

Elke Becker
Enrico Gualini
Carolin Runkel
Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.)

Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement

Maecenata Schriften Bd. 6

Elke Becker, Enrico Gualini, Carolin Runkel,
Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.)

**Stadtentwicklung,
Zivilgesellschaft und
bürgerschaftliches
Engagement**



Lucius & Lucius · Stuttgart · 2010

Diese Publikation beinhaltet Ergebnisse des von Januar 2009 bis Januar 2010 durchgeführten Forschungsprojekts *Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement* des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und des Fachgebiets Planungstheorie am Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin. Das Projekt wurde im Rahmen des Programms *Nationale Stadtentwicklungspolitik* durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), gefördert.



NATIONALE
STADT
ENTWICKLUNGS
POLITIK

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

ISBN 978-3-8282-0502-4

© Lucius Et Lucius Verlagsgesellschaft mbH Stuttgart 2010
Gerokstraße 51 · D-70184 Stuttgart
www.luciusverlag.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Claudia Rupp, Stuttgart
Umschlaggestaltung: I. Devaux, Stuttgart
Druck und Bindung: Rosch-Buch, Scheßlitz

Vorwort

Im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik fördert das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) Pilotvorhaben in sechs Handlungsbereichen, um auf der Grundlage der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt in Deutschland eine Diskussion über die Zukunft der Städte und den Wert von Urbanität anzustoßen. Der Handlungsbereich „Bürger für ihre Stadt aktivieren – Zivilgesellschaft“ weist auf die Bedeutung hin, die das BMVBS der Zivilgesellschaft und dem bürgerschaftlichen Engagement beimisst. Aus diesem Grund werden beispielgebende Initiativen gefördert, die im wesentlichen durch die Zivilgesellschaft getragen und umgesetzt werden. Eines dieser Projekte ist das Forschungsprojekt Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement, das von Januar 2009 bis Januar 2010 durchgeführt wurde. Es unterscheidet sich dadurch von den anderen, zumeist praktisch orientierten Pilotvorhaben, dass es die bisher kaum miteinander diskutierten Themen Stadtentwicklung und Zivilgesellschaft auf wissenschaftlicher Ebene interdisziplinär verbindet und damit einen kritischen und projektübergreifenden Blick anstrebt.

Das Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und das Fachgebiet Planungstheorie am Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin haben das Projekt gemeinsam durchgeführt. Dem BMVBS sowie dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), die das Projekt gefördert und begleitet haben, danken wir für die Unterstützung. Unser Dank gilt außerdem allen, die in den Interviews, einer Expertenrunde und einem Autorenworkshop ihre Gedanken und Erfahrungen mit uns geteilt haben.

In dem vorliegenden Sammelband bringen die Herausgeber sowohl die Erkenntnisse von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern unterschiedlicher Disziplinen als auch die Erfahrungen von Vertreterinnen und Vertretern aus Zivilgesellschaft, Politik, Verwaltung und Planung vor. Zusätzlich zu diesem Sammelband erscheint eine praxisorientierte Handreichung, die den Umgang miteinander erleichtern soll.

Berlin, im Januar 2010

Elke Becker
Enrico Gualini
Carolin Runkel
Rupert Graf Strachwitz

Inhaltsverzeichnis

Elke Becker, Enrico Gualini, Carolin Runkel und Rupert Graf Strachwitz	
Vorwort	V
I. Einführung	
Enrico Gualini	
Zivilgesellschaftliches Handeln und bürgerschaftliches Engagement in stadtentwicklungspolitischer Perspektive: kritische Überlegungen zur Thematik	3
II. Theoretische Reflexionen	
Walter Siebel	
Planende Verwaltung und zivile Gesellschaft	25
Frank Adloff	
Selbst- und Fremdsteuerung in der Zivilgesellschaft	39
Tobias Federwisch	
Zivilgesellschaft, Governance und Raum. Ein Beitrag aus Sicht der Geographie.	51
III. Kontexte in Beispielen	
Heike Liebmann	
Zivilgesellschaft unter Schrumpfungsbedingungen	71
Dierk Borstel	
Zivilgesellschaft in dörflichen Kontexten: eine ostdeutsche Perspektive	85
André Christian Wolf	
Zivilgesellschaft konkret: Bürgerstiftungen als Akteure der Stadtentwicklung.	99
IV. Empirische Befunde	
Elke Becker und Carolin Runkel	
Zivilgesellschaft in räumlichen Arenen	121

V. Handlungskontexte

Bernd Wagner
 Zivilgesellschaft, Kulturpolitik und Stadtentwicklung 207

Heike Kahl
 Der Traum vom glücklichen Miteinander – oder Bildung als Nagelprobe
 für eine integrative Kommunalentwicklung. 222

VI. Handlungsansätze

Detlev Ipsen
 Bürgerbeteiligung und konzeptionelle Planung 237

Alfred Reichwein und Martina Trauth-Koschnick
 Förderung des bürgerschaftlichen Engagements – Strategien und
 Methoden für die kommunale Praxis. 250

Ludovica Scarpa
 Kommunikation und Stadtentwicklung. Für eine Wunschkultur
 in der Kommunikation. 265

VII. Fazit

Rupert Graf Strachwitz
 Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung 279

VIII. Anhang

Autorinnen und Autoren 303
 Interviewpartnerinnen und Interviewpartner 306

I. Einführung

Zivilgesellschaftliches Handeln und bürgerschaftliches Engagement aus stadtentwicklungspolitischer Perspektive: kritische Überlegungen zur Thematik

von Enrico Gualini

„Bürger für ihre Stadt aktivieren“: zu den Hintergründen eines emergenten Politikdiskurses

In der Stadtentwicklung wird die Zivilgesellschaft zunehmend sowohl als Effektivitätsfaktor als auch als legitimierende Instanz gesehen. Als Beispiel hierfür werden in erster Linie die zahlreichen Erfahrungen angeführt, die im Rahmen des Bundesländer-Programms ‚Soziale Stadt‘ gesammelt wurden. In der Tat partizipiert und engagiert sich eine zunehmende Zahl von Bürgerinnen und Bürgern in sogenannten Stadtteilen mit besonderem Entwicklungs- bzw. Erneuerungsbedarf. Diese Form der durch staatliche Programme aktivierten Bürgerbeteiligung hat sich während der laufenden Förderung bewährt und in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Sie ist in gewisser Hinsicht aber auch an ihre Grenzen gestoßen, da sie an den Anforderungen bestimmter Förderkulissen, den daran gebundenen Akteuren, Problemfeldern und Themen sowie an Bürgerbeteiligungsstrategien und -methoden gebunden ist. Langfristig haben sich diese häufig als zu schwach oder schlicht als ungeeignet erwiesen, um selbstorganisiertes Bürgerengagement über Förderperioden hinaus nachhaltig zu generieren und zu organisieren. Dies mag auch – zumindest teilweise – damit zusammenhängen, dass die entworfenen Strukturen und Arrangements vornehmlich von Behörden sowie Planern und Planerinnen entwickelt und vorgegeben wurden und somit einer gewissen politisch-administrativen Logik und einem grundsätzlichen *top-down* Charakter verschuldet bleiben. Gleichzeitig ist die Übertragbarkeit der hier gemachten Erfahrungen auf Räume mit anderen Eigenschaften fraglich. Dadurch bleiben Potentiale und Spielräume für Bürgerengagement in anderen räumlichen Arenen unberücksichtigt.

Daraus ergibt sich auch in der fachlichen Diskussion die Frage, welche Arenen oder Arrangements der Stadtentwicklung – über die vielfach betrachteten Quartiersmanagement-Kulissen hinaus – nachhaltige zivilgesellschaftliche Initiativen, Handlungsformen und eventuell Strukturen mit integrativer Wirkung entstehen lassen, und welche Beiträge oder Bausteine diese in der Stadtentwicklung darstellen können. Insoweit definiert sich die Frage zu zivilgesellschaftlichem Handeln und Bürgerengagement in der Stadtentwicklung nicht als Gegensatz, sondern als Erweiterung und teilweise als Revision traditioneller Bürgerbeteiligungsstrategien.

Die Auseinandersetzung mit der Bedeutung von Zivilgesellschaft in Zeiten politischen Wandels ist natürlich nicht neu, und somit ordnet sich diese Fragestellung in den größeren Zusammenhang der Wellen und Phasen der Demokratieentwicklung ein. Erst in den letzten ca. 20 Jahren hat sich das Konzept einer Zivilgesellschaft als drittes gesellschaftliches Aktionsfeld neben Markt und Staat so weit entwickelt, dass es politisch handlungsleitend und praktisch anwendbar erscheint. Allerdings haben sich Funktion und Selbstverständnis der so definierten Zivilgesellschaft in den letzten Jahrzehnten stark verändert – und das selbstverständlich auch in Zusammenhang mit unterschiedlichen institutionellen Systemen. Stand früher z.B. in Deutschland die Erbringung von Dienstleistungen im Daseinsvorsorge- und Wohlfahrtsbereich im Vordergrund, so gewannen seit den 1960er Jahren die sogenannten *advocacy organizations* zunehmend an Bedeutung. In den letzten Jahren hat vor allem der tatsächliche und potentielle Beitrag der Zivilgesellschaft zur Identifikation, Integration, Inklusion, Partizipation mit gesellschaftlichen Zielen und Prioritäten die ordnungspolitische Diskussion beherrscht. Dies wird oft als eine Kehrseite einerseits der Krise der Leitvorstellung eines ‚aktiven Staates‘, wie sie die Aufbauphase moderner Wohlfahrtsgesellschaften geprägt hat, und andererseits der Kritik an der Zurechnungsfähigkeit der Institutionen der repräsentativen Demokratie, angesehen. Der an Bedeutung gewinnenden, wenn auch oft ideologisch-normativ geprägten Thematisierung der Interdependenzen zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft – z.B. in Zusammenhang mit Governance-Theorien und der zunehmenden Popularität der Theorie des Sozialkapitals – entsprechen in der Tat relevante Veränderung der Formen des politischen und sozialen Engagements. Während das Engagement im staatlichen und kommunalen Bereich massiv zurückgeht, nimmt das bürgerschaftliche Engagement in der Zivilgesellschaft in zunehmend differenzierten Formen zu. Angesichts kritischer Argumente zur Effektivitätskrise staatlichen Handelns und zu den damit verbunden Legitimationsproblemen gewinnt das Potential an sozialer Dynamik und Kreativität eine überragende Bedeutung. Die integrierende Funktion von Zivilgesellschaft, als ‚sozialer Kitt‘, wird somit in der wissenschaftlichen Diskussion heute als erheblich wichtiger angesehen als ihre dienstleistende oder gar finanziell entlastende Funktion, und das zunehmend in Abgrenzung zu den mehr institutionalisierten Formen im Rahmen staatlicher Politiken. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags ‚Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements‘ hat hierauf in ihrem Abschlussbericht von 2002 eindringlich hingewiesen und zugleich den Grundsatz des ‚ermöglichenden Staates‘ geprägt. Aufgabe des Staates ist aus dieser Perspektive gerade nicht die ständige Aktivierung mehr oder weniger freiwilliger Leistungen seiner Bürger, sondern die Schaffung von Rahmenbedingungen, Arenen, Arrangements usw., in denen sich bürgerschaftliches Engagement bilden und selbst ermächtigen kann. Damit geht ein Paradigmenwechsel im Selbstverständnis der Zivilgesellschaft selbst einher, weg von der Ersatz- oder Ergänzungsfunktion zum Staat, hin zur Erstellung und Umsetzung eigener Agenden. Dies wirft jedoch Fragen sowohl zum Wandel des Staates und des Verständnisses seiner Aufgaben und Politikansätze ge-

genüber der Gesellschaft, als auch zur politischen Rezeption ihrer theoretischen und pragmatischen Selbstdarstellung auf.

Die Diskussion um Begrifflichkeit, ideengeschichtliche Herleitung und demokratietheoretische Bedeutung der Zivilgesellschaft bleibt nach wie vor wissenschaftlich vielschichtig und differenziert und ist keineswegs auf einen gemeinsamen Nenner zu reduzieren (vgl. Adloff und Strachwitz in diesem Band). Umso komplexer und zweideutiger sind ihre möglichen Konsequenzen im Sinne der Übertragung auf konkrete politische Aktionsfelder. Aber spätestens seitdem Bundesfinanzminister Peer Steinbrück im November 2006 die jüngste Reform der steuerlichen Rahmenbedingungen für gemeinnützige Körperschaften unter die Überschrift ‚Der Staat braucht die Zivilgesellschaft‘ gestellt hat, ist der Handlungsbedarf für Politik und Verwaltung markiert. Auch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) nähert sich dem Thema Zivilgesellschaft seit 2008 mit einem eigenständigen Handlungsfeld an – unter den Titel ‚Bürger für ihre Stadt aktivieren – Zivilgesellschaft‘ – im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. EU, Bund, Länder und Gemeinden sind somit erkennbar dabei, Zivilgesellschaftspolitik erstmals oder zumindest neu zu bestimmen.

Für all diese Entwicklungen stellen Städte, die Entwicklung des Stadtraums und die Stadtpolitik ein privilegiertes Betrachtungs- und Untersuchungsfeld dar. Bisher gibt es jedoch kaum Forschungsansätze, in denen die beiden Themenkomplexe Stadtentwicklung und Zivilgesellschaft interdisziplinär in ihren Zusammenhängen behandelt werden. Bestehende Forschungstraditionen und -ansätze fokussieren vielmehr auf bedeutende Teilaspekte gesellschaftlichen Engagements im städtischen Kontext, ohne jedoch dabei ein grundlegendes Bild des Umfangs und der Bedeutung zivilgesellschaftlichen Handelns für die Stadtentwicklungspolitik zu bieten. Gerade das deutet jedoch auf eine schwerwiegende Wissenslücke angesichts der Bedeutung eines auf Stadtentwicklung bezogenen Zivilgesellschaftsdiskurses.

Eine Annäherung an die Thematik stellt das Forschungs- und Publikationsprojekts ‚Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement‘ dar, aus dem die Beiträge in diesem Band stammen. Das Projekt wurde von Januar 2009 bis Januar 2010 in Kooperation zwischen dem Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft an der HU Berlin und dem Fachgebiet Planungstheorie am Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin durchgeführt. Die Förderung des Projekts erfolgte im Rahmen des Programms ‚Nationaler Strategieplan für eine integrierte Stadtentwicklungspolitik – Pilotprojekte der Nationalen Stadtentwicklungspolitik‘ vom BMVBS, in dem das Thema ‚Zivilgesellschaft‘ wie erwähnt eines von sechs strategischen Handlungsfelder ist. Durch die Einführung dieses Handlungsfeldes in das Programm erfährt die Thematik der Beziehung zwischen zivilgesellschaftlichem Handeln und Stadtentwicklungspolitik eine wesentliche politisch-institutionelle Anerkennung. Das lässt einerseits auf mögliche konkrete Konsequenzen auf der Ebene der Fachpolitiken schließen – woraus sich auch eine erhöhte Nachfrage nach angewandter Forschung ergibt –, verdeutlicht aber andererseits auch die interdisziplinäre

Vielschichtigkeit und die Komplexität der Thematik – woraus sich ein entsprechender Bedarf an Grundlagenforschung erkennen lässt. Umso bedeutender ist es, dass trotz des vorwiegend anwendungsorientierten Charakters des Programms ‚Nationale Stadtentwicklungspolitik‘ der Bund diesen Bedarf als solchen anerkannt hat: Mit unserem Projekt ist im Rahmen des Programms nämlich ein Vorhaben gefördert worden, das ausdrücklich das Ziel verfolgt, sowohl die grundlegenden sozialräumlichen Dimensionen der Thematik interdisziplinär zu erörtern als auch weiterführende Forschungen zur Schließung des bestehenden Erkenntnisbedarfs zu initiieren.

Aus all diesen Gründen hat sich während der Arbeit an diesem Projekt unsere Überzeugung verfestigt, dass sowohl eine bedeutende gesellschaftliche und politische als auch eine erkennbare wissenschaftliche Legitimation für gezielte Forschungsansätze in einem Themenbereich besteht, der sich mit den Grundlagen und Bedingungen für eine zivilgesellschaftsorientierte und -gerechte Stadtentwicklungspolitik beschäftigt. Ein erstes wichtiges Ziel, das Forschung in dieser Hinsicht anstreben sollte, ist sicherlich die Schließung beträchtlicher Wissenslücken durch eine umfassende und bislang fehlende empirische Erfassung der Ansätze und Bereiche zivilgesellschaftlicher Aktivitäten in räumlichen Kontexten und eine Bewertung ihrer aktuellen oder potentiellen Relevanz für die Stadtentwicklungspolitik. Als wichtige Voraussetzung dafür erscheint uns jedoch das Bewusstsein, dass im Zentrum der Thematik emergente und koevolutiv definierte sozialräumliche Phänomene stehen. Daraus resultiert unsere Überzeugung, dass ein solcher Forschungsansatz nicht nur unterkomplexe Definitionen, sondern auch einen unvermittelt deduktiven Umgang mit der Thematik vermeiden sollte. Eine Herangehensweise, die sich an einem solchen Bewusstsein orientiert, steht also vor der Herausforderung, induktive und interdisziplinär untermauerte Formen der Erfassung für eine Thematik zu definieren, die sich nicht leicht in lineare Erklärungsmuster und eine Logik abhängiger-unabhängiger Variablen fügen lässt.

Im Rahmen dieses Projektes konnte ein erster bescheidener, aber nicht unwesentlicher Anstoß in diese Richtung gegeben werden. Dabei haben wir nicht nur die Einbindung interdisziplinärer Beiträge angestrebt, sondern auch eine Vielstimmigkeit, die von Erfahrungen sowohl aus der Praxis als auch aus der Wissenschaft sowie aus unterschiedlichen thematischen und sozialräumlichen Handlungskontexten geprägt ist. Daraus ist ein erstes Stimmungsbild von an der Thematik interessierten und beteiligten Akteuren entstanden, aus dem man vor allem Anregungen für eine breitere Diskussion und Hinweise auf ein bedeutendes und facettenreiches Forschungsfeld ableiten kann.

Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung: konzeptuelle Fragen und heuristische Herausforderungen

Die Erforschung der Beziehungen zwischen Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung birgt eine Reihe konzeptueller Herausforderungen, die relevante heuristische sowie methodologische Konsequenzen nach sich ziehen. Das Forschungsvorhaben, aus dem die hier vorgestellten Überlegungen resultieren, war für uns eine Gelegenheit, uns mit einigen dieser Herausforderungen kritisch auseinanderzusetzen. Zwei dieser Herausforderungen, die mit der problematischen Definition beider Begriffe zusammenhängen, sollen hier als erstes eingeführt werden.

Neben den noch beträchtlichen Wissenslücken bezüglich zivilgesellschaftlichen Handelns und bürgerschaftlichen Engagements – insbesondere wenn die Betonung auf konkreten Praktiken oder überhaupt auf dem Bezug zur Stadtentwicklung liegt – stellt die Tatsache, dass jegliche Wissensbasis bestimmte Klassifizierungen und Darstellungsmuster der Thematik reproduziert und somit auch damit verbundene definitorische Dilemmata in sich trägt, ein besonderes Problem dar. Ein Forschungsansatz, der auf verfügbare Erhebungen oder Definitionen beruht, ist somit anfällig für die Reproduktion fragwürdiger, wenn nicht sogar instrumenteller Auffassungen des Forschungsobjektes.

Ein ähnliches Problem ergibt sich angesichts der Strittigkeit räumlicher Definitionen, insbesondere in Bezug auf Auffassungen davon, was heute ‚Urbanität‘ ist, wodurch das ‚Städtische‘ definiert ist und was ‚Stadtentwicklungsfragen‘ ausmacht. Diese Fragen sind in der wissenschaftlichen Stadtforschung aktueller denn je, angesichts der Allgegenwärtigkeit und zugleich enormen Differenzierung urbaner Strukturen und Lebensweisen. Sie sind aber auch für die Führung eines öffentlichen Diskurses über konkrete politische Fragen nicht ohne Bedeutung. Während zum Beispiel seit einigen Jahren ein relativ deutlich erkennbarer Diskurs über ‚integrierte Stadtentwicklung‘ in Politik- und Planungsfachkreisen kursiert, der sich aus unterschiedlichen, aber konvergierenden Quellen speist, ist damit nicht unbedingt dessen breite öffentliche Verbreitung oder Teilung verbunden. Wenn also der Bezug zu ‚integrierter Stadtentwicklung‘ im Rahmen einer Diskussion zur Rolle der Zivilgesellschaft in der Stadtentwicklung einen wichtigen Schritt hin zur Sozialisierung dieses Begriffes darstellen kann, so sollte dies nicht die ebenso relevanten Herausforderungen verschleiern, die mit einer Aushandlung der damit verknüpften Bedeutungen und Inhalte und mit der möglicherweise damit verbundenen Spaltung zwischen Fach- und Allgemeinwissen zusammenhängen. Vielmehr wird damit gerade diese Dimension mit ins Spiel gebracht, und sollte daher als solche thematisiert werden. Somit verwandelt sich aber eine vermeintlich definitorische oder gar methodologische Fragestellung in eine heuristische Herausforderung.

Im Vorfeld unseres Vorhabens ist uns zudem klar geworden, dass bestimmte konzeptuelle Fragen selbst wichtige heuristische Implikationen mit sich bringen. Der politisch-institutionelle Kontext, in dem unser Vorhaben eingebettet ist, macht dies deut-

lich. Im Sinne des Bundesprogramms, in dessen Rahmen unser Projekt gefördert wurde, kann der Verweis auf ‚integrierte Stadtentwicklung‘ als Ausdruck des Anspruchs verstanden werden, eine kulturelle Wende in der Stadtpolitik zu fördern – wobei die sich seit einigen Jahren durchsetzende Vorstellung eines ‚integrierten‘ Politikansatzes durch die Nationale Stadtentwicklungspolitik eine wichtige paradigmatische Anerkennung erlangt. Einen wichtigen Aspekt stellt dabei das Ziel dar, auf innovative Praktiken zu setzen, die dieser Leitvorstellung entsprechen, um Erfahrungsaustausch und Lerneffekte zu fördern. Demnach sollte diesem Anspruch zur kritischen Generalisierung von Erfahrungen in der ‚integrierten Stadtentwicklung‘ unserer Ansicht nach auch eine Bereitschaft zur Überschreitung konsolidierter Politikkontexte und -praktiken und somit zu politischen Experimenten entsprechen. Wenn wir diese Überlegungen auf unsere Thematik übertragen, bedeutet die Betonung auf Zivilgesellschaft als eines der Handlungsfelder der Nationalen Stadtentwicklungspolitik also mehr als die Bewertung und Übertragung von Erfahrungen mit zivilgesellschaftlichen Initiativen aus bestehenden staatlich geförderten Stadtentwicklungs- und -erneuerungsprogrammen, sondern die Eröffnung einer erweiterten Perspektive zu ihren Potentialen in der Stadtentwicklungspolitik.

Daraus ergeben sich einige Grundsatzfragen. Die erste ist, ob ‚Stadtentwicklung‘ in dieser Perspektive als ein Komplex von Themen, Fragen und Aufgaben verstanden werden sollte, der durch institutionalisierte Praktiken und ihre Aneignung in Politik- und Planungsroutinen und -diskurse definiert wird – mit anderen Worten, als ein institutionalisiertes und auf disziplinäres Fachwissen basiertes Politikfeld – oder vielmehr als ein emergenter Komplex sozialer Fragen, die zum Teil ergänzend, zum Teil aber auch widersprüchlich zu diesen Praktiken stehen. Was damit auf dem Spiel steht ist, ob Stadtentwicklungsfragen und stadtpolitische Prioritäten primär als eine Definitions- und Deutungsdomäne von Institutionen der öffentlichen Hand angesehen werden sollten. Eine solche Perspektive birgt nämlich die Gefahr einer Instrumentalisierung der Zivilgesellschaft in Hinsicht auf vorbestimmte Zielsetzungen, wie sie aus dem politischen System heraus artikuliert werden. Potentiale zur sozialen Innovation, zur kreativen sozialen Mobilisierung, zu neuen Formen kollektiven Handelns wären somit in einem solchen Rahmen deutlich eingeschränkt.

Die zweite Grundsatzfrage ist, ob ‚Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement‘ als Politikobjekt vorausgesetzt werden sollte – und zwar so, wie immer man sie auch definieren möge: z.B. als Komplex von organisatorischen Vermögen und Ressourcen, als ‚soziale Netzwerke‘, als ein bestimmtes System der Staat-Gesellschaft-Beziehungen, oder als Träger ‚sozialen Kapitals‘ – oder vielmehr als Komplex emergenter, kontextgebundener und situativ definierter Phänomene verstanden werden sollte. Was in diesem Fall auf dem Spiel steht, ist, ob eine effektive Einbindung zivilgesellschaftlichen Handelns und bürgerschaftlichen Engagements in Stadtentwicklungspraktiken in etwa einer Übertragung von Aufgaben an oder einer Befähigung von bestehenden (ausgewählten) zivilgesellschaftlichen Praktiken und Strukturen gleichkommt. Das Risiko dieser Perspektive ist nämlich das einer Form politischer

Kooptation, einer selektiven Vereinnahmung ‚anerkannter‘ zivilgesellschaftlicher Praktiken und Strukturen durch das politische System. Eine solche Perspektive steht nicht nur in Widerspruch zu einem ‚liberalen‘ theoretischen Verständnis von Zivilgesellschaft sowie zum Selbstverständnis der Zivilgesellschaft: Sie stellt sich darüber hinaus der Gefahr, im Wesentlichen private Interessen mit privilegiertem Zugang zum politischen System aber mit dürftiger demokratischer Legitimation zu fördern. Das Ergebnis kann dementsprechend eine nicht weniger problematische – wenn auch wechselseitige – Form der Instrumentalisierung sein.

Diese zwei Fragen sind sowohl spezifisch als auch auf kritische Weise als miteinander verknüpft zu betrachten, da von ihrer Deutung im Wesentlichen die tatsächliche Bereitschaft zur Entdeckung sowie das Potential zur Innovation aktueller politischer Diskurse zur Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung abhängen. Ihre wechselseitige Bedeutung wird im Folgenden ansatzweise aus drei weiteren Perspektiven erörtert.

Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung in staats-theoretischer Perspektive

Der aktuelle Diskurs zur Rolle der Zivilgesellschaft in der öffentlichen Politik ist Teil eines umfassenderen Diskurses zu den Grenzen und dem Versagen des ‚aktiven Staates‘ und dessen institutioneller Infrastruktur – die Institutionen der repräsentativen Demokratie, die Apparate der öffentlichen Verwaltung, sowie neue Formen ‚delegierter Regierungen‘ – in der Gewährleistung effektiver Antworten auf soziale Bedürfnisse. Dieses anzuerkennen ist insofern wichtig, als es, zum ersten, die politische Dimension dieses Diskurses offen legt und, zum zweiten, dessen Einbettung in eine Neuorientierung der *public policy* sowie die Suche nach neuen Legitimationsrahmen für öffentliches Handeln hervorhebt. Im Bereich der Stadtpolitik kann dieser Diskurs nicht von Tendenzen der selektiven Neuausrichtung der Formen staatlichen Handelns getrennt werden. In diesem Sinne ist eine kritische Auseinandersetzung mit der Thematik nur vor dem Hintergrund einer Revision städtischer Sozialpolitiken und einer ‚Neoliberalisierung‘ der Stadtentwicklung möglich.

Dies fragt natürlich nach der Fähigkeit eines solchen Diskurses, zu einer offenen Debatte bezüglich der Folgen und Auswirkungen dieser Entwicklungen auf konkrete soziale Praktiken und Lebensverhältnisse beizutragen. Andernfalls besteht das große Risiko einer nicht reflektierten Instrumentalisierung zivilgesellschaftlichen Handelns für politische Zwecke: insbesondere für ein Entwicklungsleitbild, zum Beispiel, das von der Auffassung der ‚unternehmerischen Stadt‘ dominiert wird, und in dem die Verfolgung sozialer Ziele als residual konzipiert und zunehmend aus der Domäne staatlichen Handelns relegiert wird. Zutreffend wird in der aktuellen politikwissenschaftlichen Diskussion eine Perspektive, in der die Logik staatlichen Handelns zunehmend auf die Mobilisierung ziviler Ressourcen zum Zwecke einer instrumentellen Neudefinition politischer Prioritäten setzt, als ‚post-politisch‘ oder ‚post-demokratisch‘ bezeichnet.

Welche Konsequenzen eine solche Perspektive konkret hat, kann durch eine spekulative Auseinandersetzung mit den möglichen Auswirkungen dessen erläutert werden, was ein ‚aktivierender Staat‘ im Verhältnis zum komplexen Feld zivilgesellschaftlichem Handeln bedeutet.

Wenn auch mit einem ‚liberalen‘ Selbstverständnis der Zivilgesellschaft ideell schlecht vereinbar, ist es kaum zu leugnen, dass der politische Diskurs zur Zivilgesellschaft faktisch ein aktives Bestreben der Politik darstellt, Staat-Gesellschafts-Beziehungen neu zu definieren und dabei Umfang und Potential ‚freier‘ ziviler Initiativen mit zu gestalten. Obwohl die Politik nicht danach trachtet, das Ideal oder die Realität zivilgesellschaftlicher Autonomie und Eigenverantwortung zu negieren oder zu vereinnahmen, liegt es nahe anzunehmen, dass ihre Ausdrucksmöglichkeiten und -formen dadurch ‚strukturiert‘, d. h. auf sowohl beschränkende als auch befähigende Weise beträchtlich konditioniert werden. Was aber kann ‚Aktivierung‘ bedeuten? Es scheint heutzutage unvermeidlich, darunter die Erscheinungen zweier Hauptmechanismen zu verstehen, auch wenn diese in vielfältigen Ausdrucksformen auftreten: die Delegation – die anvertrauende Übertragung von öffentlich anerkannten Aufgaben – und/oder die Befähigung zur Aufnahme öffentlich anerkannter Aufgaben. Beide Mechanismen sind natürlich vereinbar mit autonomen und selbstbestimmten zivilgesellschaftlichen Praktiken – und haben in diesem Sinne eine lange Tradition. Nichtsdestotrotz tragen sie wesentliche Widersprüche in sich.

Dem Mechanismus der Delegation liegt es nahe, starke Effekte im Sinne einer Fremdbestimmung der Zivilgesellschaft auszuüben, indem dadurch nicht nur Art und Ziel der Aufgaben, sondern auch deren Kontext weitgehend von außen bestimmt werden. Delegation wirkt damit inhärent selektiv in der Definition der Verhältnisse zwischen öffentlicher Hand und Zivilgesellschaft und tendiert dadurch zu einer Instrumentalisierung hin zu selektiv vordefinierten Zielsetzungen.

Befähigung kann hingegen als weitgehend vereinbar mit einem selbstbestimmten und autonomen Selbstverständnis von Zivilgesellschaft in Abgrenzung zum Staat erscheinen: Nichtsdestotrotz impliziert eine Politik der Befähigung jedoch auch die Schaffung einer Abhängigkeit von selektiv definierten politischen Prioritäten, und somit einen selektiven Einfluss auf die Zivilgesellschaft selbst.

In beiden Fällen erscheint es deutlich, dass sich zivilgesellschaftliches Handeln und bürgerschaftliches Engagement einer Abhängigkeit von staatlichen Steuerungslogiken – wenn auch weniger hierarchischer und mehr inkrementeller und ausgehandelter Art – schwer entziehen können. Damit liegt aber die Gefahr nahe, dass eine staatliche Politik nicht unbedingt Vielfalt und Pluralismus der Zivilgesellschaft, sondern eher ihr ‚eingebettetes‘ und eventuell sogar ihr ‚elitäres‘ Profil fördert. Somit wäre die Frage zu stellen, ob eine solche Politik gegenüber der Zivilgesellschaft überhaupt soziale Kreativität fördern kann, oder ob sie vornehmlich der Reproduktion bestehender Staat-Gesellschafts-Verhältnisse dient.

Es kann aus zivilgesellschaftlicher Sicht hingegen keine adäquate Antwort auf diese Herausforderungen sein, eine unrealistische und letztlich ideologische ‚Autonomie‘ vom Politischen für sich zu beanspruchen (vgl. auch Adloff und Strachwitz in diesem Band). Vielmehr definiert sich die politische Identität der Zivilgesellschaft gerade dadurch, wie sie ihre Handlungsformen, Praktiken und Initiativen gegenüber den Bedingungen staatlicher Politik positioniert. In diesem Sinn stellt die zunehmende Beschwörung der Idee eines ‚ermöglichenden‘ oder ‚zutrauenden Staates‘ eine bedeutende, aber nicht widerspruchslöse Wendung im öffentlichen Diskurs über Zivilgesellschaft dar. Der mögliche Widerspruch liegt darin, dass damit eine neue Betonung des Unpolitischen zum Ausdruck kommt, anstelle einer konstruktiven Auseinandersetzung mit Formen und Inhalten des Politischen, und somit der Beziehungen zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft. Was erforderlich zu sein scheint, ist nicht so sehr die Verwerfung einer ‚aktivierenden‘ Politik im Namen einer abstrakt-idealen Abgrenzung zwischen Zivilgesellschaft und Staat, die die realen Bedingungen ihrer Interdependenzen letztlich verschleiert und entpolitisiert, sondern ein Fokus auf die Beziehungsformen, die sozial- und politikrelevante Innovationen fördern können. Daher ist es eher anzuraten, ein ‚integrales‘ Verständnis von Staat zu pflegen als ein relativ stabilisiertes und institutionalisiertes System von Machtverhältnissen, in denen die Regulierung der Beziehungen zu Markt und Gesellschaft ein konstitutives Element darstellt. In dieser, wenn wir so wollen, post-ideologischen Perspektive wird somit deutlich, dass die Spielräume zivilgesellschaftlicher Autonomie und Selbstbestimmung immer von einer umkämpften Dynamik der institutionell vermittelten Regulierung dieser Beziehungen mitbestimmt wird. Damit wird aber wiederum auch deutlich, dass zivilgesellschaftliches Handeln und bürgerschaftliches Engagement eben auch zu den Orten gehören, in denen in einer modernen Gesellschaft soziale Kämpfe ausgetragen werden und somit ihre ‚politische‘ Dimension beleuchtet wird.

Man kann also zusammenfassend behaupten, dass eine staatstheoretisch fundierte Auffassung der politisch-institutionellen Einbettungsbedingungen der Zivilgesellschaft gerade auch aus ihrer eigenen Perspektive heraus notwendig ist. Nur durch eine kritische, nicht-ideologische Betrachtung dieser Bedingungen kann zivilgesellschaftliches Handeln in der Auseinandersetzung mit Politik die symmetrischen Gefahren der Fremdbestimmung und der Residualisierung vermeiden.

Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung aus policy-analytischer Perspektive

Eine weitere wichtige Perspektive ergibt sich aus der Politikfeldanalyse sowie ihrer Fokussierung auf die Bedeutung der Eigenschaften des Politikumfeldes, der Politikarenen und der Politikansätze selbst für die Konstituierung der Akteure.

In der Tradition der *policy analysis* steht seit langem die Erkenntnis im Vordergrund, dass die Merkmale des *policy-making* nicht rein aus formalen Entscheidungsprozessen abgeleitet werden können, sondern auch eine wichtige Komponente des *framing* des Politikumfeldes, d. h. der Prägung der Bedingungen selbst, unter denen eine Poli-

tik stattfindet, beinhalten. Auf ähnliche Weise kann die Natur und die Rolle der Akteure einer *policy* nicht auf rein strukturelle oder positionelle Merkmale reduziert werden, sondern diese stehen in einer wechselseitig konstitutiven Beziehung zu den Eigenschaften eines Politikansatzes und zur Prägung der dazugehörenden Politikarenen.

Policies konstituieren somit in gewissen Maße ihre eigenen Akteure – ihre Präferenzen und ihre Handlungsoptionen – indem sie dazu beitragen, die relationalen Bedingungen sowie die symbolisch-kognitiven Rahmen mit zu definieren, die in einer bestimmten Situation auf selektive Weise Individuen und Gruppen den Zugang zu wichtigen politischen Ressourcen ermöglichen.

Aus dieser Perspektive heraus betrachtet sind Akteure also nicht als solche gegeben, sondern sie konstituieren sich im *policy*-Prozess selbst. Daher sollte die Zivilgesellschaft nicht als eine gegebene soziale Ressource betrachtet werden, sondern als eine fortwährend produzierte und reproduzierte Form sozialer Mobilisierung und Initiative. Dies verweist jedoch auf die Bedeutung der Bedingungen, unter denen dies stattfindet. Dabei spielen Faktoren der institutionellen Einbettung eine wichtige Rolle.

Wenn relationale Bedingungen und symbolisch-kognitive Rahmen dazu tendieren, zunehmend institutionalisiert zu werden, bewirken sie damit auch eine tendenzielle Stabilisierung der Beziehung zwischen gouvernementalen und nicht-gouvernementalen Akteuren. Das betrifft die Zivilgesellschaft in dem Maße, als sie z. B. im Rahmen staatlich unterstützter Wohlfahrtssysteme eine institutionalisierte Anerkennung erlangt hat, die mitunter eine gewisse, je nach nationalstaatlichem Kontext unterschiedlich geprägte Teilhabe an der staatlich geregelten Arbeitsteilung im Bereich sozialer Dienstleistungen umfasst. Unter den Bedingungen institutioneller Einbettung, die typisch sind für diese nachkriegszeitlichen Formen von *embedded liberalism*, spiegelt zivilgesellschaftliches Handeln in seiner politischen Dimension – selbst wenn es sich als eine Form des Widerstands oder als Alternative zum Staat versteht – diese Muster der Institutionalisierung wider. Es besteht in dieser Hinsicht eine inhärente und notwendige, wenn auch nicht-deterministische Beziehung zwischen der Zivilgesellschaft als sozialer Ausdruck und politische Ressource einerseits, und andererseits der Weise, in der das institutionelle Umfeld ihre Domäne von Opportunitäten umreißt.

Im aktuellen Diskursstand zur Rolle der Zivilgesellschaft in der öffentlichen Politik erscheint es deshalb naheliegend, dass weder die Negierung dieser Realität noch ihre Wendung zum Instrumentellen, sondern eher das Überdenken aktueller Formen der institutionellen Einbettung von Zivilgesellschaft auf dem Spiel stehen sollte.

In dieser Hinsicht könnte man sich zum Beispiel die Frage stellen, inwiefern der Beitrag zivilgesellschaftlichen Handelns zu öffentlichen Politikansätzen – wie zur Stadtentwicklungspolitik – als ‚reaktiv‘, d. h. als Ausdruck ihrer Einbettung in ein institutionalisiertes System von Politikagenden und -maßnahmen, oder aber als ‚aktiv‘, d. h. als Ausdruck autonomer Präferenzen und Handlungsfähigkeiten, verstanden werden sollte (vgl. Siebel und Ipsen in diesem Band). Wenn man die Voraussetzung

akzeptiert, dass eine Wechselbeziehung zwischen Zivilgesellschaft und Staat nicht zu negieren ist, dann stellt sich somit die Frage, ob es eine adäquate Antwort dazu sein kann, entweder an Formen der ‚Aktivierung‘ durch den Staat zu denken oder diese schlichtweg zu verwerfen. Vielmehr scheint eine Erneuerung der Formen, die diese Beziehung annimmt, einen zentralen kritischen Punkt darzustellen.

Die zentrale Frage wäre in dieser Hinsicht, wie eine Politik des konstruktiven Einbezugs der Zivilgesellschaft anders konzipiert werden kann als entweder in Form der ‚strukturellen Einbettung‘ oder in Form einer ‚residualen‘ Bestimmung ihres Handlungs- und Initiativspielraumes: als ein Beitrag zum Aufdecken neuer Opportunitätsstrukturen für autonome, aber politikrelevante Formen zivilgesellschaftlicher Mobilisierung. Eine solche Politik würde möglicherweise eine Dimension der ‚Aktivierung‘ beinhalten, aber eben eine, die sich primär auf die Einführung von Opportunitäten für die Innovation – anstatt für die reine Reproduktion – der Bedingungen für zivilgesellschaftliche Initiativen richtet.

Eine Reflektion bezüglich des Begriffs ‚(politische) Opportunitätsstruktur‘ kann hierzu nützlich sein. Es besteht zweifellos eine Spannung zwischen den endogenen und den exogenen Bedingungen für zivilgesellschaftliche Mobilisierung in einem bestimmten Politikumfeld. Individuen und Gruppen konstituieren sich als Akteure einer Politik in Zusammenhang mit ihrer Wahrnehmung sozialer Fragen, und diese ist abhängig von ihren Präferenzen, die ihrerseits kodeterminiert werden durch die Wahrnehmung der strategisch-relational bedingten Potentiale – der ‚(politischen) Opportunitätsstruktur‘ – für ihre konkrete Verfolgung in einer bestimmten Situation.

Eine ‚(politische) Opportunitätsstruktur‘ weist somit zwei Dimensionen auf. Einerseits kommt sie zur Geltung, indem sie ‚aktiviert‘, d. h. indem sie als Gelegenheit und Anreiz zur Mobilisierung wahrgenommen und in kollektive Handlungen umgesetzt wird. Damit deutet der Begriff auf die Fähigkeit von Akteuren hin, sich für die Beteiligung an einem Politikfeld zu mobilisieren. Andererseits wird diese Fähigkeit natürlich auch ‚konditioniert‘, d. h. sie ist abhängig von den Ressourcen – materieller, relationaler und symbolisch-kognitiver Art – über die Akteure verfügen. Diese Fähigkeit ist somit wiederum durch die mehr oder weniger institutionalisierte Weise kodeterminiert, in der diese Ressourcen in einem bestimmten Politikfeld verteilt sind.

In dieser Hinsicht kann man die konkrete Verteilung von ‚(politischen) Opportunitätsstrukturen‘ als Ausdruck einer ungleichen und selektiven Verteilung politisch relevanter Ressourcen ansehen. Diese wird stark durch sowohl die formelle institutionelle Struktur des *policy-making* als auch durch die informellen Prozeduren, Strategien und Routinen, die bestimmte Politikansätze einrahmen, bestimmt. Beide Aspekte üben entscheidende Auswirkungen auf die Eigenschaften der Beziehungen zwischen gouvernementalen und nicht-gouvernementalen Akteuren aus.

Formen zivilgesellschaftlicher Mobilisierung können sich also im Rahmen einer Politik grundsätzlich dann entwickeln, wenn das entsprechende Politikumfeld Opportunitätsstrukturen für die Identifizierung mit politischen Fragen bietet. Dies erfordert

die Fähigkeit zur Erarbeitung und Aneignung gemeinsamer *policy frames*. Das kann aber nur einen effektiven und nachhaltig Einfluss auf entsprechende Politikansätze ausüben, wenn das institutionelle Umfeld dieser Politik Reflexivität, evolutionäre Adaptation und Lernen – oder, in anderen Worten, Prozesse des *reframing* – ermöglicht.

In dieser Perspektive erscheint der effektive Einbezug der Zivilgesellschaft in die öffentliche Politik nicht so sehr eine Frage der Verwertung einer gegebenen sozialen Ressource zu sein, sondern eine Frage der sozialen Kreativität: Und diese erfordert die Schaffung von Bedingungen für soziale Innovation und institutionelle Reflexivität.

Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung in sozialräumlicher Perspektive

Eine dritte, notwendige Perspektive befasst sich mit einer weiteren Implikation der vorausgegangenen Überlegungen: die räumliche Dimension zivilgesellschaftlichen Handelns und bürgerschaftlichen Engagements.

Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement sollten als räumlich definiert und bedingt betrachtet werden, aber nicht in einem rein kontingenten Sinn – indem sie in Bezug zu einem räumlichen Kontext oder zu einer räumlich relevanten Politik gesetzt werden – sondern in einem inhärenten, konstitutiven Sinn. Aus dieser Perspektive heraus lässt sich feststellen, dass Stadtentwicklungsfragen für ein Verständnis der räumlichen Dimension zivilgesellschaftlichen Handelns sicherlich einen wichtigen *test case*, aber keineswegs einen Sonderfall darstellen, wie die Neubewertung des Raumes in den Sozialwissenschaften deutlich macht (vgl. Federwisch in diesem Band).

Die inhärente, konstitutive räumliche Dimension zivilgesellschaftlichen Handelns kann an mehreren Aspekten festgemacht werden. Erstens bringt jede Form sozialen Handelns sozialräumliche Beziehungsmuster zum Vorschein. Zweitens ist zivilgesellschaftliches Handeln abhängig von räumlich bedingten Ressourcen, sowohl materieller als auch immaterieller Art. Dazu gehören Formen der Identifikation und der gemeinsamen Ausprägung von Präferenzen, die von kollektiven Formen der Wahrnehmung und Aneignung sozialer Fragen abhängig sind, die an sich räumlich-sensitiv und in sozial-konstruierten, räumlich bedingten Geflechten sozialer Beziehungen eingebettet sind. Dieser Aspekt unterstreicht insbesondere die inhärente Raumsensitivität von Dynamiken sozialer Mobilisierung. Weit davon entfernt, von institutionalisierten ‚territorialen‘ Raumeinteilungen auf eine deterministische Weise bedingt zu sein, stellen Formen zivilgesellschaftlichen Handelns und bürgerschaftlichen Engagements – zumindest potentiell – eine entscheidende Kraft für die Produktion sozialräumlicher Beziehungen und die soziale Konstruktion eines Gemeinsinns räumlicher Verortung dar. Drittens besteht aber auch eine prinzipielle Abhängigkeit sozialer Bewegungen von den räumlichen Bedingungen ihrer institutionellen Einbettung. Institutionelle Rahmen verteilen Ressourcen für kollektives Handeln und

definieren Opportunitäten für ihre Wahrnehmung, Aneignung und Anwendung auf selektive Weise – wobei die anhaltende territoriale Logik staatlichen Handelns sich wiederum als hemmender Faktor erweisen kann.

Insgesamt bieten diese Bemerkungen Grund genug, um eine ent-räumlichte – oder ‚räumliche blinde‘ – Referenz an die Zivilgesellschaft zu vermeiden, in der die realen Selektivitätseffekte sozialräumlicher Einbettungsmuster verschleiert werden. Hinzu kommt aber auch, dass das Feld öffentlichen Handelns einem sich zunehmend auskristallisierenden Wandel in der Logik sozialräumlicher Regulation unterliegt, der wiederum bedeutende Verschiebungen in der strategisch-relationalen Selektivität öffentlicher Politiken mit sich bringt. So erweisen sich Definition und Verständnis von Fragen der räumlichen Politik selbst – inklusive ‚städtische‘ Fragen – zunehmend als problematisch, wenn sie im Rahmen einer traditionellen Auffassung ‚verschachtelter‘ territorialer Räume und ontologisch konzipierter und hierarchisch geordneter räumlicher Skalen gefasst werden.

Daraus ergeben sich einige wichtige theoretische und heuristische Implikationen. Es ist erstens notwendig, Fragen zur Zivilgesellschaft vor dem Hintergrund einer staats-theoretisch fundierten Analyse des Wandels in den Formen staatlichen Handelns, in ihrer räumlichen Ausrichtung und insbesondere in ihren Auswirkungen im Sinne einer ‚Relativierung räumlicher Skalen‘ zu stellen. Zweitens sollten solche Tendenzen auf die daraus entstehende Notwendigkeit neuer Logiken sozialräumlicher Regulation und auf deren Auswirkungen auf die Definition von Politikfragen, -agenden und -arenen überprüft werden. Die Bedeutung dessen wird gerade im Bereich der Sozialpolitik durch die allmähliche Verschiebung von territorialen Prinzipien der Daseinsfürsorge hin zu selektiveren, gebietsbezogeneren und ‚unternehmerischen‘ politischen Einsatzformen verdeutlicht. Wir befinden uns somit vermutlich in einer epochalen Situation, in der Territorialität als Grundprinzip der Institutionalisierung sozialräumlicher Verhältnisse in unterschiedlichen Formen einer Revision unterliegt, von der bedeutende Effekte im Sinne der Konditionierung von Wahrnehmungsformen und der effektiven politischen Behandlung sozialer Bedarfe zu erwarten sind. Drittens können zivilgesellschaftliches Handeln und bürgerschaftliches Engagement als einer der eigentümlichen Bereiche sozialer Praktiken betrachtet werden, in denen Spannungen aus sich verändernden und teilweise kontrastierenden Auffassungen des Raumes entstehen.

Eine ‚verstehende‘ Auseinandersetzung mit Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement unter gegenwärtigen sozial-politischen und institutionellen Verhältnissen stellt deshalb einen paradigmatischen Fall für eine relationale Auffassung von Raum dar, und dementsprechend für Forschungsansätze, die eine methodologisch-territorialistische Auffassung ihres Objektes vermeiden und die sozialräumliche Dimension sozialen Handelns dagegen ausdrücklich in den Mittelpunkt der Analyse stellen.

Welche Auswirkungen können diese Überlegungen für einen sozialräumlich bewussten Umgang mit unserer Thematik haben? Die wohl bedeutendste davon stellt, in gewisser Hinsicht, die ‚räumliche Kehrseite‘ unserer Überlegungen zu den Akteuren und Arenen einer *policy* dar. Wenn die Akteure einer *policy*, wie vorhin argumentiert, durch die Eigenschaften der *policy* selbst und der entsprechenden Arena ko-konstituiert werden, bedeutet dies auch, dass die hoheitliche, *top-down*-Ausrichtung einer Politik der Einbindung von Zivilgesellschaft in die Stadtentwicklung die Gefahr birgt, der Realität eine vorausgesetzte oder voreingenommene Auffassung von Zivilgesellschaft aufzudrängen, anstatt einen autonomen Ausdruck von Zivilgesellschaft aus ihr selbst heraus zu fördern. Wenn auf ähnliche Weise eine Politik der Einbindung der Zivilgesellschaft in die Stadtentwicklung auf einem vorausgesetzten oder voreingenommenen Verständnis davon, was ‚Stadtentwicklung‘ ist, basiert, liegt die Gefahr nahe, dass zivilgesellschaftlichen Initiativen eine fachlich definierte und operationalisierbare Auffassung von Stadtentwicklungsfragen aufgedrängt wird. In beiden Fällen kann sich daraus – bestenfalls – eine erschwerte oder verzerrte Kommunikation oder – schlimmstenfalls – eine selektive Instrumentalisierung zugunsten einer vorgegebenen politischen Agenda ergeben.

Daraus entsteht die Überzeugung, dass die Frage, was in diesem Zusammenhang unter ‚Stadtentwicklung‘ zu verstehen ist, zwar unvermeidlich ist, aber entschieden nicht in einem grundlegend definitorischen, fachlich kategorischen Sinn beantwortet werden sollte. Im Gegenteil: Sich zu fragen, wie zivilgesellschaftliche Akteure und Initiativen stadtentwicklungsrelevante Fragen auffassen, sich aneignen, in Handlung umsetzen, und somit zu einer inklusiv und kooperativ ausgerichteten Stadtentwicklungspolitik beitragen können, erfordert ein Verständnis davon, wie die Bedeutung des ‚Urbanen‘ selbst durch Formen sozialer Identifikation und aktiver Auseinandersetzung mit einem sozialkonstruierten Raum, mit der sozialräumlichen Konstruktion des ‚Lokalen‘, konstituiert wird.

Mit anderen Worten: Die Frage nach einer möglichen konstruktiven Beziehung zwischen Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung impliziert die damit verbundene Frage nach der Schaffung einer räumlich konstituierten öffentlichen Sphäre, in der ‚Stadtentwicklung‘ jeweils situativ und relational als ein Prozess der sozialen Konstruktion des ‚Lokalen‘ als gesellschaftlicher Identifikationsraum verstanden wird, und in der die Zivilgesellschaft eine politisch relevante Repräsentation – im dualen Sinne von Darstellung und Vertretung – erlangen kann.

Methodologischer Ansatz

Die Herangehensweise an die Thematik, die wir im Rahmen dieses Forschungsvorhabens gewählt haben, spiegelt unsere Überzeugung wider, dass es in dieser Phase der Debatte heuristisch von Vorteil sein kann, die aus den vorgestellten Überlegungen entstandenen Fragen programmatisch offen zu halten. Charakteristisch dafür ist vor allem ein induktiver Ansatz, der eine Definition der angesprochenen Aspekte aus den

Praktiken sowie aus den Vor- und Darstellungen der Akteure selbst ableitet. Unser besonderes Anliegen ist es dabei, einen systematischen Zusammenhang zwischen der räumlichen Dimension und der thematisch-problematischen Dimension des Verhältnisses Zivilgesellschaft-Stadtentwicklung herzustellen.

Ein bedeutender Anspruch unseres Projektes liegt somit darin, eine empirisch fundierte räumliche Differenzierung in der Betrachtung der Beziehungen zwischen Stadtentwicklung und zivilgesellschaftlichem Handeln einzuführen. Die räumliche Dimension wird durch den Bezug auf ‚räumliche Arenen‘ als sozialräumliches Analyseprinzip, d.h. als Prinzip einer verräumlichten Analyse der Formen zivilgesellschaftlichen Handelns und bürgerschaftlichen Engagements, hergestellt. Wir verstehen den Begriff ‚räumliche Arenen‘ – im Sinne einer relationalen Geographie – als Ausdruck der sozialräumlichen Bedingungen für die Einbindung zivilgesellschaftlichen Handelns in einen *policy process*: In diesem Sinn stellt eine ‚räumliche Arena‘ eine Konstellation von Akteuren, Organisationen und Initiativen der Zivilgesellschaft dar, die sich relational und situativ in Zusammenhang mit einem definierten räumlichen Kontext konstituiert – und diesem räumlichen Kontext damit wiederum eine charakteristische sozialgeographische Prägung verleiht.

Der damit gelegte Schwerpunkt auf die sozialräumliche Dimension der Thematik stellt an sich erhebliche Herausforderungen an die Forschung. Dies wird umso deutlicher angesichts der damit verbundenen Ablehnung vordefinierter räumlicher ‚Orte‘, ‚Ebenen‘ oder ‚Skalen‘ als bestimmender Rahmen oder ‚Container‘ sozialen Handelns, und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit einer alternativen Herangehensweise an räumliche Kategorisierungen. Die damit verbundenen methodologischen Fragen können nur im Rahmen einer grundlegenden Forschungsprogrammatik befriedigend angegangen werden. In diesem Untersuchungsrahmen gilt es daher, vor allem durch eine exploratorische Annäherung erste Eindrücke zu gewinnen, die zu verfeinerten Fragestellungen und zu entsprechenden methodischen Ansätzen führen können.

Im Sinne einer ersten Annäherung haben wir uns in diesem Zusammenhang auf eine tentative und provisorische Definition von ‚räumlichen Arenen‘ bezogen, die ein *proxy* für die spezifischen sozialräumlichen Kontexte bestimmter Akteure darstellen, und somit auch eine Auswahl der Interviewpartner ermöglicht haben. Die thematisch-problematische Dimension wird ihrerseits definiert durch die Art und Weise, in der stadtentwicklungsrelevante Themen in den jeweiligen sozialräumlichen Kontexten in Form von Bedarf an Problemlösungsansätzen und/oder von Handlungsoptionen wahrgenommen und dargestellt werden. Die hierfür gewonnenen Autoren sind sowohl unter Praktikern als auch unter Forschern im Bereich zivilgesellschaftlichen Handelns ausgewählt worden. Darüber hinaus wurden in Zusammenhang mit unterschiedlichen ‚räumlichen Arenen‘ 35 Interviews mit Akteuren aus der Zivilgesellschaft sowie mit Akteuren aus Politik und Institutionen, aus der Planungspraxis und aus der Politikberatung geführt.

Dieser duale Fokus ermöglicht es, eine erste Erkundung der konstitutiv räumlich bedingten Problem- und Optionswahrnehmung aus der Perspektive zivilgesellschaftlichen Engagements in der Stadtentwicklung durchzuführen. Damit dient dieser Ansatz zwei heuristischen Zielen. Indem die Voraussetzung bestimmter räumlicher Themen oder Probleme als vermeintlich relevant für zivilgesellschaftliches Handeln und bürgerschaftliches Engagement in der Stadtentwicklung vermieden wird, wird zum einen deren Wahrnehmung, Darstellung und Ausdruck aus der Perspektive zivilgesellschaftlicher Akteure und Praktiken bevorzugt. Durch das Vermeiden einer räumlich neutralen oder gar ‚räumlich blinden‘ Vorstellung zivilgesellschaftlichen Handelns und bürgerschaftlichen Engagements wird zum anderen ein Verständnis von *policy*-Problemen und *-issues* gepflegt, das in Verhältnis steht zu räumlich bedingten Mustern der Interaktion, Kommunikation und Mobilisation sowohl innerhalb der Domäne der Zivilgesellschaft als auch in den variablen und ungleichen Beziehungen mit der öffentlichen Hand und dem Markt in unterschiedlichen sozialräumlichen Kontexten.

Dieser Ansatz kommt in diesem Band in zwei Formen zum Ausdruck: in Form von thematischen Beiträgen, die unterschiedliche Facetten der Thematik jeweils aus einer vorwiegend theoretischen (vgl. Adloff, Federwisch, Siebel), kontextspezifischen (vgl. Borstel, Liebmann) oder praxis- und erfahrungsbezogenen Perspektive (vgl. Ipsen, Wolf, Kahl, Wagner, Reichwein/Traut-Koschnik und Scarpa) erörtern; sowie in Form interviewbasierter Essays, in denen die wesentlichen Befunde aus unserer *proxy*-geleiteten Untersuchung unterschiedlicher räumlichen Arenen zivilgesellschaftlichen Handelns und bürgerschaftlichen Engagements wiedergegeben werden (vgl. Becker und Runkel). Letztere werden in der Form eines ‚virtuellen Dialog‘ zwischen den Interviewpartnern präsentiert. Damit wird der Versuch gemacht, aufgrund der Erfahrungen und Wahrnehmungen der Autoren und Interviewpartner eine soweit wie möglich komplexe und vielschichtige Darstellung der Bedingungen für zivilgesellschaftliches Handeln und bürgerschaftliches Engagement in den jeweiligen sozialräumlichen Kontexten anzubieten.

Vorläufige Schlussfolgerungen und weiterführende Forschungsrichtungen

Die in diesem Sammelband vorgestellten Beiträge sollten unserer Auffassung nach nicht als ‚Ergebnisse‘ eines Forschungsvorhabens, sondern vielmehr als eine erste exploratorische Annäherung an eine komplexe Thematik angesehen werden. Was wir uns davon versprochen und mit dieser Veröffentlichung einer breiteren Diskussion zur Verfügung stellen, ist eine vielschichtige und vielstimmige Darstellung und darüber hinausgehend eine kritisch orientierte Sondierung der Thematik, die uns auch dazu verhelfen kann, den Bedarf an Forschung im Bereich der Verhältnisse zwischen Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung näher zu definieren. Dabei ist uns – in Hin-

sicht auf weitere Untersuchungen – ein exploratorisches Vorgehen mit diesem Themenkomplex genauso wichtig gewesen wie die dialogische Erörterung und Ansammlung von Gesichtspunkten. Trotz des ausdrücklichen tentativ geprägten Charakters des gewählten Ansatzes sind wir aber davon überzeugt, dass aus unserer Initiative Aspekte von sowohl heuristischer als empirischer Relevanz hervortreten.

Jenseits der Ebene der begrifflich-definitorischen Dilemmata und ihrer zum Teil kontrastierenden theoretischen Voraussetzungen, mit denen jeder Versuch, die Themenkomplexe Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung zusammen zu bringen, unvermeidlicherweise konfrontiert wird, resultiert aus unserer Untersuchung mit einer gewissen Deutlichkeit die Wahrnehmung, dass eine konstruktive Verbindung von Fragen der Stadtentwicklung(-spolitik) und von Fragen der Zivilgesellschaft(-spolitik) zuallererst ein kognitives Unterfangen darstellt. Ungeachtet der unterschiedlichen Ausgangsposition – wie z. B. des Grades von Abhängigkeit von Ressourcen materieller sowie relationaler und organisatorischer Art, die den Zugang zu Politikarenen und die effektive Einbindung von Formen zivilgesellschaftlichen Handelns und bürgerschaftlichen Engagements in die Stadtentwicklungspolitik bedingen – besteht eine bemerkenswerte Übereinstimmung seitens der Akteure – insbesondere, wenn auch nicht nur, seitens der zivilgesellschaftlichen – zu dieser Wahrnehmung.

Zwei Dimensionen sind dabei hervorzuheben. Die eine bezieht sich, im engeren Sinn, auf die Schwierigkeit, eine kognitive Verbindung zwischen den Komplexen Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung herzustellen. In der Tat erscheint es zuweilen so, als ob hier zwei Welten miteinander kollidieren. Im Allgemeinen herrscht bei den Akteuren – selbst bei den angesichts ihrer Rolle und Funktion ‚Bewussteren‘ unter ihnen – eine eher gering ausgeprägte Wahrnehmung der Relevanz von Formen sozialen Handelns und mitunter auch zivilgesellschaftlichen Initiativen für die Stadtentwicklung. Dies zeugt von einem anscheinend eher ‚sektoraalem‘ Verständnis von Fragen der Stadtentwicklung, und führt – von wenigen Ausnahmen abgesehen – dazu, entsprechende Politiken und Maßnahmen vornehmlich im Sinne administrativer Kompetenzen und fachlichen Wissens zu konzipieren. Dies scheint kein geringer Grund zur Reproduktion von Barrieren für die bürgerliche Identifikation zu sein. Dies wird noch deutlicher, wenn von ‚Planung‘ – als paradigmatisch wahrgenommener Ausdruck dieses Kompetenz- und Fachdenkens – die Rede ist.

Andererseits scheint auf einer spezifischeren Ebene aber auch ein Mangel an kognitiver Kopplung zwischen der räumlichen und der soziale Dimension zivilgesellschaftlichen Handelns zu bestehen, d. h. sowohl eine mangelhafte konzeptuelle Verarbeitung als auch ein geringes soziales Bewusstsein für räumliche Implikationen – im Sinne von Bedingungen sowie von Potentialen – zivilgesellschaftlichen Handelns und bürgerschaftlichen Engagements.

Zusammen betrachtet deuten diese zwei Aspekte auf eine ‚kognitive Lücke‘ hin, die aber wiederum einige wichtige Annahmen unseres Ansatzes bekräftigen: Dass – von wenigen Ausnahmen abgesehen – einerseits kein definierter Raum eine eindeutige Re-

ferenz für zivilgesellschaftliches Handeln darstellt, und dass andererseits keine Form von zivilgesellschaftlichem Handeln und bürgerschaftlichem Engagement als soziale Realität in Zusammenhang mit einem bestimmten Raum vorausgesetzt werden kann. Gerade in sozialen Kontexten, die von den widersprüchlichen Erscheinungen diffuser Prozesse der Urbanisierung und Metropolitanisierung geprägt sind, deutet dies auf die Notwendigkeit eines offenen, differenzierten und pluralistischen Verständnisses von Urbanität und Stadtentwicklung hin, das einer Realität Rechnung tragen kann, in der die eigentümliche räumliche Verknüpfung sozialer, wirtschaftlicher und politischer Praktiken, die jeweils städtische ‚Verortungen‘ prägen, auf unterschiedlichen Maßstabebenen und aufgrund unterschiedlicher Topologien des Urbanen definiert wird.

Dies führt zu zwei weiteren Konsequenzen, die mit einer gewissen Deutlichkeit aus den Interviews herauszulesen sind: Erstens ist, unter solchen Bedingungen, der Umgang mit dem ‚Urbanen‘ alles andere als eine kognitive Selbstverständlichkeit. Das kann gewiss Anlass zu sehr unterschiedlichen Haltungen gegenüber der ‚Stadtentwicklung‘ geben: So können daraus Missverständnisse und Unverständnis entstehen, sogar Ablehnung eines im Vergleich zum alltäglichen konkreten Engagement eher als abstrakt-allgemein angesehenen Begriffs, sowie ein mangelndes Bewusstsein des eigenen (potentiellen) Beitrages entstehen. Letztlich aber deuten all diese Aspekte, noch einmal, auf das Fehlen von adäquaten Formen kognitiver Intermediation in diesem Politik- und Handlungsfeld hin. Zweitens scheint eine besondere Form von Inkommensurabilität zwischen der sozialräumlichen Logik zivilgesellschaftlichen Handelns und der räumlichen Logik der Territorialisierung, die noch weitgehend staatliches Handeln dominiert, zu herrschen. Es geht hier, so könnte man es ausdrücken, um eine gewisse Andersartigkeit der Raum-Zeit-Koordinaten zivilgesellschaftlicher Praktiken im Vergleich zu denen staatlicher Bürokratien und administrativer Strukturen. Wobei aber zu betonen ist, dass die aktuellen Erscheinungen des Wandels in der Logik staatlichen Handelns sowie ihre Auswirkungen im Sinne einer Verschiebung der räumlichen Selektivität staatlicher Regulierungsformen paradoxerweise auch in den Beziehungen zu territorialen Instanzen des Staates neue Unsicherheiten entstehen lassen. Die dramatischsten Zeugnisse dessen zeigen sich in räumlichen Arenen, in denen der Rückzug staatlicher Institutionen von einer territorialen Logik zunehmend in Form eines institutionellen Vakuums in der Wahrnehmung und Behandlung sozialer Probleme zum Ausdruck kommt, und in denen räumliche Bündnisse auf angespannten und zunehmend residualen sozialen Strukturen beruhen müssen.

Auch in diesem Fall sind wir weit davon entfernt, aus unserer exploratorischen Analyse empirisch fundierte Schlussfolgerungen ziehen zu können oder zu wollen. Dafür ist die Rolle umso bedeutender, die diese Überlegungen in der Einleitung einer wissenschaftlich informierten öffentlichen Debatte und in der Erarbeitung einer Forschungsheuristik übernehmen können. Ebenso können daraus einige hypothetische Ansätze für eine Politik der Schaffung eines konstruktiven Verhältnisses zwischen Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung abgeleitet werden.

In dieser Hinsicht ist es wichtig anzumerken, dass die Bedeutung der kognitiven Dimension in diesem Verhältnis deutlich über eine reine Problemlösungs-Perspektive hinausweist, die an sich nur etablierte bzw. institutionalisierte Deutungs- und Problemaneignungsmuster reproduzieren würde. Im Gegenteil, eine gemeinschaftlich hergestellte Definition von Problem-Lösungs-Kombinationen – die, als solche, eine offene Auseinandersetzung mit der politischen Agenda notwendigerweise voraussetzt – erscheint als eine erforderliche Bedingung für ein solches konstruktives Verhältnis.

Zweitens ist festzuhalten, dass dies ebenso eine relational sensitive Verräumlichung von Politikentwicklung erfordert.

Eine dritte, daraus abzuleitende Feststellung ist aber auch, dass die unterschiedlichen Formen von Räumlichkeit, die in den Praktiken zum Ausdruck kommen, in denen zivilgesellschaftliche Potentiale und Initiativen aktiviert werden, eventuell nicht konsistent mit den Formen der Territorialisierung sind, die der Stadtpolitik und -planung eigen sind. Das macht es problematisch, auf der Suche nach einer effektiven Beziehung mit zivilgesellschaftlichem Handeln auf territorialisierte politisch-administrative Praktiken und Strukturen der Stadtentwicklung zu beruhen, die voraussichtlich bestehende Disparitäten in den Wahrnehmungs-, Mobilisierungs- und Organisationskapazitäten der Akteure reproduzieren würden.

Mit anderen Worten ausgedrückt bedeutet dies, dass die Räume für eine effektive Einbindung zivilgesellschaftlichen Handelns in stadtentwicklungsrelevante Politiken nicht per se gegeben sind, sondern sich – in Form räumlicher Politikarenen – als konstruktiver Bestandteil und zugleich als Ergebnis dieses Prozesses ergeben.

Unsere Grundthese ist also folgende: Wenn ein relationales Verständnis von Raum in der Definition sowohl der Orte von Urbanität als auch der Orte zivilgesellschaftlichen Handelns und bürgerschaftlichen Engagements ernst zu nehmen ist, dann muss eine Strategie zur integrativen Verknüpfung von Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung vorgegebene Annahmen zu beiden vermeiden und dafür eine gleichzeitige Sozialisierung und Verräumlichung von Praktiken der Stadtentwicklung anstreben. In der Perspektive der Entwicklung neuer Politikansätze würde dies – unter anderem – die Notwendigkeit bedeuten, das Entstehen von Situationen zu fördern, in denen im Zuge der Erarbeitung einer Leitvorstellung ‚lokaler Entwicklung‘ eine Vermittlung von Interessen und Rollen zwischen Zivilgesellschaft einerseits und öffentlicher Hand andererseits ermöglicht wird.

Dies führt zu einer letzten Bemerkung: Um eine seriöse Debatte zur Rolle zivilgesellschaftlichen Handelns und bürgerschaftlichen Engagements in der Stadtentwicklung führen zu können, ist es notwendig, nicht in falschen pragmatischen Argumenten gefangen zu bleiben – wie im Falle der Alternative zwischen Delegation und Befähigung – und hingegen die experimentelle Herausforderung ernst zu nehmen, wie in spezifischen sozialräumlichen Kontexten jeweils eine räumlich konstituierte öffentliche Sphäre definiert werden kann.

Dies muss nicht unbedingt ein abstraktes Ideal sein – wie mehrere Experimente in der ‚lokalen Entwicklungspolitik‘ in Europa seit den 1990er Jahren zeigen. Es ist aber in jedem Fall eine weitgehend experimentelle Perspektive, in der der Förderung deliberativer Praktiken eine große Bedeutung zukommt, in denen erweiterte Prozesse der relationalen Identifizierung mit Raumentwicklungsfragen und der sozialen Konstruktion und Aushandlung einer ‚lokalen‘ geteilten Deutung von Urbanität ermöglicht werden. Zu vermuten ist, dass eine solche Perspektive auf deliberativem Wege nicht nur politischen Praktiken und Ansätzen der Stadtentwicklung eine oft notwendige neue Quelle der Legitimation verleihen kann, sondern auch gesellschaftliche Ressourcen und Potentiale zur Geltung bringen und zu synergetischen Effekten verhelfen kann. Dementsprechend sollte diese aber auch nicht auf routinemäßige Problemlösung, sondern auf kreative Problemdefinitionen aus sein: nicht eine Institutionalisierung der Ziele, sondern innovative Ansätze zu ihrer gesellschaftlichen Konstruktion und Aushandlung anstreben, und dabei eine Erneuerung der dafür einzusetzenden sozialen Mittel einleiten.

II. Theoretische Reflexionen

