

Local Governance und bürgerschaftliches Engagement in ländlichen Räumen

Prof. Dr. Matthias Freise

Institut für Politikwissenschaft an der

Westfälischen Wilhelms-Universität Münster | freisem@uni-muenster.de

Zusammenfassung

Bürgerschaftliches Engagement hat einen festen Platz in Governancearrangements der kommunalen Daseinsvorsorge: Hier arbeiten Kommunen und zivilgesellschaftliche Organisationen häufig Hand in Hand. Allerdings unterscheidet sich Local Governance unter Einbeziehung bürgerschaftlichen Engagements in ländlichen Räumen deutlich von der im urbanen Kontext. Der konzeptionelle Aufsatz leistet einen Beitrag zum besseren Verständnis des Verhältnisses von Local Governance und bürgerschaftlichem Engagement in ländlichen Räumen und fokussiert dabei auf vier Besonderheiten: (1) begrenzte Pluralität, (2) engere Engagement-Netzwerke und tradierte Akteurskonstellationen, (3) kleinere Kommunalverwaltungen und größere Aufgabenzuschneide sowie (4) eine größere Bedeutung des Engagements bei der Erbringung der kommunalen Daseinsvorsorge. Der Beitrag schließt mit der Ableitung von Herausforderungen aus diesen Besonderheiten und identifiziert Handlungsempfehlungen für die Kommunalverwaltung.

Schlagwörter: Local Governance in ländlichen Räumen; bürgerschaftliches Engagement; kommunale Daseinsvorsorge; Co-Produktion; Zivilgesellschaft

Local Governance and Civic Engagement in rural areas

Abstract

Civic engagement has an established place in local governance arrangements in providing local public services: municipalities and civil society organizations often work hand in hand. However, local governance involving civic engagement in rural regions is very different from that in urban contexts. This conceptual paper contributes to a better understanding of the relationship between local governance and civic engagement in rural areas, focusing on four rural characteristics: (1) a more limited plurality, (2) narrower engagement networks and more traditional actor constellations, (3) smaller local governments and larger task cuts, and (4) greater importance of civic engagement in the provision of local public services. The article concludes by deriving challenges from these particularities and identifies recommendations for action for local government.

Keywords: Local Governance in Rural Regions; Civic Engagement; Municipal Services; Co-Production; Civil Society

1. Einleitung

Die Einbindung bürgerschaftlichen Engagements in die lokale Governance hat in Deutschland eine lange Tradition, insbesondere im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge: Zahlreiche Dienste wie freiwillige Feuerwehren, Kinder- und Jugendarbeit, Sport, die Versorgung von Geflüchteten und Angebote für Seniorinnen und Senioren produzieren Städte, Gemeinden und Landkreise in enger Partnerschaft mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, die wiederum auf dem bürgerschaftlichen Engagement ihrer Mitglieder basieren (Freise/Walter 2021: 72). Entstanden sind auf diese Weise spezifische Governancearrangements der sogenannten Co-Produktion (Pestoff 2012), die hierzulande durch eine typische Arbeitsteilung gekennzeichnet sind: Die Kommunen (häufig im Auftrag des Bundes und der Länder) zeichnen für einen Großteil der Finanzierung verantwortlich und übernehmen koordinierende Aufgaben, während Vereinen, Kirchengemeinden¹ und anderen Organisationen der lokalen Zivilgesellschaft die Durchführung der konkreten Angebote und Dienste übertragen wird.

Bürgerschaftliches Engagement ist somit fester Bestandteil des deutschen Wohlfahrtspluralismus² und wird spätestens seit Anfang des Jahrtausends verstärkt als wichtige Steuerungsressource adressiert: Bürgerschaftliches Engagement gilt als Kompensationsversprechen für den zunehmend an seine Grenzen stoßenden Staat und wird zudem als zentraler Integrationsmotor und Produzent von sozialem Kapital diskutiert, das wiederum als Grundlage für das demokratische Zusammenleben gesehen wird (Kleiner/Klärner 2019: 574). Diese verstärkte Aufmerksamkeit spiegelt sich in zahlreichen Förderprogrammen, die Bund und Länder im Rahmen der Engagement- und Demokratiepoltik in den vergangenen Jahren aufgelegt haben (Klein 2022). Ein besonderer Fokus liegt hier auf der Förderung bürgerschaftlichen Engagements in ländlichen Räumen, haben Politik und Verwaltung doch erkannt, dass Engagement hier eine andere – und häufig noch wichtigere – Rolle zukommt als im urban geprägten Raum. Aber warum spielt bürgerschaftliches Engagement in Deutschland eine so wichtige Rolle bei der Produktion von Leistungen der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen?

Ziel dieses Aufsatzes ist es, einen konzeptionellen Beitrag zum besseren Verständnis des Verhältnisses von lokaler Governance und bürgerschaftlichem Engagement in ländlichen Räumen zu leisten und dabei drei leitende Fragen zu beantworten:

1. Gemeinden der Amtskirchen sind in Deutschland Körperschaften des öffentlichen Rechts. Als Träger umfassenden bürgerschaftlichen Engagements werden sie in diesem Beitrag jedoch der Zivilgesellschaft zugeordnet. Vgl. dazu Strachwitz (2014).
2. Das Konzept des Wohlfahrtspluralismus beschreibt ein System der Wohlfahrtsproduktion, in dem neben den Staat weitere Wohlfahrtsproduzenten Leistungen erbringen, insbesondere kommerzielle, familiäre und gemeinnützige Anbieter. Die spezifische Arbeitsteilung zwischen diesen Akteuren wird auch als Welfare Mix bezeichnet (Evers 1995).

- 1) Durch welche Besonderheiten sind die Beziehungen von Kommunen und Zivilgesellschaft im Engagementkontext in ländlichen Räumen gekennzeichnet?
- 2) Wie unterscheiden sich diese Beziehungen von kommunaler Governance in urban geprägten Räumen?
- 3) Welche Herausforderungen ergeben sich daraus für Local Governance?

Ausgangspunkt des Beitrages ist die Annahme, dass Kommunen in ländlichen Räumen in mehrerer Hinsicht Besonderheiten gegenüber urbanen Räumen aufweisen: (1) eine begrenztere Pluralität, (2) engere Engagement-Netzwerke und tradiertere Akteurskonstellationen, (3) kleinere Kommunalverwaltungen mit größeren Aufgabenzuschnitten in der kommunalen Daseinsvorsorge und (4) eine größere Bedeutung von bürgerschaftlichem Engagement bei der Erbringung der kommunalen Daseinsvorsorge.

Den Aufsatz gliedere ich in drei Teile: Zunächst skizziere ich den Forschungsstand zu lokaler Governance in ländlichen Räumen in Deutschland und illustriere dabei exemplarisch die Einbindung bürgerschaftlichen Engagements in die kommunale Daseinsvorsorge. Sodann arbeite ich die o. g. Spezifika lokaler Governance in ländlichen Räumen im Vergleich zu urbanen Kommunen heraus. Der Beitrag schließt im Fazit mit einer Diskussion der Herausforderungen für die Local Governance in ländlichen Räumen, die sich aus der Analyse ableiten.

2. Local Governance und Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen

Obwohl der Begriff in den Sozialwissenschaften mannigfaltig verwendet wird und kaum einheitlich gefasst werden kann, lässt sich Local Governance im weitesten Sinne als Dachbegriff für die verschiedenen Formen kooperativer Politikgestaltung und die verschiedenen Modi der politischen Steuerung auf lokaler Ebene beschreiben (Walter 2017: 47). Damit geht Governance über den klassischen Steuerungsmodus der hierarchischen Bürokratie hinaus und ergänzt diesen um Elemente des Wettbewerbs (z. B. öffentliche Ausschreibungen kommunaler Bauvorhaben) oder Netzwerke der Co-Produktion, in denen öffentliche, privatwirtschaftliche und (zivil-)gesellschaftliche Akteure sowohl auf der Input-Seite des politischen Prozesses (der Entscheidungsfindung) als auch auf der Output-Seite (der Politikimplementation) und der Seite der Policy-Evaluation zusammenarbeiten (Geißel 2007: 27). Im Zuge dessen bilden sich in den Kommunen spezifische Governancearrangements heraus. Darunter lassen sich das Setting der verschiedenen Akteure und die zum Einsatz kommenden formellen und informellen Verfahrensregeln verstehen (Grote 2007: 44–46).

Um Governancearrangements zu begreifen, bedarf es eines Blicks auf die Besonderheiten der Kommunen, ihre Rolle im politischen System und die damit verbundenen

Zuständigkeiten. Im internationalen Vergleich verfügen die Kommunen hierzulande über ein umfassendes Aufgabenspektrum, einen stark ausgebauten Verwaltungsapparat und weitreichende Kompetenzen, die in den vergangenen Jahrzehnten allerdings durch die kommunale Finanzkrise vielerorts eingeschränkt wurden. Zudem sind die Kommunen Gebietskörperschaften der Bundesländer, die zwar über ein Satzungsrecht verfügen, sich jedoch keine eigene Verfassung geben können (Holtkamp 2007: 366).

Grundsätzlich unterscheiden lassen sich die Zuständigkeiten der Kommunen einerseits in freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, die sie im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten vollständig selbst entscheiden und regeln können und andererseits Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten, bei denen die Kommunen als unterste Ebene im Staatsaufbau fungieren und Bundes- und Landesrecht exekutieren.

Eine wichtige Rolle für die Kommunen bei der Ausgestaltung ihrer Aufgaben spielt die spezifische Interpretation des Subsidiaritätsprinzips, das die Kommunen in zahlreichen Politikfeldern dazu verpflichtet, Leistungen der Daseinsvorsorge nicht selbst zu produzieren, sondern zunächst nach Kooperationspartnern aus der Privatwirtschaft oder dem gemeinwohlverpflichteten Dritten Sektor Ausschau zu halten (Rappen 2022: 272). Zum Beispiel sucht eine Gemeinde bei der Einrichtung eines offenen Ganztagsangebotes in einer Grundschule zunächst nach einer freigemeinnützigen Trägerorganisation als Partnerin, bevor sie dieses Angebot selbst zu entwickeln versucht.

Obwohl bis heute nicht klar umrissen, versteht man unter kommunaler Daseinsvorsorge die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, die die allgemeine Grundversorgung der Menschen sicherstellen. Dabei wird häufig zwischen einem technisch-wirtschaftlichen (z. B. Energie- und Wasserversorgung) und einem sozialen Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge unterschieden (Rappen 2022: 271). Auf bürgerschaftliches Engagement wird dabei vor allem bei den sozialen Diensten rekurriert, die sich durch ihre Personenbezogenheit charakterisieren lassen (siehe Tabelle 1).

Local Governance ist in Deutschland stark von der Größe der Kommunen abhängig, ebenso von der kommunalen Rechtsordnung der Bundesländer. So sind die Städte und Gemeinden in Bayern im Durchschnitt deutlich kleiner als in Nordrhein-Westfalen und die Gemeindeordnungen der beiden Bundesländer unterscheiden sich im Detail voneinander, etwa in den kommunalen Zuständigkeiten, aber auch in Hinblick auf die Partizipationsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure. Gemeinsam ist den deutschen Kommunen jedoch der feste Platz bürgerschaftlichen Engagements in den Governancearrangements der kommunalen Daseinsvorsorge und zwar sowohl

im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltung als auch im Bereich der Pflichtaufgaben (Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006).

In vielen ihrer Tätigkeitsfelder kooperieren die Kommunalverwaltungen traditionell eng mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und sind auf das Engagement der Bürgerinnen und Bürger angewiesen. Ein Beispiel für eine solche tradierte Zusammenarbeit ist die Bereitstellung von Jugend-, Kultur- und Sportangeboten, bei denen die Kommunen Aufgaben an die lokalen Vereine übertragen. Diese erbringen mit ihren Engagierten vor allem personenbezogene Dienstleistungen wie etwa Sportkurse oder Jugendfreizeiten. Auch der Brand- und Katastrophenschutz wird seit jeher zum ganz überwiegenden Teil durch Freiwillige organisiert (Wolter 2011). In anderen Tätigkeitsbereichen suchen die Kommunen erst in jüngerer Zeit verstärkt die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, beispielsweise im Bildungsbereich (vgl. dazu den Beitrag von Jana Priemer in diesem Heft).

Tabelle 1: Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Daseinsvorsorge		
	Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	Pflichtaufgaben
Beispiele für bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Daseinsvorsorge	Kulturangebote (z. B. Laientheater, Städtepartnerschaften, Museen)	Brand- und Katastrophenschutz
	Sportangebote (z. B. Sportvereine, Bürgerbäder)	Kindertagesbetreuung (z. B. Kitas, offener Ganztag)
	Umweltschutz (z. B. Artenschutzprojekte, Umweltbildung)	Kinder- und Jugendhilfe (z. B. Vormundschaften, Pflegefamilien, Erziehungsberatung)
	Mobilitätsangebote (z. B. Bürgerbusse)	Sozialberatung (z. B. Schuldnerberatung, Suchtberatung)
	Nahversorgung (z. B. Bürgerläden)	Flüchtlingshilfe (z. B. Sprachkurse, Amtsgangbegleitung)
		Durchführung von Wahlen
Quelle: eigene Darstellung		

3. Besonderheiten der Staat-Zivilgesellschaft-Beziehungen in ländlichen Räumen

Im Weiteren werde ich diskutieren, inwieweit sich die Einbindung bürgerschaftlichen Engagements in die Local Governance in ländlichen Räumen von der in urbanen Zentren unterscheidet. Mit meinem Verständnis von Ländlichkeit folge ich dem Thünen-Institut für Ländliche Räume, das diesen Begriff über fünf Kernmerkmale definiert: (1) eine lockere Wohnbebauung, (2) eine geringe Siedlungsdichte, (3) einen hohen

Anteil land- und forstwirtschaftlicher Flächen, (4) eine Randlage zu großen Zentren und (5) eine geringe Einwohnerzahl im Umfeld (Steinführer et al. 2018: 155).

Gemeinden, Städte und Kreise, die die Merkmale des Thünen-Instituts als ländliche Kommunen erfüllen, sind keineswegs als homogene Gruppe zu verstehen. Sie unterscheiden sich in sozio-ökonomischen Faktoren wie regionalen Strukturen und Verkehrsinfrastruktur, Bevölkerungsentwicklung oder wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit (Böcher 2016: 67). Ausgedrückt wird dies im Begriff ländliche Räume (Plural). Unterschiede zeigen sich zudem in den Beziehungen von Kommune und Zivilgesellschaft in der jeweiligen Local Governance: Das Governancearrangement einer ländlichen Gemeinde in Baden-Württemberg, in der ein mittelständischer Betrieb für Vollbeschäftigung sorgt, dessen Firmenpatriarch maßgeblich die kommunale Vereinslandschaft unterstützt und die einen hohen touristischen Wert aufweist, ist beispielsweise anders konfiguriert als das einer Kleinstadt in der Altmark, aus der große Teile der jungen Bevölkerung abgewandert sind und in der sich nach der deutschen Einheit keine nennenswerte Vereinslandschaft etablieren konnte.

Verallgemeinerungen über Local Governance und die Rolle bürgerschaftlichen Engagements lassen sich somit nur schwer treffen. Trotzdem ist es möglich, Besonderheiten von Local Governance herauszuarbeiten, die für Kommunen des ländlichen Raumes typisch sind und sie von urbanen Zentren unterscheiden.

3.1 Begrenzte Pluralität

Pluralität ist ein zentrales Wesensmerkmal von Zivilgesellschaft in etablierten Demokratien: Die Bürgerinnen und Bürger treten mit einem breiten Spektrum an Zielen, Interessen und Wertvorstellungen in die Öffentlichkeit und wählen dafür verschiedene Handlungsformen (Freise/Walter 2021: 35). Eine zentrale Rolle kommt dabei Organisationen der Zivilgesellschaft zu, innerhalb derer bürgerschaftliches Engagement auf Dauer gestellt wird. In Deutschland sind es vor allem Vereine, aber auch andere lokale Organisationen wie Bürgerstiftungen oder Kirchengemeinden, die die organisierte Zivilgesellschaft ausmachen (Zimmer 2007). Ohne sie wäre bürgerschaftliches Engagement als Ressource in lokalen Governancearrangements schwerlich denkbar, denn Kommunalverwaltungen sind in aller Regel auf die Zusammenarbeit mit institutionalisierten Akteuren angewiesen, wenn ihre Maßnahmen verstetigt werden sollen.

Allerdings sind Vereinslandschaften in ländlichen und urbanen Regionen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Zwar zeigen Studien wie der Survey „Zivilgesellschaft in Zahlen“, dass die Vereinsdichte in den großen Städten nicht generell höher ist als in ländlichen Regionen und von Region zu Region variiert (Priemer et al. 2018: 14). Betrachtet man jedoch die konkrete Lebenswelt der Menschen in den Dörfern und Kleinstädten, so wird eine eingeschränkte Pluralität der organisierten Zivilgesellschaft sichtbar: Hier stehen häufig deutlich weniger Angebote offen als dies in den

urbanen Zentren der Fall ist. So zeigt eine bislang unveröffentlichte Auswertung des Vereinsregisters im ländlich geprägten Kreis Lippe (in NRW) durch den Autor im Rahmen des BMBF-Verbundprojektes „SROI – Social Return on Investment“³, dass die Zahl der registrierten Vereine abhängig von der Größe der Kommune ist: Je weniger Einwohnerinnen und Einwohner eine Gemeinde aufweist, desto übersichtlicher ist ihre Vereinslandschaft. Häufig beschränkt sich das Angebot in den klassischen Tätigkeitsfeldern von Vereinen (Sport, Brandschutz, Kultur, Freizeit, Umweltschutz, Jugend) auf einige wenige Vereine, in manchen Fällen sogar nur auf einen einzigen, dem die Rolle eines Solitärs in seinem Tätigkeitsfeld zukommt.

Können die Einwohnerinnen und Einwohner in urbanen Zentren häufig aus einer Vielzahl von Organisationen und Angeboten auswählen (die Datenbank des Stadt-sportbundes Münster, einer 314.000 Einwohner starken Großstadt in Nordrhein-Westfalen, umfasst 191 Sportvereine, die 200 verschiedene Sportarten anbieten), ist dies in ländlichen Räumen zumeist nicht der Fall. Für die Bürgerinnen und Bürger bedeutet dies, dass sie für die Wahrnehmung alternativer Angebote entweder (häufig weite) Wegstrecken in Nachbarkommunen auf sich nehmen oder vor Ort nach Gleichgesinnten für den Aufbau eines neuen Vereins suchen müssen, was einen erheblichen Aufwand mit sich bringt und angesichts der geringeren Besiedelung nicht selten gar nicht möglich ist.

Die geringere Anzahl von Vereinen hat in ländlichen Räumen nicht nur Auswirkungen auf das Angebot von Dienstleistungen, sondern auch auf die Möglichkeiten, sich bürgerschaftlich zu engagieren: Die Vereinssoziologie belegt regelmäßig, dass Spaß haben, das Zusammenkommen mit Gleichgesinnten, und das Mitgestalten von Gemeinschaft zu den wichtigsten Gründen für das Ausüben eines bürgerschaftlichen Engagements zählen (Arriagada/Karnick 2022: 133–136). Nur wer sich in einer Organisation wohlfühlt, bringt sich dort auch ein. Für Bürgerinnen und Bürger in ländlichen Räumen, die andere Ziele verfolgen als die wenigen Vereine vor Ort, sind deshalb die Engagementoptionen deutlich eingeschränkter vorhanden als in den urbanen Zentren, wo in der Vereinslandschaft ein breiteres Spektrum von Wertvorstellungen abgebildet wird. Kleiner und Burkhardt (2021: 576) zeigen beispielsweise, dass in stark ländlich geprägten Regionen Frauen deutlich seltener ein Ehrenamt ausüben als Männer. Die Vereinskultur ist hier nach wie vor stark männlich geprägt, was einerseits Folge traditionell arbeitsteiliger Lebensentwürfe und einer Infrastruktur ist, die ehrenamtliches Engagement hemmt. Gleichzeitig ist es aber auch Ausdruck einer beschränkten Wertepluralität in ländlichen Räumen.

Schließlich sind auch die Governancearrangements in ländlichen Räumen durch die geringere Zahl von Vereinen geprägt. Die Dominanz einiger weniger

3 Die Projekthomepage kann hier abgerufen werden: <https://tip.de/go/in>.

zivilgesellschaftlicher Organisationen führt in vielen Kommunen in ländlichen Räumen zu anders ausgeprägten Netzwerkmustern zwischen Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung und Organisationen der lokalen Zivilgesellschaft. Während Kommunalverwaltungen in den Städten häufig auf ein breites Spektrum an potentiellen zivilgesellschaftlichen Partnern treffen, begegnen ihre ländlichen Pendanten in der Regel einer Reihe „üblicher Verdächtiger“, denen durch ihre Etablierung und ihren Alleinvertretungsanspruch eine andere Verhandlungsposition zukommen kann.

3.2 Engagement-Netzwerke und tradierte Akteurskonstellationen

In der deutschen Forschung zu Local Governance spielen heute qualitative und quantitative Netzwerkanalysen eine wichtige Rolle: Mit ihrer Hilfe können die Kooperationsbeziehungen und Handlungsoptionen der einzelnen Akteure in den Governancearrangements der Kommunen erfasst werden. Kommunen oder auch einzelne kommunale Politikfelder wie die lokale Kultur- oder Sozialpolitik lassen sich als Netzwerke beschreiben, die sich aus verschiedenen öffentlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammensetzen, die wiederum durch Beziehungen miteinander verbunden sind und deren Verbindungen sich zu unterschiedlichen sozialen Strukturen fügen (Gamper 2020).

Ein wichtiges Strukturmerkmal der Akteure ist dabei der Grad ihrer Zentralität, womit die Einbindung kollektiver, aber auch individueller Akteure in die betrachtete Kommune gemeint ist. Je höher die Zentralität eines Akteurs, desto privilegierter ist sein Zugang zu Informationen und damit auch die Möglichkeit, Einfluss auf (politische) Entscheidungen zu nehmen (Jansen 2003: 127).

Typischerweise unterscheidet die Netzwerkanalyse drei Zentralitätsmaße, nämlich die *degree centrality*, mit der die Zahl der direkten Kontakte eines Akteurs im Netzwerk beschrieben wird. So lässt sich beispielsweise untersuchen, zu welchen Vereinen eine kommunale Behörde Beziehungen pflegt. Betrachtet werden außerdem die *closeness* und *betweenness* im Netzwerk. Die höchste *closeness*-Zentralität weist der Akteur auf, der in der kürzesten Distanz zu allen anderen Akteuren im Netzwerk steht und damit eine vermittelnde Rolle einnehmen kann. Die *betweenness*-Zentralität weist schließlich der Akteur auf, der am häufigsten auf den kürzesten Wegen zwischen zwei Akteuren im Netzwerk liegt, also über seine Kontakte Beziehungen zu Akteuren im Netzwerk herstellen kann, zu denen er keine direkten Beziehungen pflegt. Beispielsweise kann eine Bürgermeisterin, die über die richtigen Beziehungen in der lokalen Vereinslandschaft verfügt, Kontakte auch zu Akteuren im Netzwerk herstellen, mit denen sie im Tagesgeschäft nicht kooperiert.

Charakteristikum von lokalen Governancearrangements in ländlichen Räumen im Vergleich zu urbanen Zentren ist die deutlich kleinere Zahl an Netzwerkakteuren, insbesondere dann, wenn man auf eine konkrete Policy in einer Kommune fokussiert. Schwalb (2007) hat am Beispiel des westfälischen Münsters Netzwerkstrukturen in

der kommunalen Kulturpolitik untersucht und kann dabei zeigen, dass selbst in einer Großstadt mit gut 300.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, kulturpolitische Entscheidungen innerhalb eines relativ kleinen Netzwerkes getroffen werden, das über Jahre hinweg relativ stabil bleibt: Verwaltungsbeamte, Kommunalpolitikerinnen, die Vorstände von Kulturvereinen, Stiftungen und einige wenige Privatpersonen handeln kulturpolitische Entscheidungen aus. Nur wenige neue Akteure betreten das Netzwerk, politische Positionswechsel sind selten. Über große Zentralität verfügt nur eine Handvoll Akteure. Gleichwohl sind Policy-Netzwerke in urbanen Zentren grundsätzlich offen und ein Akteursaustausch findet statt.

In ländlichen Räumen sind die Policy-Netzwerke hingegen häufig geschlossener und durch Peer-to-Peer-Beziehungen gekennzeichnet. Die Zentralität einzelner weniger Akteure ist dominant, Beziehungsverhältnisse werden auf Dauer gestellt, einige wenige kollektive Akteure wie Sportvereine oder Wohlfahrtsverbände agieren über lange Zeit als Solitäre (Vilain/Heuberger 2017: 160). Zwar können auch im ländlichen Raum Kommunalwahlen, der demographische Wandel in zivilgesellschaftlichen Organisationen oder das spontane Ausscheiden einzelner Personen aus dem Netzwerk zu Veränderungen in Governancearrangements führen, verglichen mit urbanen Zentren, die alternative Engagementoptionen eröffnen, sind Netzwerke in ländlichen Räumen jedoch übersichtlicher und es dominieren die direkten Beziehungen (Schubert 2012). In anderen Worten: In lokalen Governancearrangements des ländlichen Raumes wird viel direkter kommuniziert, die beteiligten Akteure kennen sich häufig über lange Zeiträume und die Kooperationsbeziehungen von Kommunalverwaltung und lokaler Zivilgesellschaft sind auf Dauer angelegt. Für die kommunale Daseinsvorsorge ist dies Chance und Herausforderung zugleich: Der Faktor Nähe schafft Vertrauen, das für Kooperationsbeziehungen sehr wertvoll ist. Durchaus herausfordernd kann es jedoch sein, wegbrechende Netzwerkakteure adäquat zu ersetzen. Zudem haben es neue Akteure oft schwer, in bestehende, engmaschige Netzwerke Zutritt zu finden.

3.3 Kleinere Kommunalverwaltungen, größere Aufgabenzuschnitte

Governancearrangements in ländlichen Räumen sind nicht nur durch die eingeschränkte Pluralität der lokalen Zivilgesellschaft gekennzeichnet. Auch der Aufbau der Kommunalverwaltung spielt für das Zusammenwirken der Akteure im Netzwerk eine wichtige Rolle, ist doch der Grad der Ausdifferenzierung kommunaler Verwaltungsstrukturen in Deutschland stark von der Bevölkerungszahl abhängig. Während Köln als größte Stadt Nordrhein-Westfalens über 20.000 Verwaltungsbeschäftigte ausweist, verfügen kleine Kommunen häufig nur über wenige Dutzend Planstellen, was Auswirkungen auf die Spezialisierungsmöglichkeiten hat. Verwaltungsbeamtinnen und -beamte in kleinen Kommunen sind häufig „Allrounder“, müssen also gleich mehrere Aufgabenfelder bedienen und die Vielfalt der Zuständigkeiten nimmt zu, je kleiner die Kommune ist (Henneke/Ritgen 2021: 172).

Typisch für Kommunen in ländlichen Räumen ist ferner die ausgeprägte Arbeitsteilung zwischen Städten, Gemeinden und Landkreisen. Dabei gilt: Je kleiner die Kommune, desto mehr Aufgaben überträgt sie an die Kreisverwaltung. Zudem werden Aufgaben, für die in Kommunen hauptamtliche Kräfte zur Verfügung stehen, in ländlichen Räumen durch ehrenamtliche Kräfte übernommen. Lehrbuchbeispiele dafür sind die freiwilligen Feuerwehren und der Katastrophenschutz (Wolter 2011). Hier sind die Kommunikationswege zwischen Verwaltung und Ehrenamt sehr kurz und die Kommunalverwaltungen pflegen in der Regel den engen Kontakt zu „ihren“ Engagierten. Kooperationsbeziehungen basieren in ländlichen Räumen somit stärker als in urbanen Zentren auf persönlichen Kontakten und gewachsenem Vertrauen.

Allerdings zeigen erste Ergebnisse des oben eingeführten Verbundprojektes im Kreis Lippe, dass die Kooperation zwischen Kommunalverwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die sich in der Daseinsvorsorge engagieren, nicht überall gleichermaßen ausgeprägt ist. Gerade für neuartige Angebote der Daseinsvorsorge wie Bürgerbusse oder Bürgerläden kann es schwierig sein, eine vertraute Zusammenarbeit aufzubauen, die impliziert, sich auch bei Problemen Rat und Unterstützung zu holen. Diese Angebote entstehen aus der Zivilgesellschaft heraus und die Verbindung zur Kommunalverwaltung ist von persönlichen Beziehungen abhängig, über die nicht alle Organisationen verfügen.

Gemeinsam ist Angeboten der Daseinsvorsorge jedoch, dass das Wegbrechen einzelner Akteure im Governancearrangement kaum kompensiert werden kann. Fällt beispielsweise eine Pfadfinderschaft in einer kleinen Kommune aus, die über Jahrzehnte das Sommerferienlager organisiert hat, ist es in ländlichen Räumen schwerer Ersatz zu finden als in Städten, in denen nicht nur mehr auf bürgerschaftlichem Engagement basierende Alternativen vorhanden sind, sondern zur Not auch auf profitorientierte Anbieter zurückgegriffen werden kann.

3.4 Engagement und kommunale Daseinsvorsorge

In ländlichen Räumen kommt schließlich der Einbindung bürgerschaftlichen Engagements in die kommunale Daseinsvorsorge ein höherer Stellenwert zu als in den urbanen Zentren. Das hat zwei Gründe:

(1) In ländlichen Räumen zeichnet sich bürgerschaftliches Engagement durch eine höhere Orientierung auf das Gemeinwesen aus als in den Städten. Engagement in Sportvereinen, in der Jugendhilfe und in Kirchengemeinden ist deutlich stärker ausgeprägt. Es ist zudem essentiell für die Sozialintegration der Bürgerinnen und Bürger (Gensicke 2014: 81). Das soziale Leben spielt sich in größerem Maße als in Städten in zivilgesellschaftlichen Organisationen ab, ist vom Engagement abhängig und viele Dienste der kommunalen Daseinsvorsorge bauen darauf auf. Als Beispiel kann hier die Organisation des Blutspendewesens in Deutschland dienen. Hier gilt: Je ländlicher die Region, desto höher die Blutspendebereitschaft. So spendeten 2018 beim

DRK-Blutspendedienst West in ländlichen Kreisen gut zehn Prozent der Erwachsenen Blut, während dies in den Städten Gelsenkirchen, Oberhausen und Bielefeld nicht einmal ein Prozent taten (Freise/Walter 2021: 105). Grund dafür dürfte der in ländlichen Räumen deutlich ausgeprägtere soziale Status der Blutspende sein, die vielerorts Eventcharakter hat. Auch Jugendarbeit, Naturschutz und Gesundheitsangebote basieren in ländlichen Räumen viel stärker auf dem Engagement als in Städten (Gensicke 2014: 85).

(2) Darüber hinaus kann die Ehrenamtsforschung zeigen, dass in den ländlichen Räumen eine erheblich geringer ausgeprägte Servicementalität vorherrscht als in den Städten (Gensicke 2014: 81). Das bedeutet: Während die Menschen in den Städten die Zuständigkeit für immer mehr soziale Angebote vom öffentlichen Nahverkehr bis zum offenen Ganztage in Schulen beim Staat sehen und diesen dafür in die Verantwortung nehmen, ist im ländlichen Raum ein ausgeprägterer Eigenverantwortungssinn zu beobachten (Schwarzenberg/Miggelbrink/Meyer 2017). Zwar fordern die Menschen auch hier Unterstützung durch die öffentliche Hand ein, aber sie ergreifen wesentlich häufiger selbst die Initiative und entwickeln Angebote, die größtenteils durch Engagement getragen sind. Die zahlreichen Bürgerbusse und Bürgerbäder in ländlichen Räumen sind gute Beispiele dafür, aber auch die immer größer werdende Zahl von Bürgerläden, mit denen Vereine und andere zivilgesellschaftliche Initiativen die Nahversorgung aufrechterhalten (Freise/Walter 2021: 65-66).

In der Praxis lokaler Governance bedeutet dies, dass bürgerschaftliches Engagement häufig auch Ausgangspunkt sozialer Integration ist. Ziel ist weniger die Übertragung des Angebotes der Daseinsvorsorge an die Kommune wie dies in Städten häufig geschieht, sondern in vielen Fällen zusätzlich die Etablierung einer sozialen Komponente des Angebots, das Kontakte ermöglicht und die soziale Einbindung der Engagierten stärkt. Gerade weil Daseinsvorsorge und Sozialintegration in ländlichen Räumen Hand in Hand gehen, ist es für die Kommunen problematisch, wenn sich durch den demographischen Wandel und veränderte Lebensstile Engagementengpässe entwickeln. Diesen müssen sie mit einem Maßnahmenbündel begegnen.

4. Fazit: Herausforderungen für die lokale Governance

In meinen Ausführungen habe ich gezeigt, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, die auf bürgerschaftlichem Engagement basieren, in der Local Governance ländlicher Regionen eine größere Bedeutung haben als in urban geprägten Zentren. Sie sind hier vielfach unverzichtbar für die Produktion von Diensten der Daseinsvorsorge. Zudem ist bürgerschaftliches Engagement elementarer Baustein der ländlichen Lebensqualität.

Zwar zeigen Studien wie der Freiwilligensurvey, dass das Engagement insgesamt konstant bleibt. Dass Menschen aber ihr Engagement möglichst selbstbestimmt,

ungebunden und wenig zeitintensiv betreiben möchten (Arriagada/Karnick 2022: 136–139), passt nur noch begrenzt zusammen mit Voraussetzungen, die die Übernahme eines Ehrenamts in der Daseinsvorsorge erfordern. Hinzu kommt der anhaltende Trend der Landflucht, im Zuge dessen vor allem junge Menschen in die Städte ziehen (Rösel/Weishaupt 2020). Für viele Kommunen der ländlichen Räume bedeutet die zunehmende Überalterung eine große Herausforderung. Angebote in Vereinen und anderen Organisationen basieren maßgeblich auf dem Engagement einiger weniger Personen, die Dreh- und Angelpunkt des Organisationslebens sind. Scheiden sie aus und können sie nicht adäquat ersetzt werden, droht eine Verödung der Zivilgesellschaft, was die kleinen Städte und Gemeinden weiter unattraktiv für junge Menschen macht (Gensicke 2020: 8).

Für die lokale Governance der ländlichen Räume lassen sich daraus mindestens vier Empfehlungen ableiten:

(1) Die Kommunen müssen die organisierte Zivilgesellschaft stärken und dürfen dabei nicht nur auf die großen Organisationen setzen. Insbesondere in Corona-Zeiten stehen viele Vereine vor Problemen. Sie verlieren Mitglieder und können weniger Einnahmen erzielen. Gelingt es nicht, die zivilgesellschaftliche Infrastruktur aufrechtzuerhalten, brechen nicht nur Angebote der Daseinsvorsorge weg, sondern auch potentielle Möglichkeiten des Engagements, gerade für junge Menschen. Ein probates Instrument dies zu verhindern ist die Einrichtung und finanzielle Stärkung von Freiwilligenagenturen. Sie sind in den vergangenen Jahren vor allem in den großen Städten entstanden und vielerorts wichtige Akteure der Local Governance. Sie übernehmen eine Lotsenfunktion für die Bürgerinnen und Bürger ins Engagement und beraten Vereine, wie sie einen Generationenwandel einleiten können. Ländliche Kommunen müssen in Kooperation mit den Landkreisverwaltungen in Strukturen investieren, die möglichst viele Akteure der Zivilgesellschaft am Leben erhalten, beispielsweise durch die frühzeitige Identifikation und Ansprache junger Menschen, die motiviert und vorbereitet werden müssen.

(2) Die für Kommunen in ländlichen Räumen typischen kleinen Netzwerke können dann zum Problem werden, wenn neue zivilgesellschaftliche Akteure keinen Zugang erhalten oder nur etablierte Akteure für die Übernahme von Angeboten angefragt werden. Kommunalverwaltung und insbesondere die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sollten deshalb darauf achten, Zugang für alle zu ermöglichen und auch darauf, dass Organisationen mit Engagierten in den relevanten Entscheidungsgremien vertreten sind, die über die konkreten Angebote der Daseinsvorsorge beschließen. Dies gilt insbesondere für derzeit noch marginalisierte Gruppen im ländlichen Leben. Dies sind aktuell vor allem Migrantinnen und Migranten, Frauen in der Familiengründungsphase, aber auch erwerbslose Personen, die eine wesentlich geringere Engagementquote aufweisen als der Bevölkerungsdurchschnitt (Munsch 2013).

(3) Aktuell findet ein Generationswechsel in den Verwaltungen statt, die sich ebenfalls diversifizieren. So treten beispielsweise immer mehr Frauen eine Stelle im Verwaltungsdienst an und Doppeltätigkeiten, wie die Mitgliedschaft von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung in der freiwilligen Feuerwehr, sind heute vielerorts nicht mehr selbstverständlich. Es gilt deshalb, in den Amtsstuben für die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements zu sensibilisieren, sei es durch eine Stabsstelle Ehrenamt im Rathaus oder die gezielte Ansprache des Personals, das für die kommunale Daseinsvorsorge verantwortlich zeichnet.

(4) Die Engagementforschung zeigt regelmäßig, dass es die meisten Engagierten in Deutschland ablehnen, als „Lückenbüßer“ für einen überforderten Staat instrumentalisiert zu werden (Freise/Walter 2021: 89). Sie möchten nicht, dass ihr Engagement als selbstverständlich wahrgenommen wird oder öffentliche Aufgaben sogar reduziert werden. Dies ist insbesondere für die kommunale Daseinsvorsorge eine relevante Erkenntnis, denn hierbei handelt es sich um eine öffentliche Pflichtaufgabe. Deshalb ist es hier umso wichtiger, dass Kommunen geeignete Rahmenbedingungen für Engagierte schaffen. Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Daseinsvorsorge bedarf zugewandter Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in der Verwaltung, einer Absicherung (z. B. im Haftungsrecht) und nicht zuletzt einer Anerkennungskultur, die die immense Leistung der Bürgerinnen und Bürger angemessen würdigt.

Literaturverzeichnis

- Arriagada, Céline; Karnick, Nora (2022): Motive für freiwilliges Engagement, Beendigungsgründe, Hinderungsgründe und Engagementbereitschaft. In: Simonson, Julia et al. (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Empirische Studien zum bürgerschaftlichen Engagement. Wiesbaden, S. 125–150, https://doi.org/10.1007/978-3-658-35317-9_7.
- Böcher, Michael (2016): Regional Governance und ländliche Räume. In: Herbst, Michael; Dünkel, Frieder; Stahl, Benjamin (Hrsg.): Daseinsvorsorge und Gemeinwesen im ländlichen Raum. Wiesbaden, S. 61–80, https://doi.org/10.1007/978-3-658-11769-6_4.
- Evers, Adalbert (1995): Part of the welfare mix: The third sector as an intermediate area. In: Voluntas, 6. Jg., Heft 2, S. 159–182, <https://doi.org/10.1007/BF02353995>.
- Freise, Matthias; Walter, Andrea (2021): Miteinander Füreinander. Zivilgesellschaft in Nordrhein-Westfalen. Münster.
- Ganser, Markus (2020): Netzwerkanalyse – eine methodische Annäherung. In: Klärner, Andreas et al. (Hrsg.): Soziale Netzwerke und gesundheitliche Ungleichheiten. Wiesbaden, S. 109–133, https://doi.org/10.1007/978-3-658-21659-7_6.
- Geißel, Brigitte (2007): Zur (Un-)Möglichkeit von Local Governance mit Zivilgesellschaft: Konzepte und empirische Befunde. In: Schwalb, Lilian; Walk, Heike (Hrsg.): Local Governance – Mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden, S. 23–38, https://doi.org/10.1007/978-3-531-90571-6_2.
- Gensicke, Thomas (2020): Ehrenamtliches Engagement im ländlichen Raum Ostdeutschlands 2020 am Beispiel Thüringens. Erfurt.

- Gensicke, Thomas (2014): Bürgerschaftliches Engagement in den ländlichen Räumen der Bundesrepublik Deutschland – Strukturen, Chancen und Probleme. München.
- Grote, Jürgen (2007): Local Governance und organisierte Zivilgesellschaft. In: Schwalb, Lilian; Walk, Heike (Hrsg.): Local Governance – Mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden, S. 39–67, https://doi.org/10.1007/978-3-531-90571-6_3.
- Henneke, Hans-Günter; Ritgen, Klaus (2021): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland. Bonn.
- Holtkamp, Lars (2007): Local Governance. In: Benz, Arthur et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S. 366–377, https://doi.org/10.1007/978-3-531-90407-8_27.
- Holtkamp, Lars; Bogumil, Jörg; Kißler, Leo (2006): Kooperative Demokratie. Das demokratische Potenzial von Bürgerengagement. Frankfurt/New York.
- Jansen, Dorothea (2003): Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. Wiesbaden, <https://doi.org/10.1007/978-3-663-09875-1>.
- Klein, Ansgar (2022): Engagementpolitik und Demokratiepilotik. Ein einführender Überblick zu Entwicklungsstand und Herausforderungen der neuen Politikfelder. In: Forschungs-journal Soziale Bewegungen, 35. Jg., Heft 1, S. 32–65, <https://doi.org/10.1515/fjsb-2022-0003>.
- Kleiner, Tuuli-Marja; Burkhardt, Luise (2021): Ehrenamtliches Engagement: Soziale Gruppen insbesondere in sehr ländlichen Räumen unterschiedlich stark beteiligt. In: DIW-Wochenbericht, 88. Jg., Heft 35, S. 572–579.
- Kleiner, Tuuli-Marja; Klärner, Andreas (2019): Bürgerschaftliches Engagement in ländlichen Räumen Politische Hoffnungen, empirische Befunde und Forschungsbedarf. Thünen Working Paper 129. Braunschweig.
- Munsch, Chantal (2013): Bürgerschaftliches Engagement zwischen Integration und Ausgrenzung – Eine kritische Analyse aus der Perspektive von Diversity-Theorien. In: Geisen, Thomas et al. (Hrsg.): Soziale Arbeit und Demokratie. Wiesbaden, S. 189–204, https://doi.org/10.1007/978-3-531-94184-4_9.
- Pestoff, Victor (2012): Co-Production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. In: Voluntas, 23. Jg., Heft 4, S. 1102–1118, <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9308-7>.
- Priemer, Jana et al. (2018): Organisierte Zivilgesellschaft. In: Krimmer, Holger (Hrsg.): Datenreport Zivilgesellschaft. Wiesbaden, S. 7–54, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-22958-0>.
- Rappen, Hermann (2022): Koproduktion kommunaler Daseinsvorsorge – Chancen und Risiken. In: Abt, Jan et al. (Hrsg.): Von Beteiligung zur Koproduktion. Stadtforschung aktuell. Wiesbaden, S. 269–302, https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5_11.
- Rösel, Felix; Weishaupt, Timo (2020): Städte quellen über, das Land dünnt sich aus: Anteil der Landbevölkerung auf niedrigstem Stand seit 1871. In: ifo Dresden berichtet, 27. Jg., Heft 2, S. 4–6.
- Schubert, Herbert (2012): Local Governance und kommunale Netzwerkperspektiven für die Jugendarbeit. In: Lindner, Werner (Hrsg.): Political (Re)Turn? Impulse zu einem neuen Verhältnis von Jugendarbeit und Jugendpolitik. Wiesbaden, S. 211–226, https://doi.org/10.1007/978-3-531-18963-5_13.
- Schwarzenberg, Tom; Miggelbrink, Judith; Meyer, Frank (2017): „Nicht für Erich Honecker früher oder heute für Angela Merkel, sondern für sich selber“ – Eine Fallstudie zu

ehrenamtlichen Engagementformen im ländlichen Raum zwischen gesellschaftspolitischen Ansprüchen und individuellen Wahrnehmungen. In: Raumforschung & Raumordnung, 75. Jg., Heft 6, S. 563–576, <https://doi.org/10.1007/s13147-017-0493-0>.

Schwalb, Lilian (2007): Kreative Governance? Public Private Partnerships in der lokalpolitischen Steuerung. Wiesbaden, <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92851-7>.

Steinführer, Annett; Osigus, Torsten; Küpper, Patrick; Neumeier, Stefan; Kreis, Joachim (2018): Ländliche Räume im Fokus: der Landatlas als neue Informationsplattform. In: Meinel, Gotthard et al. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring X. Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren. Berlin, S. 153–160.

Strachwitz, Rupert Graf (2014): Zivilgesellschaftliche Organisation Kirche? In: Zimmer, Annette; Simsa, Ruth (Hrsg.): Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Wiesbaden, S. 149–162, https://doi.org/10.1007/978-3-658-06177-7_8.

Vilain, Michael; Heuberger, Matthias (2017): Lokale Engagementnetzwerke in ländlichen Gebieten – Ergebnisse und Implikationen einer Netzwerkanalyse in der Region Odenwald. In: Theuvsen, Ludwig et al. (Hrsg.): Nonprofit-Organisationen und Nachhaltigkeit. NPO-Management. Wiesbaden, S. 159–167, https://doi.org/10.1007/978-3-658-18706-4_14.

Walter, Andrea (2017): Administrative Governance. Kommunalverwaltung in lokaler Politikgestaltung mit Zivilgesellschaft. Wiesbaden, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-15680-0>.

Wolter, Friedhelm (2011): Die Freiwilligen Feuerwehren in Österreich und Deutschland. Eine volkswirtschaftlichsoziologische Bestandsaufnahme. Wiesbaden, <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92751-0>.

Zimmer, Annette (2007): Vereine – Zivilgesellschaft konkret. Wiesbaden, <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90626-3>.