht der Politik. In: Voss, Kathrin (Hrsg.): Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsformen im Internet. Wiesbaden: Springer VS, S. 53-87.
- Khilnani, Sunil (2001): The development of Civil Society. In: Sudipta Kaviraj/Sunil Khilnani (Hrsg.): Civil Society. History and Possibilities. Cambridge: Cambridge University Press, S. 11-32.
- Klein, Ansgar (2001): Der Diskurs der Zivilgesellschaft: Politische Kontexte und Demokratietheoretische Bezüge der Neueren Begriffsverwendung. Opladen: Leske + Budrich.
- Klöcker, Katharina (2009): Zur Moral der Terrorbekämpfung. Ostfildern: Grünewald.

- Kocka, Jürgen (2000): Zivilgesellschaft als historisches Problem und historisches Versprechen. In: Hildermeier, Markus/Kocka, Jürgen/Conrad, Christoph (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen. Frankfurt/Main: Campus, S. 13-40.
- Kocka, Jürgen (2003): Zivilgesellschaft in historischer Perspektive. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen. Jg. 16, Heft 2, S. 29-37.
- Kocka, Jürgen (2003a): Gewerkschaften und Zivilgesellschaft. Dimensionen eines Konfliktverhältnisses. In: Gewerkschaftliche Monatshefte Heft 10-11, S. 610-616.
- Kocka, Jürgen (2008): Bürger und Bürgerlichkeit im Wandel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Heft 9/10, S. 3-9.
- Kohl, Andreas (2002): Organisierte Kriminalität als NGO? Die italienische Mafia. In: Frantz, Christiane/Zimmer, Annette (Hrsg.): Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs. Opladen: Leske + Budrich, S. 329-346.
- Kohler-Koch, Beate/Berthold Rittberger (Hg.) (2007): Debating the democratic legitimacy of the European Union. Lanham: Rowman & Littlefield, S. 1-29.
- Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine (2013): De-Mystification of Participatory Democracy: EU Governance and Civil Society. Oxford: Oxford University Press.
- Kost, Andreas (2008): Direkte Demokratie. Wiesbaden: Springer VS.
- Krimmer, Holger/Priemer, Jana (2013): ZIVIZ-Survey 2012. Zivilgesellschaft verstehen. Berlin: Stifterverband für die deutsche Wissenschaft.
- Lessenich, Stephan (2005): Das deutsche Sozialmodell im Reformstau. In: Gabriel, Karl (Hg.): Europäische Wohlfahrtsstaatlichkeit. Soziokulturelle Grundlagen und religiöse Wurzeln. Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften, 46. Band. Münster: Aschendorff, S. 293-308.
- LeRoux, Kelly/Feeny, Mary (2015): Nonprofit Organizations and Civil Society in the United States. London/New York: Routledge.
- Lipset, Seymour Martin (²1981): Political Man: The Social Basis of Politics. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hg.): Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS, S. 65-75.
- Meerkamp, Frank (2011): Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren. Wiesbaden: Springer VS.
- Merkel, Wolfgang/Lauth, Hans- Joachim (1998): Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie? In: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 6-7), S. 3-12.
- Merkel, Wolfgang (2010): Systemtransformation. Eine Einführung in Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Wiesbaden: Springer VS.
- Merkel, Wolfgang/Petring, Alexander (2011): Politische Partizipation und demokratische Inklusion. In: Mörschel, Tobias/Krell, Christian (Hrsg.): Demokratie in Deutschland. Zustand – Herausforderungen – Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS, S. 93-119.
- Merkel, Wolfgang (2015): Das Problem der Demokratie ist nicht die Krise, sondern der Triumph des Kapitalismus. In: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte. Heft 6/2015, S. 27-32.
- Newton, Kenneth (2001): Social Capital and Democracy. In: Edwards, Bob/Foley, Michael (Hrsg.): Beyond Tocqueville. Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective. Hanover: Tufts University Press, S. 225-234.
- Newton, Kenneth (2012): Curing the democratic malaise with democratic innovations. In: Geißel, Brigitte/Newton, Kenneth (Hrsg.): Evaluating democratic innovations. Curing the democratic malaise. London: Routledge, S. 3-20.
- Norris, Pippa (2011): Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited. New York: Cambridge University Press.

- O'Connell, Brian (1999): *Civil Society: The Underpinnings of American Democracy*. Medford: Tufts University Press.
- Olk, Thomas/Rauschenbach, Thomas/Sachße, Christoph (1995): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Oder: über die Schwierigkeit, Solidarität zu üben. Eine einführende Skizze. In: Dies. (Hrsg.): *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 11-33.
- Ostlinning, Freya (2011): *Running for Europe. European sports policy and the role of civil society*. Münster: Miami.
- Oswald, Michael (2016): Die Tea Party – eine strategische Bewegung und ihre Hintergründe. In: Gellner, Wienand/Horst, Patrick (Hrsg.): *Die USA am Ende der Präsidentschaft Barack Obamas. Eine erste Bilanz*. Wiesbaden: Springer VS, S. 109-126.
- Pestoff, Victor (2013): *Collective Action & the Sustainability of Co-Production*. In: *Public Management Review*. Vol. 16, Nr. 3, S. 383-401.
- Pestoff, Victor (2014): *Hybridity, Co-production and Third Sector Social Services in Europe*. *American Behavioral Scientist*. Vol. 58, Nr. 11, S. 1412-1424.
- Pogrebinschi, Thamy (2014): Mehr Partizipation – Ein Heilmittel gegen die ‚Krise der Demokratie‘? In: Merkel, Wolfgang (Hg.): *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: VS, S. 129-154.
- Putnam, Robert (2000): *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Reichardt, Sven (2004): *Civil Society - A Concept for Comparative Historical Research*. In: Zimmer, Annette/Priller, Eckhard (Hg.): *Future of Civil Society - Making Central European Non-profit-Organizations Work*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11-27.
- Rieger, Georg (1998): *Zivilgesellschaft*. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf/Schüttemeyer, Suzanne (Hrsg.): *Lexikon der Politik*. Bd. 7: *Politische Begriffe*. München: C.H. Beck, S. 736.
- Roth, Roland (2003): *Die dunklen Seiten der Zivilgesellschaft: Grenzen einer zivilgesellschaftlichen Fundierung von Demokratie*. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*. Jg. 16, Heft 2, S. 59-73.
- Sack, Detlef (2009): *Governance und Politics: Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Sachße, Christoph (1994): *Subsidiarität: Zur Karriere eines sozialpolitischen Ordnungsbegriffes*. In: *Zeitschrift für Sozialreform*, Hg. 40, Heft 4, S. 717-738.
- Sadurski, Wojciech (2013): *Democratic Legitimacy of the European Union: A Diagnosis and Some Modest Proposals*. In: *Polish Yearbook of International Law*. Jg. 32, Heft 1, S. 9-44.
- Salamon, Lester (1995): *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sauermann, Astrid (2012): *Partner Civil Society. Tracing public-private partnerships in Germany*. Lehrfilm des CINEFOGO-Projektes. Münster.
- Schade, Jeanette (2002): *„Zivilgesellschaft“ - eine vielschichtige Debatte*. Duisburg. [INEF-Report Nr. 59 des Instituts für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg]
- Scharpf, Fritz (1970): *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag Konstanz.
- Scharpf, Fritz (1999): *Governing in Europe - Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz (2004): *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats*. MPIfG Working Paper 6/2004. Köln: MPIfG.

- Schmedes, Hans-Jörg (2010): Das Mosaik der Interessenvermittlung im Mehrebenensystem Europas. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Jg. 60, Heft 19, S. 22-27.
- Schmelzle, Cord (2008): Governance und Legitimität. In: De la Rosa, Sybille/Höppner, Ulrike/Kötter, Matthias (Hg.): *Transdisziplinäre Governanceforschung. Gemeinsam hinter den Staat blicken*. Baden-Baden: Nomos, S. 162-186.
- Schmitz, Sven-Uwe (2000): *Homo democraticus: Demokratische Tugenden in der Ideengeschichte*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schümchen, Werner (2006): Ordnungspartnerschaften. In: Lange, Hans-Jürgen/Gasch, Matthias (Hg.): *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 207–209.
- Schuppert, Gunnar Folke (2006): The Europeanisation of National Governance Structures in the Context of the Transformation of Statehood. In: Ders. (Hg.): *The Europeanisation of Governance*. Baden-Baden: Nomos, S. 10-58.
- Schwalb, Lilian/Walk, Heike (2007): Blackbox Governance - Lokales Engagement im Aufwind? In: Dies. (Hg.): *Local Governance. Mehr Transparenz und Bürgernähe?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7-20.
- Seibel, Wolfgang (1992): *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheinende Organisationen im ‚Dritten Sektor‘ zwischen Markt und Staat*. Baden-Baden: Nomos.
- Seubert, Sandra (2009): *Das Konzept des Sozialkapitals. Eine demokratietheoretische Analyse*. Frankfurt/Main: Campus.
- Sprengel, Rainer (2005): Rückzug des Staates, Rückkehr der Bürger? In: Busch, Rolf/Hauke, Petra (Hg.): *With a little help from my friends. Fördervereine und Freundeskreise für Bibliotheken*. Bad Honnef: Bock & Herchen, S. 47-60.
- Steiner, Jürg (2012): *The Foundations of Deliberative Democracy: Empirical Research and Normative Implications*. Cambridge: CUP.
- Stortone, Stefano (2010): Participatory Budgeting: Heading towards a ‘civil’ democracy? In: Freise, Matthias/Pyykkönen, Miikka/Vaidelytė, Eglė (Hg.): *A Panacea for all Seasons? Civil Society and Governance in Europe*. Baden-Baden, S. 99-119.
- Teivainen, Teivo (2016): *Global Civil Society in Action? Rethinking Globalization*. London: Routledge.
- Tocqueville, Alexis de [1835/40] (1985): *Über die Demokratie in Amerika*. Stuttgart: Reclam.
- Tömmel, Ingeborg (1994): *Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*. Baden-Baden: Nomos.
- Touraine, Alain (1999): Loblied auf die Zivilgesellschaft. In: *Die Zeit* Nr. 49/1999 vom 02.12.1999, S. 6.
- van Deth, Jan (2003): Vergleichende politische Partizipationsforschung. In: Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Vergleichende Politikwissenschaft*. 4. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, S. 167-187.
- van Deth, Jan (2010): Introduction: Contextualizing civil societies in European communities. In: Maloney, William/Deth, Jan (Hrsg.): *Civil Society and Activism in Europe. Contextualizing Engagement and Political Orientations*. London: Routledge, S. 1-16.
- Walter, Andrea (2016): *Administrative Governance. Kommunalverwaltung in lokaler Politikgestaltung mit Zivilgesellschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Weber, Florian (2015): Selbstbestimmung durch Teilhabe. Theorie der partizipativen Demokratie. In: Lembcke, Oliver/Ritzi, Claudia/Schaal, Garry (Hrsg.): *Zeitgenössische Demokratietheorie*. Band 1: Normative Demokratietheorien. Wiesbaden: Springer VS, S. 223-254.
- Weber, Max (⁵1972): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

- Wurtzbacher, Jens (2008): Urbane Sicherheit und Partizipation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zimmer, Annette (1998): Public-Private-Partnerships: Staat und Nonprofit-Sektor in Deutschland. In: Anheier, Helmut et al. (Hrsg.): Der Dritte Sektor in Deutschland. Berlin: edition sigma, S. 75-98.
- Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan (2000): Engagierte Bürgerschaft: Traditionen und Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich.
- Zimmer, Annette/Priller, Eckhard (Hg.) (2004): Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit-Organizations Work. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zimmer, Annette/Priller, Eckhard (²2008): Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel: Ergebnisse der Dritte-Sektor-Forschung. Wiesbaden: VS.
- Zimmer, Annette/Freise, Matthias (2009): Public Private Partnerships in der Sozialpolitik. Einleitung zum Themenheft. In: Zeitschrift für Sozialreform. Jg. 55, Heft 3, S. 205-210.
- Zimmer, Annette (2010): Vereine – Zivilgesellschaft konkret. Wiesbaden: VS Verlag.