

Working Paper I des Forschungsprojekts KoopWohl

Teilhabe und Gemeinwohl – ihre Krisen im deutschen Wohlfahrtsregime

Begriffsdefinitionen und aktuelle Verortungen

Lisa Vollmer, Laura Calbet i Elias, Susanna Raab, Aya Kleine, Theresa Zanders

Gefördert von:



Universität Stuttgart

Bauhaus-Universität
Weimar

Gliederung

1. Begriffsdefinitionen	3
1.1 Wohlfahrtsregime	4
1.2 Teilhabe	8
1.3 Gemeinwohl	11
1.4 Governance	13
1.5 Zivilgesellschaft und soziale Bewegungen	16
1.6 Räumliche Aspekte	18
2. Die Teilhabekrise als Ausgangssituation aktueller Aushandlungsprozesse zwischen Zivilgesellschaft und städtischer Verwaltung	20
3. Literaturverzeichnis	25
4. Abbildungsverzeichnis	32

Im vorliegenden ersten Working Paper des Forschungsprojekts „Städtische Ko-Produktion von Teilhabe und Gemeinwohl. Aushandlungsprozesse zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und kommunalen Verwaltungen“ möchten wir die von uns verwendeten zentralen Begrifflichkeiten definieren sowie einige Grundannahmen erläutern. Im Anschluss an Definitionen der Begriffe Wohlfahrtsregime, Teilhabe, Gemeinwohl, Governance, Zivilgesellschaft und soziale Bewegungen erfolgt eine Analyse der heutigen Krise von Teilhabe, die wir als Ausgangspunkt zur Untersuchung unserer Fallstudien definieren. Das Working Paper dient sowohl der internen Selbstverständigung im Projekt als auch dem Austausch mit anderen Forschenden in der Förderlinie „Teilhabe und Gemeinwohl“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) sowie darüber hinaus mit Projekten, die sich ähnlichen Themen widmen.

1. Begriffsdefinitionen

Übersicht

Die Legitimation kapitalistischer Demokratien beruht auf einem Versprechen von Wohlstand, individuellen und sozialen Rechten, auch gefasst als Gemeinwohl. Um diesen gesellschaftlichen Anspruch zu erfüllen, schaffen diese Demokratien Bedingungen, die Individuen die Zugehörigkeit zur Gesellschaft und ihre Entfaltung darin ermöglichen. In diesem Sinn verstehen wir Teilhabe. Als wesentliche Bestandteile kapitalistischer Demokratien haben sich historisch Wohlfahrtsregime gebildet, die das Bestreben nach Teilhabe und Gemeinwohl in die bestehenden kapitalistischen Machtverhältnisse und institutionelle Gefüge einbetten. Demokratien und spezifische Ausprägungen von Wohlfahrtsregimen werden durch gelungene Erbringung von Teilhabe legitimiert und stabilisiert.

Werden Teilhabemöglichkeiten institutionell zurückgebaut oder diskursiv angezweifelt, gerät ein Wohlfahrtsregime in die Krise, weil es seine Gemeinwohlfunktion nicht (mehr) ausreichend erfüllen kann. Es entsteht eine Diskrepanz zwischen der Legitimation des Wohlfahrtsregimes und den gesellschaftlichen Ansprüchen daran. Ausgangspunkt unseres Forschungsprojekts ist die Annahme, dass wir uns momentan in einer solchen multiplen sozialen, institutionellen und politischen Krise befinden. Um deren Symptome und Auswirkungen zu verstehen, ist es zunächst wichtig, die im Forschungsprojekt verwendeten zentralen Begriffe zu definieren und zu erklären, wie sie zusammenhängen.

Unter Wohlfahrtsregimen verstehen wir national und historisch spezifische Arrangements zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteur*innen, die für die Bürger*innen resp. Bewohner*innen dieses Staates bestimmte Bedingungen schaffen, die Teilhabe und Gemeinwohl herstellen sollen. Unter Teilhabe verstehen wir die Summe der Bedingungen, die Individuen die Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft und ihre individuelle Entfaltung darin ermöglichen. Gesellschaftliche Teilhabe realisiert sich in materieller, politischer, kultureller und sozialer Hinsicht. Staatsbürger*innen oder Bewohner*innen eines Territoriums können also auf unterschiedliche Weise an einer Gesellschaft teilhaben: durch die Nutzung materieller Güter, in politischen Entscheidungsprozessen, kulturell durch die Möglichkeit zu und die Anerkennung von diversen Lebensentwürfen und sozial durch die Ermöglichung sozialer Netzwerke und Infrastrukturen.

Wird Teilhabe in einem befriedigenden Maß für einen ausreichend großen bzw. den hegemonialen Teil der Gesellschaft hergestellt und besteht ein hegemoniales Verständnis, dass in diesem Sinne Gerechtigkeit herrscht, legitimiert und stabilisiert die Erbringung von Teilhabe das spezifische Wohlfahrts-

regime. Besteht umgekehrt dieses Verständnis nicht und artikulieren gesellschaftliche Gruppen ihren eigenen Ausschluss von gesellschaftlicher Teilhabe oder stellvertretend den Ausschluss anderer Gruppen, wird das spezifische Wohlfahrtsregime delegitimiert und damit destabilisiert. Gleiches gilt, wenn bestimmte gesellschaftliche Gruppen den Ausschluss anderer von Teilhabemöglichkeiten fordern.

Wie und für wen Teilhabe an Gütern und Leistungen eines Wohlfahrtsregimes hergestellt werden soll, wird in Governanceprozessen ausgehandelt. Unter Governance verstehen wir Entscheidungsfindungsprozesse, an denen verschiedene Akteur*innen aus den Sphären Staat, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft – in spezifischen Aushandlungsmustern und mit unterschiedlichen Machtressourcen ausgestattet – beteiligt sind. In diesen Aushandlungsprozessen rufen alle Akteur*innen implizit oder explizit das Gemeinwohl an und nehmen in Anspruch, dass ihr Lösungsvorschlag am besten zu dessen Erfüllung geeignet ist. Es bestehen also zur gleichen Zeit unterschiedliche Vorstellungen davon, wie Gemeinwohl definiert wird und erreicht werden soll.

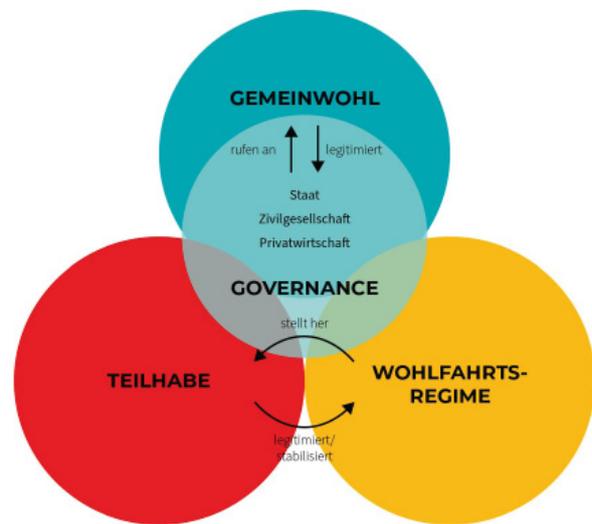


Abb. 1 Zusammenhang zentraler Begriffe des Forschungsprojektes
KoopWohl

Unter Gemeinwohl verstehen wir die ethische Legitimationsgrundlage staatlichen Handelns, die nicht a priori definiert, sondern das Ergebnis von Aushandlungsprozessen zwischen konkreten Akteur*innen ist. Aus diesem Grund wählen wir für unser Forschungsprojekt einen akteur*innenzentrierten Zugang. Im Fokus stehen Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen Akteur*innen und zivilgesellschaftlichen Gruppen, die vor dem Hintergrund der aktuellen Krise des Wohlfahrtsregimes Teilhabeforderungen stellen (privatwirtschaftliche Akteur*innen und ihre Anrufungen des Gemeinwohls spielen in diesen Prozessen selbstverständlich auch eine wichtige Rolle).

Im Folgenden fokussieren wir auf die einzelnen Begriffsdefinitionen und ordnen sie in die relevante Literatur ein. Mit ihrer Hilfe erklären wir anschließend die aktuelle Krisensituation als Ausgangslage unseres Forschungsprojektes. Auf den Begriffsdefinitionen und der Gesellschaftsdiagnose aufbauend, erläutern wir abschließend kurz das Forschungsdesign, die Forschungsfragen sowie die methodologische Herangehensweise unseres Forschungsprojektes.

1.1 Wohlfahrtsregime

Definition

Unter Wohlfahrtsregimen verstehen wir räumlich und historisch spezifische Arrangements zwischen staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen, die mit unterschiedlichen Maßnahmen das materielle wie immaterielle Wohlergehen der Mitglieder einer Gesellschaft regeln. Ein Wohlfahrtsregime ist eine „politische Institution zur Ordnung der gesellschaftlichen Verhält-

nisse gemäß bestimmten, allgemein geteilten Wertvorstellungen der sozialen Sicherheit, Gleichheit, Gerechtigkeit“ (Lessenich 2012b: 9). Wer die Mitglieder einer Gesellschaft sind und was als Wohlergehen verstanden wird, folgt Werten, Normen und Überzeugungen, die keineswegs statisch sind, sondern einem permanenten Aushandlungsprozess unterliegen. Deshalb unterscheiden sich Wohlfahrtsregime voneinander und ihre konkreten Ausprägungen wandeln sich mit der Zeit. Zur Verortung der von uns verwendeten Begriffe bedienen wir uns der Wohlfahrtsregime-Theorie.

Gøsta Esping-Andersen (1990) unterscheidet zwischen drei idealtypischen Ausprägungen von Wohlfahrtsregimen: konservativ-korporatistischen, sozialdemokratischen und liberalen Wohlfahrtsregimen. Diese Typologisierung hat vielfältige Erweiterungen (u. a. durch Leibfried 1993; Kollmorgen 2009) erfahren und ist auch auf Staaten außerhalb Europas und Nordamerikas angewendet worden (u. a. Gough/Wood/Barrientos 2008). Obwohl die Systematisierung auch kritisch hinterfragt wurde, insbesondere die nicht thematisierten, mit den Regimen verbundenen Geschlechterverhältnisse (Langan/Ostner 1991; Sainsbury 1994; Orloff 1993; Lessenich 2012b: 92; Obinger/Wagschal 1998: 111), bildet die Arbeit von Esping-Andersen die Grundlage zahlreicher komparativer Forschungen zu Wohlfahrtsregimen und hat die Charakterisierung des deutschen Wohlfahrtsregimes als konservativ-korporatistische Ausprägung etabliert.

Gemessen an ihrem Output, und zwar am Grad der Kommodifizierung und der Stratifizierung, unterscheidet Esping-Andersen verschiedene Wohlfahrtsregime. Mit dem Grad der Kommodifizierung meint er „the degree to which individuals, or families, can uphold a socially acceptable standard of living independently of market participation“ (Esping-Andersen 1990: 37). Die Stratifizierung beschreibt, inwiefern soziale Mobilität zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsschichten durch das Wohlfahrtsregime ermöglicht wird oder soziostrukturelle Unterschiede fortschreibt.

Mit der Wahl des Begriffs Wohlfahrtsregime – statt Sozialstaat oder Wohlfahrtsstaat – grenzen wir uns von einem zentralistischen Staatsverständnis ab. Wohlfahrtsstaatliches Handeln involviert verschiedenste staatliche und nicht-staatliche, zivilgesellschaftliche wie privatwirtschaftliche Akteur*innen. Deren Arrangement definiert die Ausprägung eines bestimmten Typs eines Wohlfahrtsregimes als Ganzes sowie in verschiedenen Politikfeldern.

Durch die Ausprägung eines bestimmten Regimetyps im nationalen Kontext entstehen Pfadabhängigkeiten. Die Gestaltung eines Wohlfahrtsregimes ist

„Ausdruck und Ergebnis der Auseinandersetzung um Hegemonie gesellschaftlicher Gruppen und politischer Konstellationen. Haben sich die Verhältnisse erst einmal eingespielt und sind in der bestehenden Form gesellschaftlich anerkannt bzw. legitimiert, [...] ist ein grundlegender Politikwechsel sehr schwierig, wenn nicht sogar unwahrscheinlich: Das ‚wohlfahrtsstaatliche Regime‘ hat sich etabliert und determiniert die weitere Politikentwicklung.“ (Zimmer 2019: 34)

Daseinsvorsorge

Wohlfahrtsregime manifestieren sich in den Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge, deren Gesamtheit den Zweck erfüllt, „zur Existenzsicherung, Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse“ (Knecht 2013: 61) sowie der „Schaffung von Möglichkeiten zur selbstbestimmten Lebensführung“ (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2016: 3) beizutragen. Der Begriff

der Infrastrukturen „bezeichnet die materielle Basis, die erforderlich ist, um die [...] Leistungen der Daseinsvorsorge tatsächlich auch erbringen zu können“ (Schäfer 2020). Das System der Daseinsvorsorge ist also die Summe der Leistungen, Einrichtungen und Institutionen, mit denen Teilhabe hergestellt und gewährleistet werden soll.

Die Daseinsvorsorge umfasst verschiedene Bereiche, darunter Gesundheit, Wohnen, Energie und Bildung. In diesen Bereichen ist die Teilhabeerbringung unterschiedlich stark institutionalisiert und mit mehr oder weniger klaren politischen Zuständigkeiten versehen. Die Aufgabe, Daseinsvorsorge zu gewährleisten, wird nicht lediglich durch den Staat, sondern durch unterschiedliche Akteur*innen erbracht. Drei dieser Politikfelder – Stadtentwicklung/Wohnen, Migration/Gesundheit und Umwelt/Ernährung – werden in unserem Forschungsprojekt untersucht. Dabei geht es um die Frage, wie in ihnen die Daseinsvorsorge organisiert und institutionalisiert ist. Darüber hinaus blicken wir nach Barcelona, um durch die Analyse ähnlicher Aushandlungsprozesse in einem anderen Kontext die hiesigen Fallbeispiele besser einordnen zu können.

Fallbeispiele des Forschungsprojekts

Stadtentwicklung/Wohnen

Im Politikfeld Stadtentwicklung/Wohnen wird das Modellprojekt „Rathausblock“ und der Kooperationsprozess zwischen dem zivilgesellschaftlichen „Bündnis Rathausblock“, der Abteilung für Bauen, Planung und Facility Management des Bezirks Berlin Friedrichshain-Kreuzberg und weiteren städtischen Akteuren analysiert. Mitten in Berlin-Kreuzberg entsteht auf einer Fläche von knapp fünf Hektar ein Quartier mit bezahlbaren und dauerhaft abgesicherten Wohn-, Gewerbe- und Kulturräumen unter ungewöhnlich starker Beteiligung der Zivilgesellschaft. Das Modellprojekt „Rathausblock“ wurde von zivilgesellschaftlich aktiven Initiativen erkämpft, indem sie die Privatisierung des sogenannten Dragonerareals verhinderten.

Migration/Gesundheit

Im Politikfeld Migration/Gesundheit wird der Aushandlungsprozess zwischen dem Thüringer Gesundheitsministerium (TMSGFF) und dem Verein Anonymer Krankenschein Thüringen (AKST e. V.) untersucht und begleitet. Gemeinsames Ziel der Aushandlung ist die Verstetigung einer anonymen Krankenversorgung für Menschen ohne Krankenversicherung. Es besteht derzeit eine Vollfinanzierung des Vereins durch das Ministerium in Form eines Modellprojekts. Der Verein garantiert im Gegenzug die Ermöglichung eines niedrighschwelligem Zugangs zum Gesundheitssystem für Menschen ohne Papiere und ohne ausreichenden Krankenversicherungsschutz.

Umwelt/Ernährung

Im Politikfeld Umwelt/Ernährung kooperieren der Ernährungsrat Berlin e. V. als zivilgesellschaftlicher Akteur und die Abteilung Umwelt im Berliner Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg auf der Seite der städtischen Verwaltung. Ziel der gemeinsamen Aushandlung ist die Schaffung eines „LebensMittelPunktes“ für den Bezirk als Ort alternativer, nicht-kommerzieller Lebensmittelversorgung, der gleichzeitig der Ernährungsbildung, der gemeinschaftlichen Verarbeitung von Lebensmitteln sowie dem nachbarschaftlichen Austausch dienen soll. Im Mittelpunkt der Aushandlung um einen „LebensMittelPunkt“ steht die Forderung des zivilgesellschaftlichen Partners nach materieller und sozialer Teilhabe an guter und gesunder Ernährung für breite Teile der Bevölkerung.

Erklärungsansätze zur Entstehung von Wohlfahrtsregimen

Es existieren unterschiedliche Erklärungsansätze, warum und wie Wohlfahrtsregime im 19. Jahrhundert entstanden sind (Lessenich 2012b: 65 ff.). Funktionalistische Erklärungsansätze sehen ein enges Wechselverhältnis zwischen der Etablierung von Wohlfahrtsregimen und den vorherrschenden Lohnarbeitsverhältnissen: Arbeitskraft in Form von Lohnarbeit und deren Reproduktion wird erst durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen und Interventionen möglich gemacht. Modernisierungstheoretische Ansätze erklären die Einführung von wohlfahrtsstaatlichen Interventionen mit den Veränderungen der Arbeits- und Lebensformen im Zuge von Industrialisierung und Urbanisierung. In (neo-)marxistischer Funktionslogik bilden Wohlfahrtsregime die Antwort auf die „systemreproduktiven Erfordernisse der kapitalistischen Produktionsweise“ (ebd.: 71), wirken also systemstabilisierend. Interessen- und konflikttheoretische Ansätze sehen in Wohlfahrtsregimen das Resultat von Arbeiter*innenkämpfen um Teilhabe am kapitalistischen System bzw. dessen Ersetzung durch die klassenlose Gesellschaft.

Sich entwickelnde Wohlfahrtsregime waren somit keine philanthropische Zuwendung der jeweils Regierenden an die Armen, sondern vielmehr das Ergebnis von Kämpfen der Arbeiter*innenklasse. So wurde wohlfahrtsstaatliche Fürsorge aufgrund von befürchteten negativen Konsequenzen städtischen Elends (Epidemien, Aufstände) und der fortschreitenden Industrialisierung, die die Bereitstellung arbeitsfähiger Lohnarbeiter*innen notwendig machte, eingeführt. Die Genese des Wohlfahrtsregimes kann sowohl auf die Arbeiter*innenbewegung als auch auf die sich etablierende Mittelschicht als treibende Kräfte zurückgeführt werden. In dieser Tradition müssen auch die Teilhabeforderungen von zivilgesellschaftlichen Bewegungen verstanden werden, die im Fokus des Forschungsprojekts stehen.

Doppelbindung Kapitalismus – demokratische Legitimation

In jedem Fall ist die Etablierung von Wohlfahrtsregimen aufs Engste mit der Durchsetzung kapitalistischer Gesellschaften verbunden. In einer Doppelbindung dient das wohlfahrtsstaatliche Arrangement sowohl der strukturkonservierenden Reproduktion des Kapitalismus als auch seiner demokratischen Legitimation, um die sozialen Härten der kapitalistischen Wirtschaftsweise abzufedern. Wohlfahrtsregime haben also gleichzeitig eine den Kapitalismus ermöglichende und eine den Kapitalismus einhegende und begrenzende Funktion (Butterwegge 1999: 17; Offe 1984; Lessenich 2019b). Aus dieser Doppelbindung ergibt sich auch die Legitimität staatlichen Handelns: Die Frage, inwiefern der Staat in der Lage ist, „seine Bürger*innen vor den negativen Folgen modernen Wirtschaftens zu schützen und soziale Sicherheit und Wohlstand zu gewährleisten, hat sich zu einer wesentlichen Legitimitätsressource moderner Staaten entwickelt“ (Zimmer 2019: 26).

Fritz Scharpf unterscheidet zwischen zwei Arten der Legitimität:

*„[Input-Legitimität] bezieht sich dabei auf die demokratische Qualität eines Gemeinwesens bzw. darauf, ob und inwiefern die Staatsbürger*innen an der Gestaltung von Politik mitwirken können. [...] [Output-Legitimität] nimmt Bezug auf die Leistungsfähigkeit des Staates bzw. auf seine Effizienz und Steuerungskompetenz im Hinblick auf die Sicherung des allgemeinen Wohls und eines Wohlfahrtsniveaus für alle.“ (ebd.: 26)*

Die einhegungsfunktion des Wohlfahrtsregimes im Kapitalismus wird also erzeugt durch einen Legitimierungsdruck, aufgrund dessen Wohlfahrtsregime Teilhabe herstellen. Oder umgekehrt: Die Herstellung von Teilhabe legitimiert ein Wohlfahrtsregime und stabilisiert es.

1.2 Teilhabe

Definition

Der (intendierte oder auch nicht intendierte) Effekt der Doppelbindung von Kapitalismus und Demokratie bestand bis in die 1970er Jahre hinein in dem Ausbau von Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge und der Herstellung von Teilhabe für immer breitere Bevölkerungsschichten. Die Herstellung gesellschaftlicher Teilhabe ist eine zentrale Aufgabe von Wohlfahrtsregimen. Sie ist ausschlaggebend für die individuelle Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft und die persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten in dieser.

Wir unterscheiden vier Dimensionen von Teilhabe: materielle, politische, kulturelle und soziale Teilhabe. Bei der Definition der ersten drei Dimensionen beziehen wir uns auf Martin Kronauer:

„Dabei bemisst sich materielle Teilhabe an einem gesellschaftlich allgemein als angemessen geltenden Lebensstandard, politisch-institutionelle Teilhabe an Statusgleichheit im Zugang zu Rechten und Institutionen sowie deren Nutzung, kulturelle Teilhabe an den Möglichkeiten zur Realisierung individuell und gesellschaftlich anerkannter Ziele der Lebensführung.“ (Kronauer 2010a: 152)

Kronauers Definition erweiternd, bemessen wir soziale Teilhabe an den Möglichkeiten, das eigene Leben in und durch soziale(n) Beziehungen und Netzwerke(n) gestalten zu können.

Materielle Teilhabe umfasst in unserem Verständnis sowohl die individuellen Möglichkeiten, sich mit Gütern zu versorgen, als auch die materielle Teilhabe an kollektiv bereitgestellten Gütern wie beispielsweise (bezahlbarer) Wohnraum, Gesundheitsversorgung oder Zugang zu gesunder und nachhaltiger Ernährung. Politische Teilhabe umfasst die Rechte auf politische Meinungsäußerung und Mitbestimmung, die Einbeziehung in politische Entscheidungsprozesse in- und außerhalb klassischer politischer Institutionen, sei es über Wahlen oder partizipative Verfahren, sowie den Zugang zu politischen Institutionen. Kulturelle Teilhabe umfasst in unserem Verständnis die Möglichkeit, individuelle Lebensentwürfe zu realisieren. Es geht also um Anerkennung von Differenz: gleiche Teilhabe trotz möglicherweise unterschiedlicher normativer Vorstellungen einer guten Lebensführung. Ein Beispiel dafür ist das (wachsende) Angebot von Schulesen, das auf unterschiedliche Esskulturen ausgerichtet ist. In diesem Verständnis ist Anerkennung eng mit der Erfüllung materieller Teilhabe verknüpft (Fraser/Honneth 2003). Als soziale Teilhabe definieren wir die

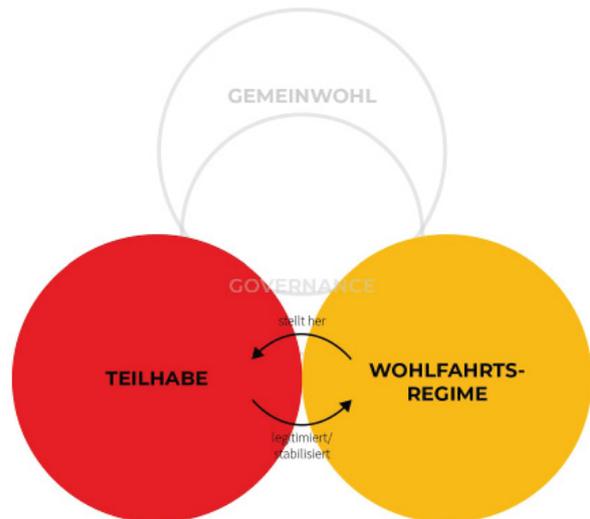


Abb. 2 Zusammenhang Zusammenhang von Teilhabe und Wohlfahrtsregimen

gesellschaftlich vorstrukturierten individuellen Möglichkeiten, soziale Beziehungen und Netzwerke auszuwählen und in diese einzutreten. Wohlfahrtsregime greifen in die Produktion sozialer Teilhabe ein, indem sie beispielsweise (physische und nicht-physische) Räume der Begegnung schaffen oder den Zugang zu ihnen gewährleisten. Dies betrifft öffentliche Räume und soziale Zentren, aber auch kommerzialisierte Begegnungsorte wie Restaurants und Cafés. Individuen können diese Räume annehmen, (um-)gestalten oder abseits formaler Strukturen selbstständig in Communities aufbauen.

Institutionen, die Teilhabe auf individueller Ebene und sozialen Zusammenhalt auf gesellschaftlicher Ebene ermöglichen, unterteilt Kronauer (2010b) in drei Kategorien: erstens die (Erwerbs-)Arbeit, die über den Markt vermittelt wird und ein Einkommen sowie einen bestimmten Status sichert. Gleichzeitig ist mit ihr Ausbeutung in Arbeitsbeziehungen verbunden; zweitens der Bürgerstatus, der staatlich vermittelte Rechte garantiert – soziale Rechte wie Bildung oder Gesundheit, persönliche Rechte wie Meinungsfreiheit oder Unversehrtheit und politische Rechte wie politische Beteiligung und Transparenz; drittens Reziprozitätsverhältnisse vermittelt durch Nahbeziehungen, insbesondere in der Familie und in Freundschaften, aber beispielsweise auch nachbarschaftliche Beziehungen und soziale Netzwerke. Diese Nahbeziehungen beruhen auf Solidarität und Loyalität. Auch diese dritte Institution der Reziprozitätsverhältnisse ist nicht allein dem „privaten“ Bereich zuzuordnen, sondern wird wie die ersten beiden Institutionen durch gesellschaftliche Bedingungen strukturiert, etwa durch die Ausprägung eines Wohlfahrtsregimes.

Teilhabe vs. Partizipation

Teilhabe wird häufig synonym mit Partizipation verwendet. Die Begriffe gilt es jedoch zu differenzieren. Teilhabe an etwas setzt – anders als Partizipation – keine Eigenaktivität voraus. Eine Person kann materiell zum Beispiel durch die Bereitstellung einer bezahlbaren Wohnung teilhaben, auch ohne dass sie an der Planung partizipiert hätte. Oder sie kann kulturell an einem nachbarschaftlichen Milieu teilhaben, ohne zu dessen Reproduktion aktiv beitragen zu müssen. Politische Teilhabe, zum Beispiel in Form des Zugangs zu Leistungen von Bürgerämtern, hat man auch ohne aktiv an deren Ausgestaltung zu partizipieren. Soziale Teilhabe – zum Beispiel über den Zugang zu Nachbarschaftshäusern, Spielplätzen oder religiösen Gebäuden – realisiert sich auch ohne aktive Partizipation an deren Einrichtung und Ausgestaltung. Deshalb verstehen wir Partizipation als eine Form der politischen Teilhabe, bei der Personen aus eigener Initiative oder auf Einladung ihre Interessen (oder die anderer) artikulieren und in einen Entscheidungsprozess einbringen.

Dennoch sind einige Aspekte der wissenschaftlichen Debatte um Partizipation für unser Forschungsvorhaben relevant. Untersuchungen zu Partizipation haben ergeben, dass soziodemografische Faktoren einen großen Einfluss darauf haben, wer – an Wahlen, an Beteiligungsverfahren etc. – partizipiert und wer nicht (Westle 2004; Bödeker 2011). Menschen mit Einkommensarmut, geringer formaler Bildung oder Migrationserfahrung partizipieren weniger häufig. Über ursächliche Zusammenhänge macht die häufig quantitative Forschung kaum Aussagen. In einer repräsentativen Demokratie führt diese verminderte Partizipation und die damit verbundene mangelnde Interessenartikulation zur Unterrepräsentation bestimmter gesellschaftlicher Gruppen.

Ein weiterer Aspekt der Partizipationsforschung ist für unsere Forschung relevant: In der Untersuchung von Partizipationsverfahren, zum Beispiel im Rahmen von Stadtentwicklung, ist der Aspekt der

in ihnen wirksamen Machtbeziehungen betont worden. Zwar dürfen in solchen Verfahren potenziell alle (Betroffenen) mitsprechen, sie haben aber nicht die gleichen Voraussetzungen und Ressourcen, ihre Interessen auch durchzusetzen:

„[T]he fundamental point that participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless. It allows the powerholders to claim that all sides were considered but makes it possible for only some of those sides to benefit. It maintains the status quo.“ (Arnstein 1969: 24)

Ein kommunikatives Planungsparadigma, das von einem machtfreien Sprechraum ausgeht, in dem ein Konsens aller Parteien erreicht werden könne, negiert manifeste Interessengegensätze und ignoriert gesellschaftliche Benachteiligungen und habituelle Ausschlüsse (Purcell 2009).

Wer hat (nicht) teil?

Eine zentrale Frage – nicht nur in Partizipationsverfahren – ist also: Wer hat teil und wer nicht? Wer wird zur Allgemeinheit gezählt, deren (vermeintliches) Wohl angestrebt wird, und wer nicht? In Nationalstaaten scheint die Antwort darauf zunächst auf der Hand zu liegen und wird auch von Kronauer (2010b) in seinen Institutionen, die Teilhabe vermitteln, so definiert: Die Bürger*innen eines Landes haben Anspruch auf politische Teilhabe in dessen Institutionen, auf materielle Teilhabe an dessen erwirtschaftetem Wohlstand und auf kulturelle Teilhabe in dessen Gesellschaft. In Einwanderungsgesellschaften wie Deutschland, zumal mit ihrem restriktiven Zugang zur Staatsbürgerschaft, ist diese Definition allerdings zu hinterfragen. Wenn beispielsweise in bestimmten Städten oder Stadtteilen bis zu 30 Prozent der Bevölkerung nicht wählen darf, ergeben sich signifikante Probleme für die repräsentative Demokratie und Teilhabe.

Aber nicht nur die formale Zugehörigkeit als Staatsbürger*in führt zum Ausschluss von Teilhabe, auch die rassistische oder sozialchauvinistische Abwertung von Menschen: „Die Diskussion um Teilhabe ist somit auch eng verknüpft mit der Auseinandersetzung von Zuschreibungen an und Kategorisierungen von Gruppen. Sie ist verbunden mit Identitäten und Politiken der Anerkennung und Abwertung.“ (Steinhilper/Zajak/Roose 2019: 331) In sozialen Bewegungen und der Wissenschaft ist als Antwort auf diese Problematik das Konzept der Urban Citizenship (Isin/Nielsen 2008; Hess/Lebuhn 2014) entwickelt worden: „Die Debatte um Urban Citizenship entwickelt neue Visionen, in denen Zugehörigkeit und soziale Rechte auf anderen Kriterien als Nationalität und Aufenthaltsstatus beruhen.“ (Schilliger 2018: 17) Dabei stellen Wohnorte, Lebensmittelpunkte, die Teilhabe an der Gesellschaft und das Eingebundensein in Communities und Nachbarschaften zentrale Kriterien für die Zuschreibung von Citizenship dar. Citizenship wird also „gemacht“ (doing citizenship) und nicht erteilt.

In der Praxis haben viele Menschen auch ohne formale Staatszugehörigkeit Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge, während sie von anderen ausgeschlossen bleiben. Gleichwohl bedeutet die formale Staatszugehörigkeit nicht für alle Menschen die gleichen formalen Rechte, wie zum Beispiel die späte Einführung des Frauenwahlrechts bezogen auf politische Teilhabe zeigt. Formale (Nicht-)Zugehörigkeit zu einem Staat übersetzt sich also nicht automatisch in gesellschaftliche Teilhabe und umgekehrt, wie T. H. Marshall bereits 1950 feststellte (Marshall 2006 [1950]). Teilhabe ist keine absolute Kategorie: Eine einzelne Person hat nicht vollständig an Gesellschaft teil,

vielmehr kann sie in einem Bereich teilhaben, während sie von einem anderen ausgeschlossen ist (Kronauer 2010a). Gleichzeitig ist eine umfassende Teilhabe aller Menschen an einer Gesellschaft im kapitalistisch verfassten Nationalstaat gar nicht vorgesehen, da er immer auch auf Ausschlüssen basiert (Lessenich 2019a).

Teilhabe übernimmt in Wohlfahrtsregimen eine wichtige legitimatorische und stabilisierende Funktion. Sind gesellschaftliche Gruppen von einer oder mehreren Dimensionen von Teilhabe ausgeschlossen, kann es zu fehlender Zugehörigkeit und zu sinkendem gesellschaftlichem Zusammenhalt kommen, womit die soziale Grundlage der Demokratie gefährdet ist. Diese Ausschlüsse sind in unterschiedlichem Maß immer vorhanden. Werden sie kollektiv wahrgenommen und artikuliert, kann die gesellschaftliche Übereinkunft ins Wanken geraten und demokratische Gesellschaften sind gefordert, die Teilhabeansprüche so zu integrieren, dass sich die Gesellschaft als Ganzes wieder stabilisiert. Gesellschaftliche Akteure, die solche Ausschlüsse und Forderungen nach materieller, politischer, kultureller und/oder sozialer Teilhabe kollektiv artikulieren, sind soziale Bewegungen:

„[Teilhabe] ist fundamental umkämpft und muss permanent neu verhandelt, neu erstritten werden. Die Geschichte sozialer Bewegungen ist daher zugleich eine Geschichte von Kämpfen um die Zuerkennung und Durchsetzung von Teilhabe in den unterschiedlichsten Lebensbereichen.“
(Steinhilper/Zajak/Roose 2019: 331)

1.3 Gemeinwohl

Definition

Wenn soziale Bewegungen oder andere gesellschaftliche Akteure Forderungen nach Teilhabe stellen, berufen sie sich oft auf das Gemeinwohl. Auch für Wohlfahrtsregime und staatliches Handeln in ihnen stellt der Bezug zum Gemeinwohl einen zentralen Maßstab dar.

Ob es aber ein klar zu definierendes Gemeinwohl gibt oder es verschiedene Ausfüllungen dessen gibt, was unter Gemeinwohl verstanden wird, dazu bestehen unterschiedliche Auffassungen in der Wissenschaft. Einige Autor*innen gehen von der Existenz eines „allgemeinen Grundverständnis[s] von Gemeinwohl“ (Hasenöhl 2005: 2), eines „Kanon[s] allgemein akzeptierter Gemeinwohlbelange“ (Moss/Gudermann/Röhring 2009: 41) bzw. von der Existenz von Gemeinwohlprämissen wie Menschenwürde oder Freiheit aus (Schuppert 2002b: 74). Andere betonen hingegen „die Pluralität von Wertüberzeugungen“ moderner Gesellschaften, die einen „Konsens über den operativen Gehalt des Gemeinwohlbegriffs“ (Offe 2002: 474) unmöglich machen. Offe spricht von „rivalisierenden Gemeinwohldeutungen“ (2002: 459; Herv. d. Autorinnen).

Auch in unserem sozialwissenschaftlichen Verständnis entzieht sich der Gemeinwohlbegriff einer eindeutigen, substanzialistischen, „normativ-apriorischen“ (Schultze zit. nach Schuppert 2002a: 20) Definition. Was unter Gemeinwohl verstanden wird, kann nur im Rahmen zeitlicher, räumlicher, personeller und sachlicher Kontexte empirisch beobachtet und verstanden werden (Moss/Gudermann/Röhring 2009: 41; Isensee 2006: 7; Schuppert 2002a: 20). Gemeinwohldeutungen sind also immer Produkte einer je spezifischen Zeit und eines Raums, an dem und in der sie formuliert wurden oder wirksam waren, der vorherrschenden Machtverhältnisse, Akteur*innenkonstellationen und Deutungsweisen. Im Zentrum der Gemeinwohlfrage stehen dementsprechend die Kämpfe um die Definitionsmacht und Gültigkeit verschiedener rivalisierender Gemeinwohlvorstellungen. Deshalb

gilt, dass „Gemeinwohl nicht entdeckt, sondern diskursiv erzeugt wird“ (Adloff 2005: 120) und Gemeinwohldeutungen kontingent sind.

Es lassen sich dennoch unterschiedliche Denkschulen zum Begriff Gemeinwohl ausmachen: Das republikanische Verständnis betont den Gemeinsinn, also „die Motivation oder Bereitschaft zur Gemeinwohlorientierung seitens derjenigen, die sich einer bestimmten ‚Gesellschaft‘ zurechnen“ (Kaufmann 2002: 33). Im Kontrast dazu stehen etatistische Denkrichtungen, die den Staat als „Hüter des Gemeinwohls“ (Offe 2002: 460) konstruieren. Liberal-pluralistische Konzeptionen von Gemeinwohl mit ihrer Betonung der Verfahrensgestaltung definieren das Gemeinwohl „nicht mehr und nicht weniger als das, was der politische Prozeß bei Wahrung rechtsstaatlicher und demokratischer Verfahren als bindendes Ergebnis hervorbringt“ (ebd.: 485). Angesichts einer Vielzahl an Akteur*innen und Betroffenen geht es dieser Konzeption zufolge um die geeigneten, fairen Verfahren zur Aushandlung pluraler Interessenlagen (Ladwig 2015: 88).

In unserem Verständnis ist Gemeinwohl weder a priori definiert noch letztlich für alle im gleichen Maße erreichbar, sondern ergibt sich aus divergierenden Gemeinwohlvorstellungen verschiedener Akteure und ihren Aushandlungen darüber, wobei auch immer Ausschlüsse produziert werden. Diese Ausschlüsse sind die „Bruchstellen“, an denen Konflikte artikuliert werden, die zu einem späteren Zeitpunkt und/oder von anderen Gruppen genutzt werden, um eine neue Gemeinwohlarthikulation durchzusetzen.

Legitimationsfunktion

Die Anrufung des Gemeinwohls hat in Wohlfahrtsregimen eine wichtige Legitimationsfunktion für alle an einem Aushandlungsprozess beteiligten Akteur*innen. Dies gilt insbesondere für staatliches Handeln. Die Anrufung des Gemeinwohls legitimiert staatliches Handeln bzw. das staatliche Gewaltmonopol oder die politische Ordnung insgesamt (Isensee 2006: 5): „Mit dem Begriff des Gemeinwohls wird gerade eine allgemeine Antwort auf das Legitimationsproblem, also auf das Erfordernis einer Zustimmungswürdigkeit politischer Ordnungen und Entscheidungen, gegeben“ (Ladwig 2015: 88). Ausübung von Macht wird legitim, „weil und soweit sie notwendig und nützlich ist, das gute Leben der Bürgerschaft herzustellen. Ihr Handeln rechtfertigt sich, wenn und soweit es auf dieses Ziel ausgerichtet und ihm dienlich ist.“ (Isensee 2006: 12)

Auch zivilgesellschaftliche Gruppen beziehen sich auf den Gemeinwohlbegriff (Hildebrandt 2015; Hasenöhr 2005). Er dient ihnen ebenfalls zur Selbstlegitimation. Soziale Bewegungen artikulieren Kritik an der Erbringung des Gemeinwohls durch den Staat oder privatwirtschaftliche Akteur*innen und machen Vorschläge, wie dieses besser umzusetzen sei. In Wohlfahrtsregimen ist es teils auch für privatwirtschaftliche Akteur*innen dienlich, den Gemeinwohlbegriff anzurufen, sobald es um Nutzungs-

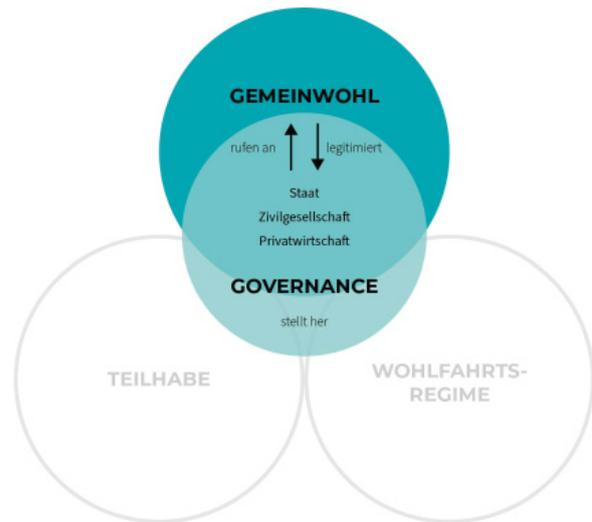


Abb. 3 Anrufung des Gemeinwohls durch unterschiedliche Akteure

und Verteilungskonflikte von Kollektivgütern geht. Diese Konfliktparteien wollen mit dem Bezug auf das Gemeinwohl zustimmungsfähige Werte in Stellung bringen, um ihren Interessen und Zielen eine dominante Position in Diskursen und Entscheidungsprozessen zu verschaffen (Hasenöhl 2005: 14, 18, 27-28).

Für alle Akteur*innen gilt: Den gemeinwohldienlichen Charakter des eigenen Handelns und/oder gemeinwohldienliche Nebeneffekte von Partikularinteressen zu betonen, ist Teil des Kampfes um Macht und Deutungshoheit, in dem die eigenen Belange „als die Belange der Allgemeinheit [...] [dargestellt werden, um] moralische Reputation wie politischen Konsens“ (Isensee 2006: 5) herzustellen.

1.4 Governance

Definition

Teilhabeforderungen werden also in Wohlfahrtsregimen durch verschiedene Akteur*innen unter Anrufung des Gemeinwohls ausgehandelt. Diese Aushandlungsprozesse betrachten wir unter dem Blickwinkel der Governanceforschung. Unter Governance verstehen wir Entscheidungsfindungsprozesse, an denen verschiedene Akteur*innen aus den Sphären Staat, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft – in spezifischen Aushandlungsmustern und mit unterschiedlichen Machtressourcen ausgestattet – beteiligt sind.

Wir verorten unseren Forschungsbeitrag in der kritischen Governanceforschung, die einen analytischen Governancebegriff verwendet, den Begriff also nicht normativ im Sinne einer good governance begreift. Im Gegensatz zur klassischen politikwissenschaftlichen Governanceforschung ist die kritische Governanceforschung nicht nur an der Effektivität und den Ergebnissen von Governanceprozessen interessiert, sondern auch an Fragen demokratischer Legitimation und Beteiligung (Demirović 2011: 76).

Partner*innenschaften zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteur*innen haben das deutsche Wohlfahrtsregime schon seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs entscheidend, geprägt.

Klassischerweise haben im korporatistischen Wohlfahrtsregime der BRD staatliche Institutionen – im Verbund mit Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden – die Politikgestaltung tripartistisch organisiert (ebd.: 93). Diese korporatistische Tradition wird seit den 1980er Jahren jedoch in stärkerem Maße ausgeweitet und verändert, dabei findet eine Verschiebung statt: „von den formell definierten und mit Kompetenzmonopolen ausgestatteten Institutionen auf eher schwach institutionalisierte, informelle Gremien und Netzwerke“ (Demirović/Walk 2011b: 7). Diese Entwicklung führt Demirović auf „Wissens-, Entscheidungs- und Kapazitätsprobleme“

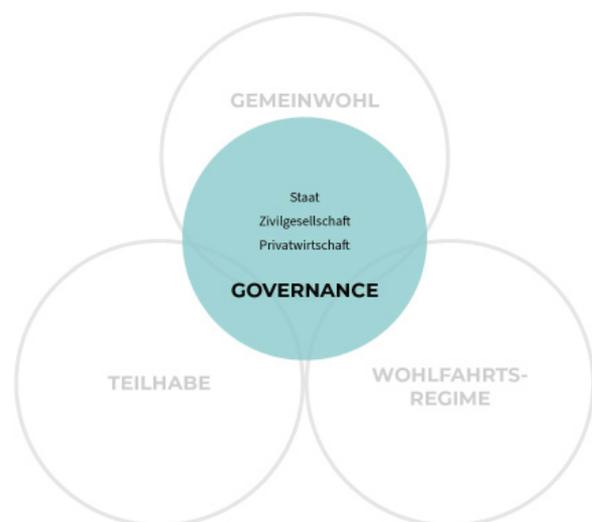


Abb. 4 Teilhabeansprüche werden in Governanceprozessen ausgehandelt

(Demirović 2011: 93) des Staates zurück, die über partikulare Expertise und durch die Einbeziehung vieler Akteur*innen sowohl in die Politikformulierung als auch in die Implementierung kompensiert werden (ebd.: 74, 81). Mit der Verschiebung – auch begrifflich – von Government zu Governance wird also ein Verständnis von Regierungspraxis als hierarchischer Steuerung von politischen Entscheidungsprozessen durch den Staat abgelöst durch eine Praxis des netzwerkartigen Managements von interdependenten Akteur*innen (Mayntz 2004: 66; Benz 2004: 17 f.). Diese Verschiebung bezieht sich Arthur Benz zufolge auf alle drei Gegenstandsbereiche der Politikwissenschaft: „polity (Institutionen), politics (Prozesse) und policy (Politikinhalt)“ (2004: 15).

In Governanceprozessen steht mit der Verlagerung auf informelle und zum Teil wenig transparente Kanäle der Entscheidungsfindung insgesamt die Frage der Legitimität der getroffenen Entscheidungen offen. In der Untersuchung von Governanceprozessen sind außerdem die Zugangsmöglichkeiten für verschiedene Akteur*innen zu diesen, ihre Ressourcenausstattung und Definitionsmacht zur „Verallgemeinerung und Durchsetzung partikularer Interessen“ (Demirović 2011: 74 f.) von großer Bedeutung. Staatliche oder privatwirtschaftliche Akteur*innen sind mit anderen Ressourcen ausgestattet als zivilgesellschaftliche, zumal wenn diese nur gering formalisiert und professionalisiert sind, wie es bei sozialen Bewegungen der Fall ist. Für zivilgesellschaftliche Akteur*innen ist es sehr herausfordernd, sich in offizielle Entscheidungsfindungsprozesse einbinden zu lassen und gleichzeitig die Verortung in der Zivilgesellschaft nicht zu verlieren. Parallel dazu sehen sich staatliche Akteur*innen in zunehmendem Maße auf die Legitimierung durch die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen an Entscheidungen angewiesen. Deshalb wirkt der Staat dort, wo keine oder unzureichende Verhandlungspartner*innen bestehen, auch explizit an ihrem Aufbau mit (Demirović/Walk 2011a: 10).

Demirović und Walk exemplifizieren die Verschiebung anhand der Frage der Legitimation: In der Nachkriegszeit konnten Gewerkschaften mit ihrem hohen Organisations- und Verbreitungsgrad in Westdeutschland das Mandat des Allgemeinwohls tragen, indem sie Teilhabeversprechen wie sozialen Aufstieg und verbesserten Zugang zu Bildung und Ausbildung einzulösen halfen (Demirović/Walk 2011b: 9). Im weiteren historischen Verlauf betraten infolge der Neuen Sozialen Bewegungen andere Akteur*innen das Spielfeld, die sich selbst ebenfalls als „Hüter*innen des Gemeinwohls“ bezeichneten. Angesichts ihrer geringeren Mitgliederzahlen bleibt aber zu fragen, welche Rolle sie in der demokratischen Legitimation von Entscheidungsprozessen spielen können (ebd.: 11; Schuppert 2002a: 52).

Ko-Produktion

Unter dem Schlagwort Ko-Produktion wurde in den vergangenen Jahren eine besonders intensive Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen oder privatwirtschaftlichen Akteur*innen diskutiert, auch international (Schuppert 2009; Selle 2010; Mitlin 2008; Alford 2009; Brandsen/Pestoff 2006). Sowohl in den Politik- und Planungswissenschaften als auch in der Stadtforschung sowie der politischen Praxis wird das Konzept breit diskutiert und geht in der Debatte bis in die 1980er Jahre zurück (Ostrom 1996; Whitaker 1980). In den Verwaltungswissenschaften wird Ko-Produktion vor allem als die Übernahme von Leistungserbringung durch nicht-staatliche Akteur*innen verstanden und als ein Teilaspekt des New Public Management diskutiert (Wessel 2015: 13). Diese Form der Ko-Produktion wird von staatlicher Seite dann anvisiert, wenn Kommunen der Bereitstellung von Infrastruktur der Daseinsvorsorge nicht (mehr) nachkommen können (Einig 2009). Von dieser responsabilisierenden, die Verantwortung auf das Individuum abwälzenden Definition von

Ko-Produktion grenzen wir uns ab (vgl. Steinführer 2015: 6). In den Planungswissenschaften wird der Begriff dagegen genutzt, um eine über das normale (gesetzlich vorgeschriebene) Maß an Partizipation hinausgehende Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteur*innen an Entscheidungsprozessen zu bezeichnen, allerdings meist ohne den Begriff weiter zu definieren. Manche Autor*innen verwenden ihn, um zu betonen, dass Städte und Urbanität immer das Produkt vieler verschiedener Akteur*innen und ihrer Handlungen sind, von staatlichen Regulierungen bis zum alltäglichen Handeln (Selle 2010; Misselwitz 2016; Butzin/Gärtner 2017).

Das Konzept der Ko-Produktion geht auf die Wirtschaftswissenschaftlerin Elinor Ostrom zurück. Sie untersuchte in den 1980er Jahren Prozesse der Bereitstellung kommunaler Dienstleistungen und formulierte mit ihrem Konzept eine Kritik an zentralistischem Verwaltungshandeln (Ostrom 1996). Sie definiert Ko-Produktion als „process through which inputs used to produce a good or service are contributed by individuals who are not ‚in‘ the same organization“ (ebd.: 1073). Durch die Anerkennung unterschiedlicher Wissensformen von Staat und Bürger*innen und den daraus entstehenden Synergien werden öffentliche Dienstleistungen effizienter (Albrechts 2013). Im Mittelpunkt von Ostroms Konzept steht die Verbesserung von Gütern der Daseinsvorsorge; unterrepräsentiert bleibt in solchen Prozessen hingegen die Rolle von Macht (Watson 2014).

Die Frage von Machtverhältnissen rückt in der neueren Forschung, vor allem zum globalen Süden, mehr in den Vordergrund. So zeigt Diana Mitlin in ihrer Untersuchung sozialer Bewegungen auf, wie Ko-Produktion „von unten“ zu einer politischen Strategie avanciert ist. Dabei geht es nicht mehr allein um den verbesserten Zugang zu Gütern und Infrastrukturen, sondern auch um den Ausbau politischer Teilhabe, etwa das Empowerment der armen städtischen Bevölkerung (Mitlin 2008). Zivilgesellschaftliche Akteure werden in diesen Prozessen selbst zu Produzent*innen dieser Güter und Infrastrukturen und verbessern ihre Machtposition, indem sie planerische Werkzeuge selbst nutzen, um Teilhabeforderungen marginalisierter Gruppen zu verstärken (Watson 2014). Laut Jakub Galuszka eignet sich Ko-Produktion dazu, sozialen Bewegungen politische Einflussnahme außerhalb erprobter Governanceformate zu ermöglichen (Galuszka 2019: 155). Solche Forschungsarbeiten, die die Machtverhältnisse berücksichtigen, Teilhabe als Spiegel gesellschaftlicher Ansprüche und als Ergebnis sozialer Kämpfe verstehen und soziale Bewegungen in den Fokus der Untersuchungen stellen, entsprechen unserer Vorstellung von Ko-Produktion, wie sie im vorliegenden Forschungsprojekt analysiert wird.

In unserem Verständnis entsteht Ko-Produktion meist aus Konflikten. Zivilgesellschaftliche Gruppen oder soziale Bewegungen artikulieren einen Missstand, das Fehlen einer Infrastruktur oder eine mangelhafte Daseinsvorsorge und üben nicht nur Druck auf staatliche Stellen aus, diesen Missstand zu beheben, sondern beteiligen sich auch an dessen Beseitigung, indem sie ihre Expertise, ihre Netzwerke, ihre Arbeitsleistung und ihre Ressourcen einbringen. Auch unsere Forschungsbeispiele verdeutlichen, dass solche Ko-Produktionen meist aus konflikthafter Situationen entstehen, in denen soziale Bewegungen den Druck auf politische Entscheidungsträger*innen erhöhen und dadurch als aktive Partner*innen in diese Prozesse eingehen.

Ein weiteres wichtiges Merkmal von Ko-Produktionsprozessen ist die Verschiebung klassischer Entscheidungsstrukturen. In ihnen kommt es mindestens zum Empowerment, teils bis hin zur Anerkennung von Teilhabeforderungen ärmerer oder marginalisierter Bevölkerungsgruppen (Mitlin 2008; Galuszka 2019: 153). Letztlich dienen Ko-Produktionsprozesse nicht nur einer effizienteren und rentableren Bereitstellung von Gütern sozialer Daseinsvorsorge, sondern einer Verschiebung in Gover-

nanceprozessen hin zur Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Teilhabeforderungen. Ko-Produktionsprozesse beinhalten die Ausweitung der politischen Teilhabe zivilgesellschaftlicher Akteur*innen, also ihre verstärkte Einbeziehung in politische Entscheidungsprozesse. Dies kann auch darin bestehen, dass sie selbst definieren, was überhaupt als Teilhabe gilt, dass sie also nicht nur an Lösungsvorschlägen teilhaben, sondern schon an der Problemdefinition. Inwiefern es in diesen Zusammenhängen zu tatsächlichen Machtverschiebungen kommen kann, soll in unserem Forschungsprojekt weiter diskutiert werden.

1.5 Zivilgesellschaft und soziale Bewegungen

Definition Zivilgesellschaft

Unter Zivilgesellschaft¹ wird in der Regel ein gesellschaftlicher, öffentlicher Raum verstanden, in dem Menschen selbstorganisiert, auf freiwilligem Zusammenhandeln basierend, in Vereinen, Verbänden oder sozialen Bewegungen aktiv sind. Zivilgesellschaft bezeichnet damit „die plurale Gesamtheit“ (Adloff 2005: 8) verschiedener Organisationsformen, die nicht in der staatlichen oder wirtschaftlichen Sphäre und nicht in traditionellen Familienstrukturen anzusiedeln sind (Kocka 2002: 16, zit. nach Schönig 2011: 41 ff.). Ursprünglich wurde der Begriff von Antonio Gramsci geprägt, der damit alle nicht-staatlichen Organisationen meinte, die Einfluss auf die öffentliche Meinung und damit die kulturelle Hegemoniebildung haben (Gramsci 2012 [1929-35]). Auch wir verwenden den Begriff in diesem Sinn. Mit dem Begriff Hegemonie markiert Gramsci, dass politische Herrschaft in kapitalistischen Gesellschaften nicht allein über Zwang hergestellt wird, sondern auch durch die Zustimmung der Beherrschten. Es geht dabei nicht nur um politisch-ökonomische Herrschaft, sondern auch um die Herstellung von moralisch-ethischer Führerschaft, über die Zustimmung generiert wird. Genau dazu dient auch die legitimatorische Anrufung des Gemeinwohls. Diese Zustimmung wird durch verschiedene Institutionen der Hegemoniebildung hergestellt, zum Beispiel durch Massenmedien, das Bildungssystem und Wohlfahrtsverbände. Hegemonie wird also in der und durch die Zivilgesellschaft hergestellt – ebenso wie sie von ihr infrage gestellt wird.

Wir grenzen uns also von einem normativen Verständnis der guten, engagierten, als homogen imaginierten Zivilgesellschaft ab. Schließlich sind beispielsweise auch rechte Bewegungen als Teile der Zivilgesellschaft zu sehen. Wir vertreten dagegen eine akteurszentrierte Perspektive, die die unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Akteur*innen – in Abgrenzung zu staatlichen und privatwirtschaftlichen – in den Blick nimmt. Die Abgrenzung zwischen den drei Akteursgruppen ist dennoch nicht in allen Fällen eindeutig zu treffen. Außerdem weisen zivilgesellschaftliche Akteur*innen selbst eine große Vielfalt hinsichtlich des Grades ihrer Formalisierung oder ihrer Nähe zu staatlichen Institutionen auf.

Die konkrete Gestaltung der Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft zur Erbringung sozialstaatlicher Leistungen variiert in verschiedenen nationalen Kontexten (Zimmer 2019: 39). Für Deutschland (und Spanien) gilt das Modell der subsidiären Einbindung (ebd.: 40). Hier ist eine bedingte Vorrangstellung niedrigerer politischer Ebenen und nicht-staatlicher Akteure, wie etwa der

1 Wir sprechen ausschließlich von Zivilgesellschaft und nicht von Bürgergesellschaft (ein Begriff, der teils synonym verwendet wird), weil wir die historische Referenz des (männlichen) Staatsbürgers nicht reproduzieren wollen und stattdessen ein erweitertes Verständnis zivilgesellschaftlich agierender Personen, Organisationsformen und Ziele in einem bestimmten Raum zugrunde legen, unabhängig von Staatsangehörigkeit.

frei-gemeinnützigen Wohlfahrtspflege, vor der zentralstaatlichen Ebene festgeschrieben und politisch legitimiert (Freise/Zimmer 2019b: 11; Zimmer 2019: 44). Das Verhältnis zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und staatlichen Organen ist insgesamt „ein auf ein harmonisches Miteinander ausgerichtetes Verständnis der Kooperation“ (Zimmer 2019: 40). In den Politikfeldern, in denen Interessenverbände als Kooperationspartner fehlen, tragen Politik und Verwaltung sogar „aktiv zur Formierung eben dieser Gruppen bei“ (Klenk 2019: 44). Diese aktive Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen stellt eine Pfadabhängigkeit dar, die das deutsche Wohlfahrtsregime kennzeichnet (Freise/Zimmer 2019a: 396). Einbezogen wurden im westdeutschen Wohlfahrtsregime der Nachkriegszeit in erster Linie frei-gemeinnützige Träger, auch Freie Wohlfahrtspflege genannt, die wie andere zivilgesellschaftliche Initiativen unabhängig von Staat und Wirtschaft sind. Es handelt sich jedoch um stark formell organisierte Institutionen mit festen Kooperationsstrukturen zur Erbringung sozialstaatlicher Leistungen. Im Fokus unseres Forschungsprojekts stehen dagegen die zivilgesellschaftlichen Akteure am anderen Ende des Spektrums, also eher wenig formalisierte und institutionalisierte Akteure: soziale Bewegungen.

Definition soziale Bewegung

Eine soziale Bewegung ist ein:

„mobilisierender kollektiver Akteur, der mit einer gewissen Kontinuität auf der Grundlage hoher symbolischer Integration und geringer Rollenspezifikation mittels variabler Organisations- und Aktionsformen das Ziel verfolgt, grundlegenden sozialen Wandel herbeizuführen, zu verhindern oder rückgängig zu machen.“ (Raschke 1985: 77)

Soziale Bewegungen sind also sowohl Indikator als auch Antriebskraft gesellschaftlichen Wandels. Sie können dabei sowohl progressiv als auch konservativ im eigentlichen Wortsinn sein. Deshalb treten sie zu Zeiten gesellschaftlicher Krisen gehäuft auf bzw. lösen diese mit aus. In sozialen Bewegungen sind Akteur*innen in unterschiedlich stark formalisierten Organisationsformen aktiv, die netzwerkartig miteinander verbunden sind (Kern 2008: 13). Soziale Bewegungen mobilisieren aber auch Menschen (zum Beispiel zu Aktionen), die nicht unmittelbar im Netzwerk der Bewegung organisiert sind. Soziale Bewegungen bestehen über einen gewissen Zeitraum hinweg und zeichnen sich durch kollektive, bewusste Handlungen aus. Ihr Aktionsrepertoire kann ganz unterschiedliche Formen annehmen, vor allem Ausdrucksformen, die sich von offiziell anerkannten und institutionalisierten Formen der politischen Beteiligung unterscheiden und dabei der Logik des Konflikts folgen.

Somit ist klar: Die kooperative Einbindung zivilgesellschaftlicher Gruppen nach dem Subsidiaritätsprinzip läuft der Logik sozialer Bewegungen zuwider. Der informelle Charakter und die oft grundsätzliche Ausrichtung sozialer Bewegungen kollidiert mit der Struktur staatlicher Handlungslogiken, die sektoral nach Politikfeldern (z. B. Wohnen, Migration, Gesundheit, Umwelt) sowie räumlich nach Organisationseinheiten (Bund, Länder, Kommunen) gegliedert ist. Deshalb werden soziale Bewegungsakteur*innen durch staatliches Handeln häufig in einzelne Sektoren bzw. Organisationseinheiten gedrängt. Auf diese Art koordiniert der Staat gesellschaftliche Diversität, während soziale Bewegungen sich in ihren Interessen, Netzwerkbestrebungen und Spezialisierungen in das Ordnungssystem einfügen müssen (Nicholls 2008: 849).

Wenn soziale Bewegungsakteur*innen von staatlichen Institutionen offiziell beteiligt werden, dient dies der Legitimation staatlichen Handelns. Diese legitimatorische Funktion kann staatlicherseits

intendiert oder ein Nebeneffekt sein. Dafür bedürfen diese sozialen Bewegungsakteur*innen einer eigenen Legitimität, die sie häufig nicht durch hohe Mitgliederzahlen (z. B. Gewerkschaften oder Sozialverbände) oder innere, formell repräsentative Strukturen (z. B. Parteien) herstellen, sondern durch ihre Aktionen und darüber generierte öffentliche Aufmerksamkeit und Zustimmung. Letztere lassen sich nur schwer quantifizieren und werden häufig über andere Instanzen, etwa Medien, vermittelt. Die Legitimität sozialer Bewegungen ist also besonders fragil und begründungsbedürftig, insbesondere bei ihrer Einbeziehung in staatlich koordinierte politische Entscheidungsprozesse.

1.6 Räumliche Aspekte

Die lokale Ebene erhält durch neoliberale Umstrukturierungsprozesse eine wachsende Bedeutung

„in managing the interface between the local economy and global flows, between the potentially conflicting demand of local sustainability and local wellbeing and those of international competitiveness, and between the challenges of social exclusion and global polarization and the continuing demands for liberalization, deregulation, privatization.“ (Jessop 2002: 116)

Diese Reterritorialisierungsprozesse haben Verantwortlichkeiten auf die lokale Ebene verschoben, ohne diese allerdings mit den nötigen Ressourcen zu deren Bewältigung auszustatten. Aus diesen Gründen untersucht unser Forschungsprojekt Aushandlungsprozesse auf der lokalen Ebene. Räumliche Aspekte fallen dabei auf verschiedene Weise besonders ins Gewicht: durch die Spezifik der lokalen Regierungsebene und ihrer Bedeutung im neoliberalen Kapitalismus, durch die daraus resultierenden und sich in Städten kristallisierenden Teilhabekonflikte und sozialen Bewegungen, durch die Konzentration von Institutionen der Daseinsvorsorge auf lokaler Ebene. Und schließlich spielt in unseren Fallbeispielen auch die räumlich-materielle Ebene eine Rolle, wenn es um konkrete Stadtentwicklungsprojekte wie beim Fallbeispiel Wohnen und Umwelt geht oder um die Erbringung von Gesundheitsleistungen in einem teils dünn besiedelten Flächenland wie beim Fallbeispiel Migration.

Es ist bezeichnend, dass räumliche Aspekte in der theoretischen, konzeptuellen Literatur zu den zentralen Begriffen unseres Forschungsprojekts kaum eine Rolle spielen. Dieser Unterbeleuchtung versuchen wir Abhilfe zu schaffen, indem wir im Folgenden räumliche Perspektiven auf die Konzepte Wohlfahrtsregime, Teilhabe, Governance und Zivilgesellschaft/soziale Bewegungen kurz darstellen.

Wohlfahrtsregime

Die (vergleichende) Wohlfahrtsstaat- oder Wohlfahrtsregimeforschung konzentriert sich überwiegend auf die nationalstaatliche Ebene und vernachlässigt dabei die regionale und lokale Ebene. In jüngster Zeit wird debattiert, ob es angesichts der zunehmenden Bedeutung der lokalen Ebene sinnvoll ist, von lokalen Wohlfahrtsregimen zu sprechen (Andreotti/Mingione/Polizzi 2012). Auch hier können sich unterschiedliche Arrangements ausdifferenzieren – zwei Städte können sich zum Beispiel im Hinblick auf die Erbringung von Daseinsvorsorge im Bereich Gesundheit unterscheiden. Ebenso differieren diese Arrangements in verschiedenen Politikfeldern – im Politikfeld Wohnen mögen sie eher konservativ-korporatistisch ausgeprägt sein, im Politikfeld Umwelt eher sozialdemokratisch.

In unserem Forschungsprojekt wollen wir der Wohlfahrtsregimeforschung eine räumliche Perspektive vor allem auf die lokalstaatliche Ebene hinzufügen. Da unsere Fallstudien in einem Stadtstaat

(Berlin) und einem Flächenland (Thüringen) angesiedelt sind, ergibt sich außerdem eine interessante Vergleichsperspektive auf Fragen der räumlichen Dichte und Vernetzung von Einrichtungen und Akteur*innen der Daseinsvorsorge.

Teilhabe

Teilhabe als politische und soziale Praxis findet „im gesellschaftlichen Raum statt, strukturiert diesen immer wieder neu [und] konkretisiert sich situativ in physischen Räumen auf unterschiedlichsten Maßstabsebenen“ (Meier/Schlenker 2019: 7). Teilhabe wird in Bundes- und Landesbaugesetzen mehr oder weniger explizit erwähnt, wobei ganz unterschiedliche Dimensionen eine Rolle spielen: die Barrierefreiheit für Menschen mit körperlichen Behinderungen ebenso wie die Zugänglichkeit von öffentlichem Raum oder Infrastrukturen der Daseinsvorsorge für alle und die Möglichkeit zur Partizipation in Planungsverfahren (ebd.: 8 f.).

Die Erbringung von Teilhabe durch Institutionen der Daseinsvorsorge erfolgt in Deutschland nach dem Prinzip der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dieses Prinzip ist in der Leitvorstellung der Raumordnung verankert (§1 Absatz 2 ROG), womit eine soziale sowie territoriale Integration der Bevölkerung angestrebt wird. Durch die zunehmende Ungleichverteilung von Institutionen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, vor allem zum Nachteil des ländlichen Raums, entstehen zunehmend gesellschaftliche Konflikte. Wo Versorgungsdefizite entstehen, droht ein „Verlust an Teilhabechancen am gesellschaftlichen Leben“ (Neu 2009: 12). Es bilden sich regionale Disparitäten, die zur Entstehung einer neuen „Exklusion von Menschen, Gruppen und Regionen“ (Kersten 2007: 311) führen.

Daseinsvorsorge wird – neben zentralstaatlichen Einrichtungen – auch über lokale Institutionen erbracht oder vermittelt:

„Bei aktuellen Aushandlungsprozessen um Teilhabe spielt die kommunale, städtische Ebene eine wichtige Rolle, da hier viele Institutionen und Infrastrukturen angesiedelt sind, die Teilhabe ermöglichen sollen, und deshalb hier Ausschlüsse unmittelbar spür- und thematisierbar werden.“
(Hamann/Vollmer 2019: 366)

Das enge Netz städtischer Infrastrukturen und institutioneller Einrichtungen der Daseinsvorsorge ist in Metropolen besonders ausgeprägt. Dies bedeutet, dass direkte Adressat*innen für Teilhabeforderungen von sozialen Bewegungen vor Ort auf der lokalen Ebene greif- und ansprechbar sind.

Governance

Der zunehmenden Bedeutung der lokalen Ebene ist in der Governanceforschung durch einen Fokus auf urbane Governance Rechnung getragen worden (vgl. z. B. Pierre 1999). Neben der Politikverflechtung über verschiedene räumliche Organisationsebenen (Multi-Level-Governance) hat auch die Beachtung der Prozesse der sozialen Produktion dieser Ebenen (Scale-Debatte) zugenommen (Brenner 1997; Wissen 2007: 233 ff.). Die städtische Ebene hat bei der Ausgestaltung und Durchsetzung von policies an Bedeutung gewonnen, was unter anderem zu einer Differenzierung von Teilhabemöglichkeiten auf lokaler Ebene führt. Der Ansprache von lokalen Gemeinschaften durch Regierungs-

handeln, dem „Regieren durch Gemeinschaft“, kommt eine immer wichtigere Rolle zu (Clark 2007). In der Folge verschiebt sich auch zivilgesellschaftliches Handeln auf die lokale Ebene.

Zivilgesellschaft und soziale Bewegungen

In der sozialen Bewegungsforschung widmet sich eine eigene Unterdisziplin diesen Akteuren: die städtische soziale Bewegungsforschung (Gestring/Ruhne/Wehrheim 2014). Sie fragt einerseits, welche spezifischen Eigenschaften Städte haben, die für die Entstehung und Entwicklung sozialer Bewegungen von Bedeutung sind – etwa die Dichte von Institutionen, die Zentralität und damit erhöhte Aufmerksamkeit oder die nahräumlichen Beziehungen einer heterogenen Bewohner*innenschaft. Stadt wird also als Bühne oder Ort gedacht, an dem die Bewegungen stattfinden. Andererseits betrachtet die städtische soziale Bewegungsforschung auch diejenigen Bewegungen, die spezifisch städtische Problemlagen und stadträumliche Aspekte thematisieren. Dabei sind städtische Themen nicht notwendigerweise lokal bzw. in ihrer Reichweite begrenzt, sondern häufig Kristallisationspunkte gesamtgesellschaftlicher Konflikte.

2. Die Teilhabekrise als Ausgangssituation aktueller Aushandlungsprozesse zwischen Zivilgesellschaft und städtischer Verwaltung

Die folgende Synthese führt die oben diskutierten Begriffe zusammen und analysiert die aktuelle Teilhabekrise im Wohlfahrtsregime Deutschlands.

Teilhabe im Wohlfahrtsregime der Bundesrepublik Deutschland

Deutschland bzw. die Bundesrepublik Deutschland wird im Allgemeinen als konservativ-korporatistisches Wohlfahrtsregime typologisiert. Kennzeichnend für diesen Typ ist ein Sicherungsprinzip, das nicht universalistisch angelegt ist, sondern in dem Beiträge lohnabhängig abgeführt und im Versicherungsfall Leistungen ausgezahlt werden. Deutschland ist somit ein Sozialversicherungsstaat, der statuskonservierende Wirkung hat (Esping-Andersen 1990: 24). Diese Ausprägung setzte sich bereits mit den Bismarck'schen Sozialreformen Ende des 19. Jahrhunderts durch, die als Bestreben der Statussicherung verschiedener Gruppen einzuschätzen sind – und nicht etwa als Bemühen um die Teilhabe breiter Bevölkerungsschichten oder der Nivellierung von Statusunterschieden (Butterwegge 1999: 29). In der Weimarer Republik und der Hohenzollerndynastie gab es starke Bestrebungen, das Proletariat zu integrieren – nicht zuletzt, um die Kräfte der oppositionellen Arbeiter*innenbewegung für die „Verteidigung des Vaterlandes“ zu mobilisieren (Eichinger 2009: 21; Butterwegge 1999: 30). So sorgte die monarchisch-paternalistische Regierung der Hohenzollern für die Beförderung demokratischer Strukturen (Butterwegge 1999: 31). Förderlich waren diese Arrangements für eine aufsteigende Bürgerschicht: „Die Sozialpolitik wurde ein Geburtshelfer der bürgerlichen Gesellschaft, indem sie mithalf, die Sozialstruktur so zu formen, dass ein immer größerer Bevölkerungsanteil als Lohnarbeiter verfügbar wurde.“ (Ritz/Stamm 1984: 93 f.)

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg setzte sich in Westdeutschland endgültig ein konservativ-korporatistisches Wohlfahrtsregime durch. Als Fordismus wird unter Bezug auf regulationstheoretische Ansätze (Aglietta 2015 [1990]) ein spezifisches kapitalistisches Akkumulationsregime bezeichnet, das auf Massenproduktion bei gleichzeitiger Ermöglichung von Massenkonsumption langlebiger

Güter beruht. Mit diesem Akkumulationsregime ging in Deutschland ein Regulationsmodus einher, in dem ein zentralisierter und bürokratisierter Staat in korporatistischen Arrangements mit marktwirtschaftlichen Akteur*innen sozialstaatliche Leistungen erbrachte und dabei autoritär und normierend in Lebensstile eingriff. Dabei wurde die grundsätzliche Struktur kapitalistischer Gesellschaften auch in der Nachkriegszeit nicht durchbrochen:

„Der wohlfahrtsstaatlich moderierte Kapitalismus hatte keineswegs die Klassenungleichheit überwunden. Er hatte sie aber, vor allem durch den Ausbau eines großen öffentlichen Sektors, weiter differenziert und überdies zu einer bis dahin nicht gekannten Anhebung des allgemeinen Konsumniveaus geführt.“ (Kronauer 2010a: 13)

Auch wenn die statuskonservierende Logik bestehen blieb, trugen der Ausbau des Bildungs- und Gesundheitssystems, der technischen Infrastruktur und der Sozialversicherungen sowie die relative Vollbeschäftigung zu Aufstiegsmöglichkeiten für lohnabhängige Bevölkerungsschichten fernab der elterlichen Biografien bei: „Erst im Sozialstaat der europäischen Nachkriegszeit vollzieht sich mithin die wirkliche Materialisierung des bis dahin formal gebliebenen demokratischen Gleichheitsversprechens.“ (Lessenich 2012b: 75) Der Ausbau des Wohlfahrtsstaates ging demnach – insbesondere für die erwerbstätige Bevölkerung – mit einer Ausweitung von Teilhaberechten einher. Zugleich schloss der fordistische Wohlfahrtsstaat ganze Bevölkerungsgruppen aus. So führten ein

„erschwerter Arbeitsmarktzugang für Frauen und Jugendliche, zu geringe öffentliche Investitionen in das Bildungssystem oder auch die Bindung von Frauen an Sorgearbeit zu [...] sozialer Exklusion bzw., genauer, [...] [zum] sozialpolitisch produzierten Ausschluss[...] nicht nur einzelner Personen, sondern ganzer Personengruppen und Sozialkategorien von materieller Teilhabe und gesellschaftlichen Lebenschancen.“ (Lessenich 2012a: 44)

Wir gehen davon aus, dass im korporatistisch-konservativen Wohlfahrtsregime der Bundesrepublik bis in die 1970er Jahre die Teilhabe auf immer breitere Bevölkerungsschichten ausgeweitet wurde, wobei signifikante Ausschlüsse – insbesondere entlang der Linien Migrationserfahrung und Gender – von dem hegemonialen Teil der Gesellschaft akzeptiert wurden.

Ab Ende der 1960er Jahre bekam dieser hegemoniale Konsens Risse und der Fordismus geriet in eine Krise. Die Neuen Sozialen Bewegungen beeinflussten als neue Akteure das gesellschaftliche Kräfteverhältnis und stellten unter anderem das spezifische Wohlfahrtsregime infrage. Sie vertraten neben materiellen vor allem postmaterielle Forderungen: nach Mitbestimmung bzw. Selbstverwaltung, Selbstverwirklichung und der Anerkennung diverser Lebensformen, also Forderungen der kulturellen und politischen Teilhabe. Zugleich war die Krise der fordistischen Regulationsweise von einer materiellen Krise geprägt. Im Lichte der Weltwirtschaftskrise von 1974 fand eine gesellschaftspolitische Wende statt. Eine neoliberale Sozialstaats- und Bürokratiekritik setzte sich durch, Forderungen nach der Verschlinkung des Staates wurden laut, da die Eigeninitiative der Bürger*innen durch Verbürokratisierung erlahme (Butterwegge 1999: 36 f.). Die Folge war eine „immer weitergehende Befreiung der kapitalistischen Ökonomie von demokratischer Intervention“, die sich im aufkommenden Neoliberalismus abzeichnete (Streck 2013: 27). Aus der Krise des Fordismus ging ein neuer Regulationsmodus hervor, der Neoliberalismus.

Als Neoliberalismus bezeichnen wir einen Regulationsmodus, der durch die Kommodifizierung immer weiterer Lebensbereiche, ihrer Orientierung auf Marktlogiken und die Responsibilisierung der

Bürger*innen gekennzeichnet ist. Anders als im Liberalismus zieht sich der Staat aber nicht zurück, sondern macht es sich zur Aufgabe, marktwirtschaftliches Wachstum sicherzustellen und zu fördern, um Güter der Daseinsvorsorge über den Markt herzustellen. Zugleich wird die soziale Lage der Menschen weniger an gesellschaftliche Ungleichheitsstrukturen als vielmehr an ihre vermeintliche Leistungsfähigkeit geknüpft. Legitimiert werden diese Entwicklungen durch ein Wettbewerbsparadigma, das postuliert, jede*r könne durch Eigeninitiative zu Wohlstand gelangen, Arbeitnehmer*innenrechte sollten abgebaut werden, um kompetitiv zu bleiben, Wirtschaftsförderung sichere die Wettbewerbsfähigkeit von Städten usw. (Purcell 2009: 144 ff.; Schipper 2013: 58).

Damit einhergehend verändert sich das klassische korporatistische Wohlfahrtsregime. Wenn die zentrale Aufgabe von Wohlfahrtsregimen darin besteht, kapitalistische Demokratien zu legitimieren und zu stabilisieren, spielt in ihnen die Herstellung von Teilhabe eine wichtige Rolle. Wird Neoliberalisierung nun mit dem Wettbewerbsparadigma legitimiert, stellt sich die Frage, welches Verständnis von Gemeinwohl darin dominant ist und wie sich das auf materielle, politische, kulturelle und soziale Teilhabe auswirkt. Die Begriffe haben einen bemerkbaren Deutungswandel erfahren. Unter den Schlagworten „Aktivierung“ und „gewährleistender Staat“ sollen aus den Sozialstaatsbürger*innen proaktive Marktsubjekte geformt werden (Lessenich 2012a: 42). Somit folgen die Staatsfunktionen nicht mehr dem Prinzip der „Sorge“ oder des „Statuserhalts“, sondern weichen den Funktionen der „Gewährleistung“ und „Ermöglichung“ (Vogel 2009: 68). Im aktivierenden Sozialstaat wird die „Marktbürgerschaft“ zum

„entscheidenden Moment und Motiv sozialer Teilhabe, und ein den Bürger/innen Marktchancen eröffnender bzw. sie zum Markteintritt anhaltender Wohlfahrtsstaat firmiert nun als politischer Beitrag nicht nur zur Systemintegration (im Sinne der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Ökonomie), sondern auch zur Sozialintegration (im Sinne der Zuweisung einer marktgemeinschaftlich legitimen Position an alle potenziellen Arbeitssubjekte).“ (Lessenich 2019b: 14)

Vor allem durch die Hartz-Reformen in den 2000er Jahren vollzog sich ein Verlust von Statussicherheit, der auch die Mittelschichten erreicht. Dieser Zustand der Verunsicherung trotz eigener beruflicher Karriere und materieller Absicherung ergibt sich, da die Reformen „in die Interessen aufstiegs- und wachstumsorientierter sozialer Klassen und Milieus eingreifen“ (Vogel 2009: 69). Demnach begründete sich die Verunsicherung der Mittelschichten aus den veränderten, aktivierenden Anforderungen des Arbeitsmarktes. Die gesellschaftliche Teilhabe scheint für bestimmte Bevölkerungsschichten demnach plötzlich gefährdet.

Die Hartz-Reformen wurden rhetorisch gerahmt von einer Gemeinwohldebatte, die seitens der rot-grünen Regierung initiiert wurde. Im Kern dieser Debatte ging es um eine Verschiebung des Gemeinwohlbegriffs hin zu einer individuellen Ressourcenoptimierung, durch die der einzelne Mensch der Allgemeinheit nicht bzw. weniger zur Last fallen sollte (Offe 2002; Lessenich 2008). Diese Betonung des individuellen Beitrags zum Gemeinwohl in Form des Gemeinsinns steht in der Tradition republikanischer Gemeinwohlkonzeptionen und rahmt die neue Verortung des Sozialstaats als „ermöglichende“ und nicht mehr als „sorgende“ Instanz. Der rhetorische Rückgriff auf das Gemeinwohl diente der Regierung als Begründung ihres anvisierten Umbaus zum aktivierenden Sozialstaat. Von Regierungen des „Dritten Weges“² wurde mithilfe des Gemeinwohlbegriffs der Gemeinsinn der Bürger*innen angerufen. Der größtmögliche persönliche Beitrag zum Gemein-

2 Gemeint sind die Mitte-links-Regierungen verschiedener Länder (u. a. USA, GB, D), die unter dem Stichwort „moderne Sozialdemokratie“ einen neoliberalen Paradigmenwechsel durchlaufen haben.

wohl lag den Argumentationen zufolge in der Mobilisierung individueller Ressourcen, um staatliche Leistungen nicht in Anspruch zu nehmen.

Wie Gemeinwohl hergestellt werden kann und was darunter zu verstehen ist, hat sich mit dem Neoliberalismus also fundamental gewandelt: Nicht mehr staatliche Leistungen an Bürger*innen und umverteilende Maßnahmen sollen dem Gemeinwohl dienen, sondern die Förderung der Wirtschaft. Damit geht das Versprechen einher, dass jede*r an dieser Förderung durch Wirtschaftswachstum partizipieren kann.

Mit dieser Transformation geht ein Wandel der Akteurskonstellation einher. Die Öffnung des Marktes der Daseinsvorsorgeleistungen führt zu einer „Deprivilegierung der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege“ (Backhaus-Maul 2002) und damit zu einer Vervielfältigung der Akteurslandschaft. Die kooperative tripartistische Tradition wird ausgeweitet und verändert, auch privatwirtschaftliche Akteur*innen und Interessengruppen bringen ihre Positionen über formelle und informelle Kanäle ein. Dass private Akteur*innen und zivilgesellschaftliches Engagement innerhalb des Wohlfahrtsregimes an Bedeutung gewinnen, trägt bereits die Vorzeichen der Wende zum „aktivierenden Sozialstaat“ ab Ende der 1990er Jahre.

Für die heutige Situation lässt sich festhalten: Der Umbau des Wohlfahrtsregimes seit den 1970er Jahren hat zu einer multiplen Krise geführt: zu einer Krise der materiellen Teilhabe für immer breitere Gesellschaftsschichten, einer sozialökonomischen Krise also; zu einer institutionellen Krise, in der sich staatliche Institutionen durch Privatisierung, Ressourcen- und Personalabbau und selbst auferlegte Restriktionen wie der Schuldenbremse der Handlungsfähigkeit beraubt haben; einer gesellschaftlichen Krise der Zersplitterung, in der einzelne Gesellschaftsmilieus vor dem Hintergrund der sozioökonomischen Polarisierung gegeneinander ausgespielt werden; schließlich führen diese drei Krisen zu einer Krise der politischen Repräsentation, die sich im Vertrauensverlust gegenüber staatlichen Institutionen, Regelungen und etablierten Parteien zeigt.¹

Krise und Krisenartikulation

Der Wandel des Wohlfahrtsregimes und der Teilhabeerbringung seit den 1970er Jahren hat sich zu einer multiplen Krise zugespitzt und wird seit einigen Jahren auch verstärkt als solche artikuliert. Mit den Verschiebungen innerhalb des Wohlfahrtsregimes wird der Teilhabe- und Gerechtigkeitskonsens angezweifelt. Aufgrund der durch die Agenda 2010 ausgelösten Ängste vor Statusverlust in den Mittelschichten – also in hegemonialen Gruppen der Gesellschaft – kommt es zur Delegitimierung und zur Destabilisierung des spezifischen Wohlfahrtsregimes. Gesellschaftliche Gruppen formulieren ihren Ausschluss von gesellschaftlicher Teilhabe und stellen den bis dato herrschenden Konsens als Teil der wohlfahrtsstaatlichen Krisenerzählung infrage. Durch diese Verunsicherungen kehren „Gestalt und Gestaltung des Wohlfahrtsstaates auf die Bühne gesellschaftlicher Auseinandersetzungen und Konflikte zurück“ (Vogel 2009: 69).

Spätestens mit der Finanzmarktkrise und ihren Folgen ab 2008 ist ein neuer Zyklus sozialer Bewegungen auf den Plan getreten, die explizit den neoliberalen Regulationsmodus als Ursache für soziale

3 Eine fünfte Krise, die ökologische Krise, ist zwar nicht originär mit dem neoliberalen Umbau des Wohlfahrtsregimes verknüpft. Die neoliberale Ideologie mit ihrem Wettbewerbsparadigma, die „mehr Markt“ als einzige Lösung propagiert, schränkt aber auch in diesem Bereich die Handlungsoptionen massiv ein.

Verwerfungen thematisieren. In Europa, vor allem in Südeuropa, äußerte sich diese Kritik in beachtlichen Mobilisierungen, deren Aktionsformen von Platzbesetzungen bis zur Neugründung linker Parteien reichten. Gleichzeitig treten soziale Bewegungen von rechts auf die Bühne, die völkisch-national und damit exklusiv gedachte Teilhabeforderungen artikulieren und auch in formellen Aushandlungsprozessen ihren Anspruch auf politische Teilhabe umzusetzen versuchen. Beide sozialen Bewegungen, linke wie rechte, sind Ausdruck der aktuellen Teilhabekrise. Während jedoch rechte Bewegungen exklusive, ausschließende Teilhabeforderungen erheben, stellen linke Bewegungen universelle Teilhabeforderungen und wollen den Personenkreis derjenigen, die an Gesellschaft teilhaben, erweitern. In unserem Forschungsprojekt betrachten wir ausschließlich linke soziale Bewegungen.

Viele dieser linken sozialen Bewegungen, die auf den krisenbetroffenen Neoliberalismus und vermehrt auf die Begriffe Teilhabe und Gemeinwohl abheben, organisieren sich auf lokaler Ebene und beziehen ihre Forderungen auf diese Ebene. Dies gilt vor allem für Metropolen, in denen eine unternehmerische Stadtpolitik, die Privatisierung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und die Finanzialisierung des Wohnungsmarktes zu greifbaren Missständen geführt haben (Wijburg/Aalbers/Heeg 2018; Heeg/Rosol 2007; Harvey 1989; Mullis 2011; Calbet i Elias 2017). Hier treffen Institutionen der Daseinsvorsorge und Ausschlüsse von diesen unmittelbar auf die Lebensrealität von Menschen. Logischer Ansatzpunkt für politisches Engagement sind Städte auch deshalb, weil durch neoliberale Reformen Steuerungskompetenz zunehmend auf die lokale Ebene verschoben wurde, freilich ohne sie mit den dafür notwendigen Ressourcen auszustatten (Brenner 2008). Die Folge dieser Entwicklungen und Umstände ist eine Welle städtischer urbaner Bewegungen, die Teilhabeforderungen artikulieren und teils als municipalistische Bewegungen in die städtischen Rathäuser drängen (Vollmer 2017).

Für das vorliegende Forschungsprojekt wurden drei solcher aus sozialen Bewegungen stammenden Teilhabeforderungen ausgewählt: die Forderung nach bezahlbarem Wohnraum für alle, die Forderung nach Teilhabe von (illegalisierten) Migrant*innen an der Gesundheitsversorgung und die Forderung nach Teilhabe an sozial- und klimagerechter Ernährung.

3. Literaturverzeichnis

Adloff, Frank (2005): Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis. Frankfurt/Main: Campus Verlag.
Aglietta, Michel (2015 [1990]): A theory of capitalist regulation. The US experience. London/New York: Verso.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken –. Perspektiven und Handlungsfelder. Hannover (Positionspapier aus der ARL, 108). Online verfügbar unter <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01086>.

Albrechts, Louis (2013): Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. In: *Planning Theory* 12/1, 46-63.

Alford, John (2009): Engaging public sector clients. From service-delivery to co-production. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.

Andreotti, Alberta / Mingione, Enzo / Polizzi, Emanuele (2012): Local welfare systems. A challenge for social cohesion. In: *Urban Studies* 49/9, 1925-1940.

Arnim, Hans Herbert von (2011): Gemeinwohl im modernen Verfassungsstaat am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In: Hans Herbert von Arnim / Karl-Peter Sommermann (Hg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung. Vorträge und Diskussionsbeiträge auf der 71. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 12. bis 14. März 2003 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Duncker & Humblot, 63-88.

Arnstein, Sherry R. (1969): A ladder of citizen participation. In: *Journal of the American Planning Association* 35/4, 216-224.

Backhaus-Maul, Holger (2002): Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure. Über eine traditionsreiche sozialpolitische Institution und ihre Zukunftschancen. <https://www.bpb.de/apuz/25545/wohlfahrtsverbaende-als-korporative-akteure?p=all> (letzter Zugriff am 10.5.2021)

Benz, Arthur (2004): Einleitung: Governance. Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Arthur Benz (Hg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 11-28.

Bödeker, Sebastian (2011): Die soziale Frage der Demokratie. Einkommen und Bildung beeinflussen die Chancen politischer Teilhabe. *WZB-Mitteilungen* 134, 26-29.

Branden, Taco / Pestoff, Victor (2006): Co-production, the third sector and the delivery of public services. In: *Public Management Review* 8/4, 493-501.

Brenner, Neil (1997): Globalisierung und Reterritorialisierung. Städte, Staaten und die Politik der räumlichen Redimensionierung im heutigen Europa. In: *WeltTrends* 17, 7-30.

Brenner, Neil (2008): *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press.

Butterwegge, Christoph (1999): Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik. Opladen: Leske und Budrich.

Butzin, Anna / Gärtner, Stefan (2017): Bürgerschaftliches Engagement, Koproduktion und das Leitbild gleichwertiger Lebensbedingungen. In: Raumforschung und Raumordnung 75/6, 513-526.

Calbet i Elias, Laura (2017): Financialised rent gaps and the public interest in Berlin's housing crisis. Reflections on Neil Smith's „generalised gentrification“. In: Abel Albet / Núria Benach (Hg.), Gentrification as a global strategy. Neil Smith and beyond. Oxford/New York: Routledge, 163-176.

Clark, John (2007): Die Neuerfindung der Community? Regieren in umkämpften Räumen. In: Fabian Kessl / Hans U. Otto (Hg.), Territorialisierung des Sozialen. Regieren über Soziale Nahräume. Leverkusen-Opladen: Barbara Budrich-Esser, 57-79.

Demirović, Alex (2011): Governance. Eine neue Stufe staatlicher Herrschaft. In: Alex Demirović / Heike Walk (Hg.), Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot, 73-105.

Demirović, Alex / Walk, Heike (Hg.) (2011a): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Demirović, Alex / Walk, Heike (2011b): Einführung. In: Alex Demirović / Heike Walk (Hg.), Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot, 7-17.

Eichinger, Ulrike (2009): Zwischen Anpassung und Ausstieg. Perspektiven von Beschäftigten im Kontext der Neuordnung Sozialer Arbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Einig, Klaus (2009): Koordination der Anpassung der Daseinsvorsorge an den Demografischen Wandel durch Meta-Regulierung und Netzwerk-governance. In: Claudia Neu (Hg.), Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden: VS Research, 39-66.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): The three worlds of welfare capitalism. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Fraser, Nancy / Honneth, Axel (2003): Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Freise, Matthias / Zimmer, Annette (Hg.) (2019a): Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Akteure, Strategien und Politikfelder. Wiesbaden: Springer VS; Springer Fachmedien Wiesbaden.

Freise, Matthias / Zimmer, Annette (2019b): Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat in Deutschland. Eine Einführung. In: Matthias Freise / Annette Zimmer (Hg.), Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Akteure, Strategien und Politikfelder. Wiesbaden: Springer VS; Springer Fachmedien Wiesbaden, 3-23.

- Galuszka, Jakub (2019): What makes urban governance co-productive? Contradictions in the current debate on co-production. In: *Planning Theory* 18/1, 143-160.
- Gestring, Norbert / Ruhne, Renate / Wehrheim, Jan (Hg.) (2014): *Stadt und soziale Bewegungen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Gough, Ian / Wood, Geoffrey D. / Barrientos, Armando (2008): *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America. Social policy in development contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gramsci, Antonio (2012 [1929-35]): *Gefängnishefte*. Gesamtausgabe in 10 Bänden. Hamburg: Argument.
- Hamann, Ulrike / Vollmer, Lisa (2019): Mieter*innenproteste in der postmigrantischen Stadt. Verhandlung von gesellschaftlicher Teilhabe in der mietenpolitischen Bewegung Berlins. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 32/3, 364-378.
- Harvey, David (1989): From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. In: *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* 71/1, 3-17.
- Hasenöhl, Ute (2005): *Zivilgesellschaft, Gemeinwohl und Kollektivgüter*. Berlin: WZB.
- Heeg, Susanne / Rosol, Marit (2007): Neoliberale Stadtpolitik im globalen Kontext. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 37/149, 491-509.
- Hess, Sabine / Lebuhn, Henrik (2014): Politiken der Bürgerschaft. Zur Forschungsdebatte um Migration, Stadt und Citizenship. In: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 2/3, 11-34.
- Hildebrandt, Reinhard (2015): *Zivilgesellschaft im Widerstreit. Konkurrenz zwischen Staat, Ökonomie und Zivilgesellschaft in der Realisierung des gesamtgesellschaftlichen Gemeinwohls*. Frankfurt/Main: Peter Lang Edition.
- Isensee, Josef (2006): Gemeinwohl im Verfassungsstaat. In: Peter Axer / Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band IV. Heidelberg: Müller Verlag, 3-80.
- Isin, Engin / Nielsen, Greg (Hg.) (2008): *Acts of citizenship*. London: Zed Books.
- Jessop, Bob (2002): *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity Press.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2002): Sozialpolitik zwischen Gemeinwohl und Solidarität. In: Herfried Münkler / Karsten Fischer (Hg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung*. Berlin: Akademie Verlag, 19-54.
- Kern, Thomas (2008): *Soziale Bewegungen. Ursachen, Wirkungen, Mechanismen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kersten, Jens (2007): Demographie als Verwaltungsaufgabe. In: *Die Verwaltung* 38/3, 309-346.

Klenk, Tanja (2019): Interessensorganisationen und Wohlfahrtsstaat aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive. In: Wolfgang Schroeder / Michaela Schulze (Hg.), Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel. Theoretische Einordnungen und empirische Befunde. Baden-Baden: Nomos, 41-62.

Knecht, Alban (2013): Daseinsvorsorge als gemeinschaftliche Aufgabe. In: Franz Blaha (Hg.), Was allen gehört. Commons – neue Perspektiven in der Armutsbekämpfung. Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, 61-72.

Kollmorgen, Raj (2009): Postsozialistische Wohlfahrtsregime in Europa – Teil der „Drei Welten“ oder eigener Typus? In: Birgit Pfau-Effinger / Slađana Sakač Magdalenić / Christof Wolf (Hg.), International vergleichende Sozialforschung. Ansätze und Messkonzepte unter den Bedingungen der Globalisierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 65-92.

Kronauer, Martin (2010a): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt/Main: Campus Verlag.

Kronauer, Martin (2010b): Inklusion – Exklusion. Eine historische und begriffliche Annäherung an die soziale Frage der Gegenwart. In: Martin Kronauer (Hg.), Inklusion und Weiterbildung. Reflexionen zur gesellschaftlichen Teilhabe in der Gegenwart. Bielefeld: Bertelsmann, 24-58.

Ladwig, Bernd (2015): Liberales Gemeinwohl. Von den Schwierigkeiten einer Idee. In: Harald Bluhm / Herfried Münkler (Hg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität. Berlin: Akademie Verlag, 85-112.

Langan, Mary; Ostner, Illona (1991): Geschlechterpolitik im Wohlfahrtsstaat: Aspekte im internationalen Vergleich. In: Kritische Justiz, 302–317.

Leibfried, Stephan (1993): Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community. In: Catherine Jones (Hg.), New perspectives on the welfare state in Europe. Routledge, 120-143.

Lessenich, Stephan (2008): Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. Bielefeld: transcript.

Lessenich, Stephan (2012a): „Aktivierender“ Sozialstaat. Eine politisch-soziologische Zwischenbilanz. In: Reinhard Bispinck / Gerhard Bosch / Klaus Hofemann / Gerhard Naegele (Hg.), Sozialpolitik und Sozialstaat. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 41-53.

Lessenich, Stephan (2012b): Theorien des Sozialstaats zur Einführung. Hamburg: Junius.

Lessenich, Stephan (2019a): Grenzen der Demokratie. Teilhabe als Verteilungsproblem. Ditzingen: Reclam.

Lessenich, Stephan (2019b): Kritische Theorie des Wohlfahrtsstaats. In: Uwe H. Bittlingmayer / Alex Demirović / Tatjana Freytag (Hg.), Handbuch Kritische Theorie. Band 2. Wiesbaden: Springer VS, 1-19.

- Marshall, Thomas H. (2006 [1950]): Citizenship and social class. In: Christopher Pierson (Hg.), The welfare state reader. Cambridge/Malden: Polity Press, 30-39.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Arthur Benz (Hg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 65-76.
- Meier, Sabine / Schlenker, Kathrin (2019): Einleitung: Die Bedeutung des Raums für die Teilhabe. In: Sabine Meier / Kathrin Schlenker (Hg.), Teilhabe und Raum. Interdisziplinäre Perspektiven. Leverkusen: Verlag Barbara Budrich, 7-20.
- Misselwitz, Philipp (2016): Konflikthafte Partnerschaften: Governance und urbane Herausforderungen. Teil des Dossiers „Habitat III – Nachhaltige Stadtentwicklung“, Heinrich-Böll-Stiftung.
- Mitlin, Diana (2008): With and beyond the state – co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations. In: Environment and Urbanization 20/2, 339-360.
- Moss, Timothy / Gudermann, Rita / Röhring, Andreas (2009): Zur Renaissance der Gemeinschaftsgut- und Gemeinwohlforschung. In: Christoph Bernhardt / Heiderose Kilper / Timothy Moss (Hg.), Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung. Frankfurt/Main: Campus Verlag, 31-50.
- Mullis, Daniel (2011): Die Stadt im Neoliberalismus. Von der Produktion einer Ideologie zur Perspektive dagegen. In: Andrej Holm / Klaus Lederer / Matthias Naumann (Hg.), Linke Metropolenpolitik. Erfahrungen und Perspektiven am Beispiel Berlin. Münster: Westfälisches Dampfboot, 14-33.
- Neu, Claudia (2009): Daseinsvorsorge. Eine Einführung. In: Claudia Neu (Hg.), Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden: VS Research, 9-19.
- Nicholls, Walter (2008): The urban question revisited: The importance of cities for social movements. In: International Journal of Urban and Regional Research 32/4, 841-859.
- Obinger, Herbert / Wagschal, Uwe (1998): Drei Welten des Wohlfahrtsstaates? Das Stratifizierungskonzept in der clusteranalytischen Überprüfung. In: Stephan Lessenich / Ilona Ostner (Hg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt/Main: Campus Verlag, 109-135.
- Offe, Claus (1984): Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaates. In: Claus Offe (Hg.), „Arbeitsgesellschaft“. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven. Frankfurt/Main/New York: Campus Verlag, 323-339.
- Offe, Claus (2002): Wessen Wohl ist das Gemeinwohl? In: Herfried Münkler / Karsten Fischer (Hg.), Gemeinwohl und Gemeinwohl. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Berlin: Akademie Verlag, 55-76.

Orloff, Ann Shola (1993): Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. In: *American Sociological Review* (58), 303–328.

Ostrom, Elinor (1996): Crossing the great divide. Coproduction, synergy and development. In: *World Development* 24/6, 1073-1087.

Pierre, Jon (1999): Models of urban governance. In: *Urban Affairs Review* 34/3, 372-396.

Purcell, Mark (2009): Resisting neoliberalization. Communicative planning or counter-hegemonic movements? In: *Planning Theory* 8/2, 140-165.

Raschke, Joachim (1985): *Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriss.* Frankfurt/Main: Campus Verlag.

Ritz, Hans-Günther / Stamm, Volker (1984): Funktionen staatlicher Sozialpolitik im Übergang zum Frühkapitalismus. In: Christian Marzahn / Hans-Günther Ritz (Hg.), *Zähmen und Bewahren. Die Anfänge bürgerlicher Sozialpolitik.* Bielefeld: AJZ, 91-138.

Sainsbury, Diane (Hg.) (1994): *Gendering welfare states.* London: Sage.

Schäfer, Michael (2020): Definition: Daseinsvorsorge-Infrastrukturen. In: *Gabler Wirtschaftslexikon*, 11.5.2020. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/daseinsvorsorge-infrastrukturen-54540> (letzter Zugriff am 7.1.2021).

Schilliger, Sarah (2018): Urban Citizenship. Teilhabe für alle – da, wo wir leben. In: Heidrun Aigner / Sarah Kumnig (Hg.), *Stadt für alle! Analysen und Aneignungen.* Wien: Mandelbaum, 14-35.

Schipper, Sebastian (2013): Genealogie und Gegenwart der „unternehmerischen Stadt“. Neoliberales Regieren in Frankfurt am Main zwischen 1960 und 2010. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Schönig, Barbara (2011): *Pragmatische Visionäre. Stadtregionale Planung und zivilgesellschaftliches Engagement in den USA.* Frankfurt/Main/New York: Campus Verlag.

Schuppert, Gunnar Folke (2002a): Gemeinwohl, das. Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen. In: Gunnar Folke Schuppert / Friedhelm Neidhardt (Hg.), *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz.* Berlin: edition sigma, 19-64.

Schuppert, Gunnar Folke (2002b): Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat. In: Herfried Münkler /

Karsten Fischer (Hg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen.* Berlin: Akademie Verlag, 67-98.

- Schuppert, Gunnar Folke (2009): Von der Ko-Produktion von Staatlichkeit zur Co-Performance von Governance. Eine Skizze zu kooperativen Governance-Strukturen von den Condottieri der italienischen Renaissance bis zu Public Private Partnerships. In: Sebastian Botzem / Jeanette Hofmann / Sigrid Quack / Gunnar Folke Schuppert / Holger Straßheim (Hg.), *Governance als Prozess*. Jena: Nomos, 283-320.
- Selle, Klaus (2010): Die Koproduktion des Stadtraumes. Neue Blicke auf Plätze, Parks und Promenaden. In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* 2/2, 59-65.
- Steinführer, Annett (2015): Bürger in der Verantwortung. Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. In: *Raumforschung und Raumordnung* 73/1, 5-16.
- Steinhilper, Elias / Zajak, Sabrina / Roose, Jochen (2019): Umkämpfte Teilhabe Pluralität, Konflikt und Soziale Bewegung. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 32/3, 331-336.
- Streeck, Wolfgang (2013): *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Vogel, Berthold (2009): Wohlfahrtsstaatliche Daseinsvorsorge und soziale Ungleichheit. In: Claudia Neu (Hg.), *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*. Wiesbaden: VS Research, 67-79.
- Vollmer, Lisa (2017): Keine Angst vor Alternativen. Ein neuer Munizipalismus (Über den Kongress „FearlessCities“, Barcelona 10./11. Juni 2017). In: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 5/3, 147-156.
- Watson, Vanessa (2014): Co-production and collaboration in planning. The difference. In: *Planning Theory & Practice* 15/1, 62-76.
- Wessel, Frank (2015): *Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben unter Einbeziehung finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle als ein Teilbereich der New Public Governance*. Dissertation an der Fakultät Wirtschaftswissenschaften der Leuphana Universität Lüneburg.
- Westle, Bettina (2004): Demografischer Wandel und politische Teilhabe. In: Bernhard Frevel (Hg.), *Herausforderung demografischer Wandel*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 163-179.
- Whitaker, Gordon P. (1980): Coproduction. Citizen participation in service delivery. In: *Public Administration Review* 40/3, 240-246.
- Wijburg, Gertjan / Aalbers, Manuel B. / Heeg, Susanne (2018): The financialisation of rental housing 2.0: Releasing housing into the privatised mainstream of capital accumulation. In: *Antipode* 50/4, 1098-1119.
- Wissen, Markus (2007): Politics of Scale. Multi-Level-Governance aus der Perspektive kritischer (Raum-)Theorien. In: Achim Brunnengräber / Heike Walk (Hg.), *Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt*. Baden-Baden: Nomos, 229-249.

Zimmer, Annette (2019): Wohlfahrtsstaatlichkeit in Deutschland. Tradition und Wandel der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. In: Matthias Freise / Annette Zimmer (Hg.), Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Akteure, Strategien und Politikfelder. Wiesbaden: Springer VS, 23-54.

4. Abbildungsverzeichnis

Abb. 1. Zusammenhang zentraler Begriffe des Forschungsprojektes KoopWohl. Eigene Darstellung.

Abb. 2. Zusammenhang von Teilhabe und Wohlfahrtsregimen. Eigene Darstellung.

Abb. 3. Anrufung des Gemeinwohls durch unterschiedliche Akteure. Eigene Darstellung.

Abb. 4. Teilhabeansprüche werden in Governanceprozessen ausgehandelt. Eigene Darstellung.

Wir danken Lisa Marmarotis für die Umsetzung der Grafiken, Helen Bauerfeind für das Lektorat und Lara Hartig für den Satz dieses Working Papers.