

## 5. Methodisches Vorgehen II

---

### 5.1 DIE DISKURSIVEN KONTROVERSEN ÜBER DIE INSTITUTIONALISIERTE GESTALT EINER STAATLICHEN ENGAGEMENTSPOLITIK

Um den Wandel der Dispositive der Freiwilligkeit nachvollziehen zu können, ist es notwendig, an hegemonietheoretische Überlegungen anzuknüpfen, die der Konflikthaftigkeit diskursiver Prozesse Aufmerksamkeit schenken. In Anlehnung an das gramscianische Hegemonieverständnis von Laclau und Mouffe wurde Hegemonie im Theoriekapitel (vgl. Kap. 2.5.1) als Vorherrschaft einer spezifischen diskursiven Formation definiert, die eine temporäre Schließung des diskursiven Geschehens bewirkt und so zu einer Naturalisierung bestimmter Wirklichkeitsvorstellungen führt (Nonhoff 2006: 11, 2007c: 174). Zur Herstellung einer Hegemonie ist es notwendig, dass sich Diskurskoalitionen um bestimmte inhaltliche Positionen bzw. um Storylines gruppieren und in diskursiven Kämpfen um die Gültigkeit dieser Sichtweise ringen. Die aus den Konflikten zwischen alternativen hegemonialen Projekten hervorgehende Hegemonie ist jedoch stets prekär, da bestehende Widersprüche und Heterogenitäten hierdurch immer nur temporär überdeckt werden können und eine erneute Destabilisierung der Bedeutungsfixierungen in diskursiven Auseinandersetzungen möglich ist (Nonhoff 2006: 11, 137). Diskursive Kämpfe zwischen unterschiedlichen Diskurskoalitionen gelten im Rahmen dieses Forschungsdesigns folglich als konstitutiv für die Herausbildung und Veränderung von Regierungsformen, d.h. in diesem Fall: der Dispositive der Freiwilligkeit.

In Anlehnung an den institutionellen Konstruktivismus von Maarten A. Hajer (1995: 164) wird hier davon ausgegangen, dass es in den skizzierten engagementbezogenen Storylines nicht nur darum ging, das ehrenamtliche Engagement von seinem Selbstverständlichkeitimage zu befreien und dessen Bedeutung aufzuwerten, sondern es ging in diesen gleichzeitig um die institutionalisierte Form der Gestaltung einer staatlichen Engagementpolitik. Ein erneuter Blick auf die beiden in den 1980er Jahren vorherrschenden Erzählungen, die in der Tat differente Auffassungen über die institutionelle Dimension der Engagementförderung beinhaltet, bestätigt diese Vermutung: Die in den Storylines erfolgte Problematisierung der strukturellen und motivationalen Bedingungen des Ehrenamtes, des neuen Selbstbewusstseins der Freiwilligen und der nachlassenden Engagiertezahlen in den deutschen Vereinen und Verbänden geht mit unterschiedlichen Vorstellungen darüber einher, wer die Verursacher der konstatierten Probleme im Engagementbereich sind, welche Lösungen in Frage kommen und insbesondere, welche Rolle der

Politik hierbei zufällt: So ist die Storyline des traditionellen Ehrenamts untrennbar mit dem Gedanken verbunden, dass die Sorge um das (alte) Ehrenamt eine selbstverständliche Angelegenheit der Verbands- und Vereinsarbeit sei. »Der Staat bzw. Länder und Kommunen beteiligten sich an dieser Aufgabe allenfalls indirekt, indem sie die verbandlichen Einrichtungen und Dienste bei dieser Aufgabe finanziell unterstützten.« (Olk 1989b: 31) Die institutionelle Dimension der politischen Engagementförderung nimmt hier folglich nur eine untergeordnete Rolle ein.

Demgegenüber wird in der Storyline Selbstverwirklichung statt Amt und Ehre behauptet, dass die freiwillige Übernahme eines Ehrenamtes für viele Menschen keine Selbstverständlichkeit mehr sei, weshalb für die Aktivierung und Pflege von Freiwilligen zusätzliche Anstrengungen sowohl von organisationaler als auch von (bundes-)politischer Seite unternommen werden müssen. Anstelle einer ausschließlich verbalen Belobigung des freiwilligen Engagements werden hier konkrete Verbesserungen der rechtlichen und organisationalen Bedingungen eingefordert. Kurz gesagt: In der Storyline Selbstverwirklichung statt Amt und Ehre wird die institutionelle Dimension der Engagementförderung in den Vordergrund gestellt und behauptet, dass mittels der bestehenden politischen Rahmenbedingungen die Probleme im Engagementbereich nicht gelöst werden können.

Es zeigt sich somit, dass die in den 1980er Jahren aufkommenden engagementsspezifischen Debatten auch als Konflikte zwischen zwei um Vorherrschaft ringende Positionen gelesen werden können, die sich bezüglich der Frage nach der Sinnhaftig- und Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in den Engagementbereich gegenüberstanden: eine der Storyline der Selbstverwirklichung statt Amt und Ehre folgende reformorientiert-progressive Position einerseits und eine an der Erzählung vom traditionellen Ehrenamt orientierte bewahrend-sachliche Sichtweise andererseits. Die sich um diese beiden konträren Positionen bezüglich der institutionellen Dimension der Engagementförderung gruppierenden Diskurskoalitionen setzten sich aus den folgenden Gruppen- und Organisationssubjekten zusammen. Die bewahrend-sachliche Position wurde gestützt durch eine Diskurskoalition bestehend aus der liberal-konservativen Bundesregierung sowie der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Diese argumentierten, dass sich die Verantwortungsteilung in Sachen Engagementförderung zwischen dem Staat, den Bundesländern und Kommunen sowie den mit Freiwilligen arbeitenden Organisationen in der Vergangenheit vielfach bewährt habe, dies auch in der Zukunft tun werde und deshalb keiner tief greifenden politischen Reformen bedürfe. Demgegenüber wurden die bestehenden rechtlichen und organisationalen Bedingungen des Ehrenamtes aus einer reformorientiert-innovativen Perspektive selbst als Ursache für das Nachlassen der Engagierteinzahlen benannt und institutionelle Reformen zur Stärkung des freiwilligen Engagements eingefordert. Dieser Koalition schlossen sich sukzessive verschiedene Freiwilligenvertretungen, die deutschen Dachverbände für Sport, Soziales und Kultur, sowie – mit etwas Verzögerung – auch die Bundestagsfraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS an. Ihren Höhepunkt erreichten die diesbezüglichen Debatten in der letzten Legislaturperiode der schwarz-gelben Regierung von 1994 bis 1998. Die Bundesregierung öffnete sich zwar zunehmend für die Bedeutung des freiwilligen Engagements, wies jedoch weiterhin jegliche Zuständigkeit für institutionelle Engagementfördermaßnahmen von sich. Seitdem zur Jahrtausendwende die ersten engagementpolitischen Maßnahmen auf Initiative der rot-grünen Regierung durchgeführt wurden, legten

sich zwar diese fundamentalen Konflikte, doch gab es – gewissermaßen unter der Oberfläche – auch Anfang der 2000er Jahre noch diesbezügliche Unstimmigkeiten zwischen den Bundestagsfraktionen. Diese ebbten aufgrund der Formierung einer umfassenden, institutionelle Reformen im Engagementbereich befürwortenden Diskurskoalition erst in den Folgejahren langsam ab.

Den hier nur angedeuteten Konflikten um die institutionelle Dimension Aufmerksamkeit zu schenken, trägt der Einsicht Rechnung, dass die Dispositive der Freiwilligkeit nicht als starre, unveränderliche Verknüpfungsstrukturen gedacht werden dürfen. Sie sind allenfalls temporär fixiert, stets umkämpft und wandelbar, was vor allem darauf zurückgeführt werden kann, dass die disponierten (Gruppen- und Organisations-)Subjekte am Weiterspinnen des Netzes dispositiver Verflechtungen in produktiver Weise beteiligt sind. Dies bedeutet auch, dass durch die Aufdeckung dieser diskursiven Kontroversen über die institutionalisierte Gestalt einer staatlichen Engagementpolitik sowohl das So-Geworden-Sein der Regierung der Freiwilligkeit denaturalisiert als auch eine Erklärung für den Wandel der Dispositive der Freiwilligkeit gefunden werden kann (Hajer 1997: 107). Im nachfolgenden methodischen Überblick wird deshalb zunächst den Prämissen einer als Hegemonieanalyse konzipierten Diskursanalyse Aufmerksamkeit geschenkt, die es sich zum Ziel setzt, diese Auseinandersetzungen zu rekonstruieren. Die Offenlegung der Konflikte um die institutionelle Dimension der Engagementförderung dient jedoch nicht nur dem Ziel, die Nichtnotwendigkeit dieser Entwicklung aufzuzeigen bzw. der konflikthaften Dynamik und Unabgeschlossenheit der Dispositive der Freiwilligkeit Beachtung zu schenken, sondern öffnet ferner den Blick für den sich im Untersuchungszeitraum vollziehenden institutionellen Wandel, der hier in Gestalt einer in den 1990er Jahren noch heftig umstrittenen und sich seit der Jahrtausendwende sukzessive etablierenden staatlichen Engagementpolitik sichtbar in Erscheinung tritt. So ist es in der Tat erklärend bedürftig, dass die Engagementpolitik mittlerweile ein eigenständiges Politikfeld des Bundes darstellt, während die Durchführung engagementpolitischer Fördermaßnahmen in den 1990er Jahren noch hochgradig umstritten war. Daher wird im zweiten Schritt nach den Gründen, Strategien und diskursiven Mechanismen gefragt, die eine Erklärung für diesen Policy-Wandel – und damit auch für den Wandel der Dispositive der Freiwilligkeit – liefern können, wobei sowohl diskursiv-strukturelle als auch intentionale Erklärungsmomente in den Blick geraten.

## 5.2 POLITISCHE DISKURSANALYSE ALS HEGEMONIEANALYSE

Diskurs- als Hegemonieanalyse zu konzeptualisieren, bedeutet im vorliegenden Fall, sowohl den Prämissen der »Argumentativen Diskursanalyse« Maarten A. Hajers (2008) als auch der »hegemonialen Strategie« von Martin Nonhoff (2006, 2008b: 311-315) zu folgen. Obgleich beide Konzepte auf die Analyse diskursiver Hegemonien ausgerichtet sind, wurde im Rahmen dieser Forschungsarbeit auf ein kombiniertes Verfahren zurückgegriffen. Der Grund hierfür ist, dass die hajerschen Analysekategorien sich nur für die Untersuchung der hegemonialen Konflikte bezüglich der institutionellen Dimension der Engagementförderung zwischen 1985 und 1998 eignen, da in diesem Zeitraum noch klar voneinander abgrenzbare Diskurskoalitionen mit disparaten engagementbezogenen Standpunkten identifiziert werden konnten.

ziert werden können. Die hajersche Vorgehensweise ist jedoch ab dem Regierungsantritt der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 1998 nur noch wenig hilfreich, da sich seitdem die Einsicht in die Verquickung von Engagementdiskurs und institutionellen Fragen in Form einer staatlichen Engagementpolitik bei allen bundespolitischen Kräften durchgesetzt hat und tief greifende Meinungsverschiedenheiten weitgehend ausblieben. Für die Analyse dieser neuen Konstellation erweist sich hingegen die von Nonhoff konzipierte hegemoniale Strategie als fruchtbar, da hiermit den unter der Oberfläche fortbestehenden Unstimmigkeiten zwischen den politischen Lagern bezüglich engagementpolitischer Themen Aufmerksamkeit geschenkt werden kann. Sowohl das hajersche als auch das nonhoffische Analysemodell gilt es daher im Folgenden überblicksartig zu skizzieren.

### **5.2.1 Die Argumentative Diskursanalyse nach Maarten A. Haja**

Die Untersuchung der hegemonialen Konflikte bezüglich der institutionellen Dimension der Engagementförderung zwischen 1985 und 1998 schließt an die Prämissen der Argumentativen Diskursanalyse Hajers an, die dieser zur methodischen Operationalisierung des institutionellen Konstruktivismus entwickelt hat. Bezogen auf das vorliegende Forschungsdesign besteht der Vorteil dieser Vorgehensweise darin, dass die engagementbezogenen Storylines hier vor allem in ihrer Eigenschaft als Policy-Narrative in den Blick geraten, die, erweitert um das Konzept der Diskurskoalition, untrennbar mit dem Gedanken der Hegemonie bzw. hegemonialer Kämpfe um Deutungshoheit verknüpft sind (Hajer 1995, 1997, 2008). Im Unterschied zum ersten Teil der Ergebnispräsentation werden nun folglich nicht mehr die dominanten Storylines skizziert, sondern vielmehr den dahinter liegenden Konflikten um die institutionelle Dimension der Engagementförderung Aufmerksamkeit geschenkt, die zu ihrer Durchsetzung geführt haben. Argumente fungieren in derartigen Konflikten als die »Mittel im Kampf um die legitime Sichtweise« bestimmter Ereignisse (Schwab-Trapp 2002: 79). Durch diese Konfliktfokussierung der Argumentativen Diskursanalyse geraten auch die Narrative stärker in den Blick, die sich nicht durchsetzen konnten und die daher bei der Skizzierung der dominanten Storylines auf der Ebene des Verstehens weitgehend unberücksichtigt geblieben sind.

Übertragen auf den vorliegenden empirischen Untersuchungsgegenstand bedeutet dies, dass im Mittelpunkt der Analyse des diskursiven Geschehens zwischen 1985 und 1998 zunächst die Herausbildung der beiden Diskurskoalitionen stand, die sich um die progressiv-reformorientierte Position einerseits und die bewahrend-sachliche Sichtweise andererseits formiert haben. Die Entstehung derartiger Diskurskoalitionen folgt hierbei der »Logik der Fokussierung und Marginalisierung von Themen« (Schwab-Trapp 2002: 57): In argumentativen Auseinandersetzungen versuchen die Diskursteilnehmer durch die Verwendung bestimmter Argumente die von ihnen favorisierte Deutung einer Situation festzuschreiben und gleichzeitig die Sichtweise konkurrierender gesellschaftlicher Diskurskoalitionen zu marginalisieren (ebd.). Wie schon Blyth bemerkt, sind Diskurskoalitionen gerade für den erklärungsbedürftigen Policy-Wandel von zentraler Bedeutung, da »only by overcoming the barriers to collective action [...] the actual transformation of existing institutions [can] occur« (Blyth 2002: 37). Institutioneller Wandel setzt folglich voraus, dass es überwiegend geteilte Einschätzungen dar-

über gibt, worin die Ursachen eines Problems liegen und welche Handlungsoptionen angesichts dessen in Angriff genommen werden müssen.

Daher wurde im Anschluss an die Identifikation der Diskurskoalitionen den von diesen vorgebrachten typischen Argumentationsmustern Aufmerksamkeit geschenkt, in denen sowohl differierende Ursachen für ein und dasselbe Problem präsentiert wurden, in diesem Fall: für die nachlassenden Engagiertenzahlen in den deutschen Vereinen und Verbänden, als auch unterschiedliche Problemlösungen, gerade hinsichtlich der Rolle des Staates. Auf diese Weise konnten die Argumente in Erfahrung gebracht werden, mittels derer die Durchführung engagementförderlicher Maßnahmen von Seiten des Staates entweder – im Sinne der bewahrend-sachlichen Position – delegitimiert oder – im Sinne der reformorientiert-progressiven Position – vehement eingefordert wurde. Hajer weist in diesem Kontext darauf hin, dass im Rahmen der Argumentativen Diskursanalyse nicht nur die argumentativ vorgebrachten Inhalte von Interesse sind, sondern auch, in welchem Kontext diese Argumente geäußert werden und wer die Adressaten des Gesagten sind (Hajer 2008: 281). Für die Ergebnispräsentation bedeutet dies, dass, sofern die diesbezüglichen Daten zugänglich sind, auch der Ort des argumentativen Austausches sowie die Teilnehmer Erwähnung finden.

Bislang ungeklärt ist allerdings die Frage, ab wann in Bezug auf die konflikt-hafte Durchsetzung eines Diskurses im Rahmen der Argumentativen Diskursanalyse von einer diskursiven Dominanz bzw. Hegemonie gesprochen werden kann. Zur Verdeutlichung des Durchsetzungsgrades eines Diskurses in einem bestimmten politischen oder gesellschaftlichen Bereich rekurriert Hajer, wie bereits im Theoriekapitel (vgl. Kap. 2.5.2) erwähnt, auf ein zweistufiges Dominanzmodell, das zwischen Diskursstrukturierung und -institutionalisierung unterscheidet (Hajer 1997: 110, 2008: 278-281). Aus der Übertragung dieses Modells auf die konflikthaften Auseinandersetzungen um die institutionelle Dimension der Engagementförderung ergibt sich eine erste zeitliche Strukturierung des gesamten Untersuchungszeitraumes: Die Phase von 1985 bis 1998 entspricht den Kriterien der Diskursstrukturierung, da die reformorientiert-progressive Position in Sachen Engagementförderung in diesem Zeitraum einen hohen Verbreitungs- und Rezeptionsgrad bei vielen gesellschaftlich-politischen Kräften gefunden hat. Die Phase von 1998 bis 2009 kann hingegen als Diskursinstitutionalisierung bezeichnet werden. Die reformorientierte Sichtweise konnte sich in engagementspezifischen institutionellen Arrangements manifestieren, wodurch es zur Etablierung einer staatlichen Engagementpolitik kam.

Das Problem dieses zweistufigen Dominanzmodells Hajers besteht darin, dass hier bereits dann von der Hegemonie oder zumindest der Dominanz eines Diskurses gesprochen wird, wenn sich Diskurse in organisationalen oder institutionellen Praktiken niederschlagen. Diese Bedingung ist im vorliegenden empirischen Beispiel erfüllt, als es zur Jahrtausendwende sukzessive zur Initiierung engagement-politischer Reformen durch den Staat kam und tief greifende Auseinandersetzungen zwischen den bundespolitischen Fraktionen weitgehend ausblieben. Dass es trotz der von der rot-grünen Regierung forcierten staatlichen Engagementpolitik auch zwischen 1998 und 2002 noch Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundestagsfraktionen bezüglich einer staatlichen Engagementförderung und deren Verknüpfung mit einem aktivierenden Staatsverständnis sowie dem Reformprojekt der Bürgergesellschaft gab, bliebe bei einer alleinigen Konzentration auf

dieses Dominanzmodell Hajers somit weitgehend unberücksichtigt. Aufgrund dieser Einschränkung erweist sich die Argumentative Diskursanalyse Maarten A. Hajers im Rahmen der Analyse der diskursiven Auseinandersetzungen um die institutionelle Dimension der Engagementförderung nur für die Phase der Diskursstrukturierung von 1985 bis 1998 als geeignet und wird für den anschließenden Zeitraum um die hegemonieanalytische Vorgehensweise Martin Nonhoffs ergänzt.

### **5.2.2 Die hegemoniale Strategie nach Martin Nonhoff**

Wie bereits angedeutet, kommt es trotz der sukzessiven Initiierung engagementpolitischer Maßnahmen seit 1998 auch noch in der Phase der Diskursinstitutionalisierung, vor allem zwischen 1998 und 2002, zu diskursiven Konflikten zwischen den Bundestagsfraktionen. Die Oppositionsfraktionen äußerten in diesem Zeitraum vor allem Kritik an der engen Verknüpfung der institutionellen Dimension der Engagementförderung mit dem von der rot-grünen Regierung forcierten Reformprojekt der Bürgergesellschaft und dessen Einbettung in den aktivierenden Staatsumbau. Zur Aufdeckung dieser engagementbezogenen Konflikte zwischen der rot-grünen Bundesregierung und den übrigen Bundestagsfraktionen wurde für die Phase der Diskursinstitutionalisierung zusätzlich auf das – im Vergleich zum Dominanzmodell Hajers – deutlich nuanciertere Hegemoniekonzept von Martin Nonhoff zurückgegriffen. Durch die Bezugnahme auf die von Nonhoff erarbeitete hegemoniale Strategie war es erstens möglich, den von der rot-grünen Regierung forcierten Kurswechsel in Sachen Engagementförderung als Bestandteil ihres hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft« zu dechiffrieren. Zweitens konnte hierdurch gezeigt werden, wie opponierende Kräfte, die dem hegemonialen Projekt der »Bürgergesellschaft« zur Jahrtausendwende noch ablehnend gegenüberstanden, im Zeitverlauf zumindest teilweise in das hegemoniale Projekt inkorporiert wurden und es zur endgültigen Durchsetzung der institutionellen Dimension der Engagementförderung auf der bundespolitischen Ebene kam.

Die Verknüpfung des hajerschen Ansatzes und des Analysemodells von Nonhoff erweist sich insofern als unproblematisch, als Nonhoff selbst die Überlegungen Hajers als grundlegend für sein eigenes hegemonieanalytisches Vorgehen ausweist und sich z.B. explizit dessen Auslegung von Diskurskoalitionen – allerdings mit einigen Abwandlungen – bedient (Nonhoff 2006: 200-202, 2008b: 31). D.h., sowohl Nonhoff – im Anschluss an die Hegemonietheorie von Laclau und Mouffe – als auch Hager gehen davon aus, dass diskursive Hegemonien auf eine größere Anzahl von Subjekten angewiesen sind, die sich um eine gemeinsame Position, eine umfassende Forderung oder eine Storyline gruppieren und so zu ihrer Verbreitung bzw. Durchsetzung beitragen. Da bislang darauf verzichtet wurde, die theoretischen Hintergründe der von Nonhoff erarbeiteten Strategie einer offensiv-hegemonialen Strategie näher zu erläutern, gilt es zunächst, diese Leerstelle zu füllen, bevor anschließend die Vorteile der ergänzenden Bezugnahme auf das Hegemoniemodell Nonhoffs für die konkrete empirische Analyse dargestellt werden.

Hegemonieanalyse definiert Martin Nonhoff als eine bestimmte Form der politischen Diskursanalyse, genauer gesagt: als »Diskursfunktionsanalyse, die mit Hilfe eines theoretisch etablierten Idealtyps der ›hegemonialen Strategie‹ im empirischen Material hegemoniale Prozesse herausarbeitet« (Nonhoff 2008b: 301). Nonhoff entwickelt die Merkmale einer hegemonialen Strategie in Anlehnung an die

Diskurs- und Hegemonietheorie von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe. Letztere steht mit der theoretisch-methodologischen Fundierung dieser Forschungsarbeit insofern in Einklang, als auch Laclau und Mouffe die Unterscheidung zwischen diskursiven und nicht-diskursiven Praktiken verwerfen (Laclau/Mouffe 1991: 157) sowie selbst auf die zentrale Rolle bedeutungsstabilisierender Knotenpunkte in Diskursen verweisen (ebd.: 165). Eine vertiefende Auseinandersetzung mit dem Hegemonie- und Diskurskonzept dieser beiden Autoren wäre an dieser Stelle allerdings nicht zielführend. Vielmehr sollen nur die Grundzüge ihres Denkens umrissen werden, die notwendig sind, um den auf diesen Überlegungen aufbauenden Idealtyp der hegemonialen Strategie von Nonhoff entsprechend verorten zu können.

Das Denken von Laclau und Mouffe zeichnet sich besonders durch die Überzeugung aus, dass weder eine absolute Fixierung noch eine absolute Nicht-Fixierung von Bedeutung möglich sei (ebd.: 163). Die Unmöglichkeit einer endgültigen Bedeutungsfixierung leiten Laclau und Mouffe aus der Überdeterminierung diskursiver Elemente, d.h. aus der anhaltenden Produktion von Bedeutungsüberschüssen, ab (ebd.). Aus der Negierung einer endgültigen Bedeutungsfestschreibung ergibt sich für diese gleichsam die Notwendigkeit einer zumindest partiellen und temporären Verfestigung von Beziehungen bzw. Bedeutungen durch die Konstruktion von Knotenpunkten, um die herum sich diskursive Formierungen stabilisieren können (ebd.: 164).

»Die Praxis der Artikulation besteht deshalb in der Konstruktion von Knotenpunkten, die Bedeutung teilweise fixieren. Der partielle Charakter dieser Fixierung geht aus der Offenheit des Sozialen hervor, die ihrerseits wieder ein Resultat der beständigen Überflutung eines jeden Diskurses durch die Unendlichkeit des Feldes der Diskursivität ist.« (Ebd.: 165)

Als einzige Möglichkeit eine zeitweilige Stabilisierung sozialer Strukturierungen herbeizuführen, benennen sie den prekären Zustand der Hegemonie, die aus politischen Kämpfen hervorgeht und im Zuge neuer hegemonialer Kämpfe erneut destabilisiert werden kann (ebd.: 192).

Das Ringen um Hegemonie findet, wie Nonhoff (2006: 91) im Anschluss an Laclau und Mouffe konstatiert, im politisch-diskursiven Raum statt, wobei im Mittelpunkt dieser Konflikte zumeist das allgemeine Wohl einer bestimmten Bezugsgruppe steht. Dieses Gemeinwohl wird im Diskurs durch verschiedene diskursive Elemente, wie etwa Sicherheit, Wohlstand usw., symbolisiert, die die Repräsentation des Allgemeinen anzustreben versuchen. Es kommt hier folglich zu einem »Kurzschluss« zwischen dem Gemeinwohl bzw. dem »nicht repräsentierbaren Allgemeinen und einem konkreten diskursiven Element« (Nonhoff 2008b: 308), von denen es zumeist mehrere gibt. Konflikte entwickeln sich folglich zwischen hegemonialen Projekten, die sich um diese verschiedenen Kandidaten für die symbolische Verkörperung des Allgemeinen gruppieren. Diese diskursiven Elemente, die das Allgemeine zu repräsentieren versuchen, bezeichnet Laclau als »empty signifiers« (Laclau 1996: 36) bzw. »leere Signifikanten«. Leere Signifikanten sind angesichts ihrer Funktion »als symbolische Verkörperung eines imaginären Allgemeinen« (Nonhoff 2008b: 308) derart interpretationsoffen, dass sie ihre – rela-

tiv eindeutige – Beziehung zu einem bestimmten Signifikat einbüßen.<sup>1</sup> Aufgrund seiner inhaltlichen Leere wird stets darum gerungen, diesen wieder neu mit Bedeutung zu füllen und zumindest zeitweise eine Stabilisierung bzw. Fixierung der inhaltlichen Auslegung herbeizuführen.

Vor dem Hintergrund dieser grundlegenden Annahmen interessieren sich Laclau und Mouffe vor allem für die Bedingungen, die zum Funktionieren einer Hegemonie erfüllt sein müssen: Erstens ist es für die Durchsetzung eines hegemonialen Projekts notwendig, dass sich diesem möglichst viele Subjekte anschließen. Zwischen den differenten Forderungen unterschiedlicher Gruppensubjekte muss demnach eine Äquivalenzbeziehung artikuliert werden. Die Äquivalenzierung dieser verschiedenen diskursiven Elemente erfolgt auf Grundlage einer »gemeinsame[n] Opposition« (Nonhoff 2007: 12) zu einem spezifischen Mangelzustand, den es zu überwinden gilt (Laclau/Mouffe 1991: 183f.). Da auch letzterer zumeist durch die Äquivalenzierung mit anderen diskursiven Elementen näher erläutert wird, kommt es zu einer »antagonistischen Zweiteilung des diskursiv-sozialen Raums« (Nonhoff 2007: 12; Laclau/Mouffe 1991: 183f.), in dem sich zwei Äquivalenzketten gegenüberstehen. Hiermit ist dann auch die zweite Bedingung für das Funktionieren einer Hegemonie erfüllt. Drittens lässt sich ein diskursives Element der auf die Überwindung des Mangels ausgerichteten Äquivalenzkette identifizieren, das als leerer Signifikant die Aufgabe der Repräsentation der übrigen äquivalenzierten Forderungen übernimmt und somit als Repräsentant des Allgemeinen fungiert (Laclau 1996: 36).

Diese drei Bedingungen jeder hegemonialen Praxis bilden die grundlegenden Hintergrundannahmen des von Nonhoff erarbeiteten Idealtyps einer hegemonialen Strategie. Zur Operationalisierung dieser theoretischen Annahmen schlägt Nonhoff vor, die in politischen Diskursen artikulierten diskursiven Elemente als »Forderungen« zu bezeichnen, die sowohl auf die Zukunft bezogen als auch rückwärtsgewandt sein können (Nonhoff 2006: 261). Da hegemoniale Strategien das Ziel verfolgen, die als Forderungen spezifizierten diskursiven Elemente zum Zwecke ihrer Hegemonialisierung in einer bestimmten Weise anzutunen bzw. miteinander in Beziehung zu setzen, wendet sich Nonhoff anschließend den für die Hegemonieanalyse relevanten Beziehungsarten zu, die im politischen Diskurs hergestellt werden können. Hierbei unterscheidet er fünf mögliche diskursive Relationierungen: Differenz (»x ist anders als y«), Äquivalenz (»x ist anders als y, geht aber in Beziehung zu a mit y Hand in Hand«), Kontrarität (»x ist anders als y, und steht in Bezug auf a in Kontrarität zu y«), Repräsentation (»x steht für y«) und Superdifferenz (»x ist anders als y und hat auch nichts mit y zu tun«) (Nonhoff 2008b: 305-307; ebenso Nonhoff 2007: 178f.).

Diskursive Strategien lassen sich zudem in Strategeme zerlegen, die jeweils eine bestimmte Form der In-Beziehung-Setzung diskursiver Elemente repräsentieren, die sich für die Hegemonieanalyse als funktional erweisen (Nonhoff 2007: 174). Basierend auf der Hegemonietheorie von Laclau und Mouffe sowie den Er-

**1** | Nonhoff weist eindringlich darauf hin, dass ein leerer Signifikant nicht mit einem deutungsoffenen, »flotterierenden« Signifikanten, dessen Bedeutungsgehalt nicht festgelegt werden kann, gleichgesetzt werden darf, da der Begriff der Deutungspluralität seine Funktion als Verkörperung eines imaginären Allgemeinen nicht angemessen erfassen kann (Nonhoff 2006: 132, Fn. 31).

gebnissen seiner eigenen empirischen Analyse entwirft Nonhoff ein Set von neun Strategemen, die eine offensiv-hegemoniale Strategie kennzeichnen: Neben drei Kernstrategemen, die in nahezu jedem hegemonialen Projekt vorkommen, unterscheidet er noch weitere ergänzende hegemoniale Strategeme, die nicht immer rekonstruierbar sind (vgl. ausführlich Nonhoff 2006: 211-238, 2007: 184-188, 2008b: 311-315). Da auch im vorliegenden Fall des hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft« nicht alle Strategeme eine Rolle spielen, werden im Folgenden nur diejenigen vorgestellt, die auch von empirischer Relevanz sind. Hierzu gehören die drei Kernstrategeme, d.h. die Äquivalenzierung differenter, am Allgemeinen orientierter Forderungen, die antagonistische Zweiteilung des diskursiven Raums und die Repräsentation. Darüber hinaus finden noch zwei weitere Ergänzungsstrategeme Berücksichtigung: die Einrichtung bzw. Fortschreibung von Subjektpositionen für politisch-gesellschaftliche Kräfte und die emergente Interpretationsoffenheit des symbolischen Äquivalents des Allgemeinen.

Das erste Kernstrategem, die Äquivalenzierung differenter, am Allgemeinen orientierter Forderungen, bedeutet, dass unterschiedliche Forderungen als äquivalente Forderungen in Bezug auf ein spezifisches imaginäres Allgemeines in einer Äquivalenzkette miteinander verbunden werden (Nonhoff 2006: 214f.). Die Frage, wie diese Äquivalenzierung differenter Forderungen möglich ist, leitet bereits zum zweiten Kernstrategem, der antagonistischen Zweiteilung des diskursiven Raums, über. Eine Gleichsetzung von unterschiedlichen Forderungen ist nur durch die Bezugnahme auf ein gemeinsames Ziel, und zwar die Überwindung des Mangels an Allgemeinem, möglich. Das bedeutet wiederum, dass all jene Widerstände, die der Überwindung dieses Mangels entgegenstehen, ebenso in einer Äquivalenzkette miteinander verbunden werden.

»Die Positivierung des Mangels in einem einheitlichen Bezugspunkt vollzieht sich durch das Ineinandergreifen von bestimmten Kontraritäts- und Äquivalenzartikulationen, und zwar dann, wenn die Gegenteile desjenigen, was gefordert wird, und die Widerstände gegen die Umsetzung des Geforderten ihrerseits in einer Äquivalenzkette [...] artikuliert werden, wodurch es zur besagten Zweiteilung des symbolischen Raums zwischen den Äquivalenzketten [...] kommt.« (Ebd.: 277)

Letztendlich stehen sich zwei konfrontative Äquivalenzketten gegenüber, zwischen denen sich eine antagonistische Grenze herausbildet und deren Relation als Kontraritätsbeziehung charakterisiert werden kann (ebd.: 215f.): Während auf der einen Seite des diskursiven Raums alle jene Forderungen miteinander verbunden sind, die auf die Überwindung des konstatierten Mangels abzielen, versammeln sich auf der anderen Seite alle Elemente des Mangels und des Widerstandes, die es zu überwinden gilt. Beim dritten Kernstrategem, der Repräsentation, geht es um die Frage, welche der äquivalenten, auf die Überwindung des Mangels ausgerichteten Forderungen als Repräsentant der am Allgemeinen orientierten Äquivalenzkette in Erscheinung tritt. Diese Repräsentationsfunktion kann Nonhoff zufolge nur von derjenigen Forderung übernommen werden, die zu allen äquivalenzierten Elementen des Mangels in Kontrarität steht (ebd.: 216-218). Als Begründung hierfür verweist Nonhoff auf die besondere Funktion, die dieser Repräsentant erfüllen muss, denn er »steht für das doppelte Versprechen der Erfüllung aller Forderungen der

Äquivalenzkette und zugleich der Überwindung jedes einzelnen Aspekts der gegnerischen Konfiguration« (Nonhoff 2010: 43).

Über diese Kernstrategeme hinaus benennt Nonhoff noch weitere Strategeme, die sich insofern positiv auf den Erfolg eines diskursiven Projekts auswirken können, als sie dem Ziel dienen, das hegemoniale Projekt für eine möglichst große Diskurskoalition attraktiv zu gestalten und so dessen diskursive Wahrnehmbarkeit zu steigern (Nonhoff 2008b: 315). Aufgrund ihrer empirischen Relevanz sollen im Folgenden zwei dieser ergänzenden Strategeme vorgestellt werden: Von zentraler Bedeutung ist erstens die emergente Interpretationsoffenheit des symbolischen Äquivalents des Allgemeinen. Hierbei geht es darum, dass sich ein emergierender Repräsentant des Allgemeinen nur dann zum Knotenpunkt einer Hegemonie entwickeln kann, wenn er in der Lage ist, die von unterschiedlichen Positionen artikulierten Forderungen an das Allgemeine zu integrieren. Wenn es zu einer derartigen Integration verschiedener Perspektiven in ein voranschreitendes hegemoniales Projekt kommt, dann führt dies zwangsläufig zu einer Bedeutungsspreizung des Repräsentanten des Allgemeinen, der sich hierdurch als ausgesprochen interpretationsoffen erweist (Nonhoff 2006: 233). Das zweite erwähnenswerte Ergänzungsstrategem ist die Einrichtung und Fortschreibung von Subjektpositionen für Gruppensubjekte, genauer gesagt: für politisch-gesellschaftliche Kräfte wie etwa politische Parteien, Verbände usw. Wie bereits dargelegt, sind Hegemonien darauf angewiesen, dass sich möglichst viele Subjekte die umfassende Forderung eines hegemonialen Projekts artikulatorisch aneignen. Dies ist der Grund, weshalb in den Äquivalenzketten verschiedene Subjektpositionen gewissermaßen als Angebot für diese gesellschaftlich-politischen Kräfte eingerichtet werden (ebd.: 233f.).

Nachdem das allgemeine Vorgehen der Hegemonieanalyse im Anschluss an Nonhoff geklärt wurde, soll nun der Frage nachgegangen werden, welche Vorteile sich aus der zusätzlichen Berücksichtigung dieses Konzepts für die empirische Analyse der Phase der Diskursinstitutionalisierung ergeben. In diesem Zusammenhang ist entscheidend, dass Nonhoff – ähnlich wie Hager – unterschiedliche Niveaus hegemonialer Praxis benennt, wobei für den vorliegenden Fall die Differenzierung zwischen einem »hegemonialen Projekt« und einer »Hegemonie« von zentraler Bedeutung ist. Als hegemoniales Projekt bezeichnet er jede diskursive Praxis, in der sich eine hegemoniale Formierung herausbildet, d.h. »eine umfassende Forderung in Verbindung mit einem symbolischen Äquivalent des Gemeinwohls« (Nonhoff 2006: 141). Den Begriff der Hegemonie verwendet Nonhoff als Bezeichnung für ein erfolgreiches hegemoniales Projekt. Die hier im Mittelpunkt stehende Forderung ist nicht nur dem Anspruch nach umfassend, sondern wird auch »tatsächlich in diskursiv umfassender Weise [...] mit der Behebung des Mangels an Allgemeinem äquivalent gesetzt« (ebd.). Damit es zur Herausbildung einer Hegemonie kommt, ist ein möglichst großer »diskursive[r] Verbreitungsgrad« der umfassenden Forderung erforderlich (Nonhoff 2008b: 310). Es muss sich folglich eine Vielzahl von Subjekten dieser Forderung artikulatorisch anschließen. Man kann also, in den Worten Nonhoffs, »um so mehr von einer Hegemonie sprechen, je mehr eine umfassende Forderung, in der das Geforderte das Allgemeine repräsentiert, als gemeinsamer Wille politisch-gesellschaftlicher Kräfte tatsächlich über längere Zeit Verbreitung findet« (ebd.). Zur näheren Erläuterung dieser politisch-gesellschaftlichen Kräfte, die sich eine diskursive Formierung artikulatorisch zu Eigen machen und so dessen diskursive Wahrnehmbarkeit steigern,

bedient sich Nonhoff des von Hajer eingeführten Konzepts der Diskurskoalition (Nonhoff 2006: 200-202). Ähnlich wie beim Konzept der diskursiven Eliten von Michael Schwab-Trapp (2002: 55-57) resultiert der Einfluss von Diskurskoalitionen auf die diskursive Wahrnehmbarkeit eines hegemonialen Projekts nicht allein aus der Anzahl der hier lose miteinander verbundenen gesellschaftlich-politischen Kräfte, sondern aus ihrer sozialen Stellung. Je mehr symbolisches Kapital, wissenschaftliche Expertise oder politischen Einfluss Diskurskoalitionen in sich vereinen können, desto präsenter und durchsetzungsfähiger ist die von ihnen artikulierte hegemoniale Forderung (Nonhoff 2008b: 310f.).

Die hier skizzierte Unterscheidung zwischen dem hegemonialen Projekt und der Hegemonie, verstanden als unterschiedliche Grade hegemonialer Vorherrschaft, erlaubt es, die Phase der Diskursinstitutionalisierung um eine weitere Gliederungsebene zu ergänzen. Konkret formuliert bedeutet dies, dass die Durchsetzung des hegemonialen Projekts der »Bürgergesellschaft«<sup>2</sup> zwischen 1998 und 2002 noch von vereinzelten Konflikten zwischen der rot-grünen Bundesregierung und den übrigen Bundestagsfraktionen begleitet wurde. Diese Konfliktlinien können mit Hilfe der von Nonhoff erarbeiteten Strategeme in die Gestalt opponierender Äquivalenzketten übersetzt und so – unter Beibehaltung des Diskurskoalitions-Ansatzes – sichtbar gemacht werden. Erst als sich das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« nach 2002 im Übergang zur Hegemonie befand und sich eine umfassende bundespolitische Diskurskoalition, bestehend aus allen Bundestagsfraktionen, ausgebildet hatte, legten sich auch die diesbezüglichen diskursiven Auseinandersetzungen und es kam zur endgültigen Durchsetzung der institutionellen Dimension der Engagementförderung auf der Ebene der Bundespolitik. Die zusätzliche Bezugnahme auf das hegemonieanalytische Vorgehen Martin Nonhoffs ermöglicht es demnach, die noch zur Jahrtausendwende schwelenden Konflikte, die bei einer alleinigen Konzentration auf das zweistufige Dominanzmodell Hajers verdeckt geblieben wären, ebenso der Analyse zugänglich zu machen.

### **5.3 VON DER AUFDECKUNG ZUR ERKLÄRUNG DISKURSIVEN UND POLITISCHEN WANDELS**

Die Aufdeckung der Konflikte um die Frage, ob der Staat engagementförderliche Maßnahmen ergreifen soll, liefert bereits eine erste Erklärung für den sich im Bereich der Engagementförderung vollziehenden Policy-Wandel, d.h. für die sukzessive Durchsetzung der institutionellen Dimension der Engagementförderung, die letztendlich in die Etablierung einer staatlichen Engagementpolitik mündete. Dieser institutionelle Wandel kann grundlegend darauf zurückgeführt werden, dass es im Untersuchungszeitraum zur Ausbildung einer umfassenden gesellschafts-

**2** | Die Auswahl des Begriffs »Bürgergesellschaft« für die Bezeichnung des hegemonialen Projekts erfolgte hier weder zufällig noch kann diese allein auf die Aufwertung dieses Konzepts durch die rot-grüne Bundesregierung zur Jahrtausendwende zurückgeführt werden. Vielmehr hat sich der Bürgergesellschaftsbegriff in der an Nonhoff angelehnten empirischen Analyse, die zu einem späteren Zeitpunkt ausführlich skizziert wird (vgl. Kap. 6.4.1), als leerer Signifikant herauskristallisiert, weshalb dieser als Namensgeber des hegemonialen Projekts fungiert.

lich-politischen Diskurskoalition um die reformorientiert-progressive Position kam. Überzeugt von der Notwendigkeit staatlicher Unterstützungsmaßnahmen für das Ehrenamt setzte sich diese Koalition vehement für die Durchführung institutioneller Reformen ein und rief auf diese Weise eine hohe medial-politische Resonanz für dieses Thema hervor. Der hier angestrebten Erklärung institutionellen Wandels liegt demnach im Anschluss an den institutionellen Konstruktivismus von Maarten A. Hajer die Annahme zugrunde, dass die Entscheidung, ob eine gegebene Situation überhaupt als eine Krise wahrgenommen wird, die institutionelle Neuerungen erforderlich macht, von der Intensität der »diskursiven Dynamiken« abhängig ist (Hajer 2008: 290). Die diskursive Dynamik als Motor politischen Wandels zu verstehen, »impliziert auch, dass der Umfang, in welchem das behauptete institutionelle Versagen bestehender Institutionen [...] zum politischen Problem wird, prinzipiell offen ist« (ebd.).

Das vorliegende Forschungsdesign trägt diesen Grundannahmen insofern Rechnung, als es auf die Identifikation der Diskursmechanismen abzielt, die dazu geführt haben, dass die engagementspezifische Entwicklung in ausreichendem Maße politisch problematisiert wurde. Hierzu war es notwendig, aus den Ergebnissen der Hegemonieanalyse diejenigen diskursiven Mechanismen zu extrahieren, die die Durchsetzung der reformorientiert-progressiven Position entweder – wie in den 1990er Jahren – behindert oder – wie in den 2000er Jahren – befördert haben. Es wurde folglich nach den Gründen, Strategien und diskursiven Mechanismen gefragt, die eine Erklärung für die empirisch ermittelte Gestalt des Policy-Wandels – und damit auch für den Wandel der Dispositive der Freiwilligkeit – liefern können. Bei der Analyse der Gründe für die Durchsetzung und Naturalisierung der institutionellen Dimension der Engagementförderung wurde jedoch nicht nur strukturell wirkenden Diskursmechanismen Aufmerksamkeit geschenkt, sondern es wurden auch intentionale Erklärungsansätze berücksichtigt. Einschränkend hierzu sei allerdings angemerkt, dass letztere nur an zwei Schlüsselstellen der diskursiven Entwicklung, die als strategische Situationen kategorisierbar sind, zur Anwendung kommen, während die Wirkung struktureller Diskursmechanismen für den gesamten Untersuchungszeitraum in den Blick genommen wird.

### **Diskursiv-strukturelle Erklärungsmomente**

Es wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass es für die Intensität der diskursiven Dynamik besonders entscheidend ist, dass die spezifische Problemdeutung von einer möglichst umfassenden Diskurskoalition, bestehend aus einer Vielzahl einflussreicher gesellschaftlich-politischer Kräfte, Unterstützung erfährt. Bei der Formierung derartiger Koalitionen spielen bestimmten Mechanismen eine wichtige Rolle, von denen zwei im Folgenden näher vorgestellt werden sollen: »diskursive Affinitäten« (Hajer 2008: 280) sowie »Abgrenzungs- und Kopplungsmanöver« (Schwab-Trapp 2002: 60). Eine diskursive Affinität besteht nach Hajer zwischen solchen Argumenten, die zwar unterschiedliche Ursprünge haben, gleichzeitig aber eine ähnliche Problemsicht beinhalten, so dass »aus der Sicht jeder dieser Positionen [...] die anderen Argumente ›angemessen‹ klingen (Hajer 2008: 280). Diskursive Affinitäten ermöglichen auf diese Weise die Bildung von Diskurskoalitionen zwischen den Trägern dieser Argumente. Sichtbarkeit und Durchsetzungskraft von Diskurskoalitionen beruhen zudem grundlegend auf den Abgrenzungs- und Kopplungsmanövern der hier – wenn überhaupt – nur lose

miteinander verbundenen Gruppen- und Organisationssubjekte. Michael Schwab-Trapp schreibt derartigen »Strategien der Konsens- und Dissensbildung« deshalb eine zentrale Bedeutung im Rahmen diskursiver Auseinandersetzungen zu, da »die Abgrenzung vom oder die Kopplung an politische Gegner und Freunde [...] die kollektive Reichweite und Legitimität spezifischer Argumente« entscheidend beeinflusst (Schwab-Trapp 2002: 60).

Über die Existenz einflussreicher Diskurskoalitionen hinaus sind für die Stärke der diskursiven Dynamik noch weitere strukturelle Diskursmechanismen ausschlaggebend. Der folgenden Auflistung relevanter Mechanismen sei die Anmerkung vorausgeschickt, dass diese sowohl eine hemmende wie auch eine befördernde Wirkung auf die Intensität der diskursiven Dynamik und damit auf institutionelle Wandlungsprozesse entfalten können, wobei in Bezug auf die positive Wirkungsoption zwei Varianten unterschieden werden können: Förderlich wirken Diskursmechanismen einerseits, wenn sie die diskursive Dynamik derart verstärken, dass sich eine mit institutionellen Verpflichtungen einhergehende Problemdeutung allgemein durchsetzen kann. Andererseits rufen diskursive Mechanismen auch insofern eine positive Wirkung hervor, als sie zur Verfestigung und Naturalisierung ehemals umkämpfter Problemsichten beitragen.

Aus seiner eigenen empirischen Arbeit leitet Maarten A. Hajer eine ganze Reihe von diskursiven Mechanismen ab, von denen im Folgenden nur diejenigen benannt und unter Berücksichtigung der soeben eingeführten Unterscheidung zwischen förderlichen und hemmenden Mechanismen überblicksartig erläutert werden sollen, die auch von empirischer Relevanz sind: Hierzu zählen konkurrierende Storylines, Routinen der Ablehnung (»disjunction markers«), symbolische Politikpraktiken, historisch bewährte Argumentationsstrategien sowie »black-boxing«-Prozesse (Hajer 1995: 267-273, 1997: 113-117, 2008: 291-296). Die Durchsetzung eines neuen Politikdiskurses kann erstens dadurch erschwert werden, dass er sich noch gegen andere konkurrierende Storylines durchsetzen muss, die in einem bestimmten politischen und gesellschaftlichen Bereich bereits naturalisiert und mit institutionellen Verpflichtungen verknüpft sind. Um Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen, muss die neue Storyline ihre Dringlichkeit gegenüber den bereits verankerten Erzählungen unter Beweis stellen (Hajer 1997: 113). Ebenso hinderlich auf die diskursive Dynamik wirken zweitens sog. »disjunction markers«, d.h., »the policy-making institutions had their own legitimate ways of denying the institutional dimension of [a problem]« (Hajer 1995: 269). Die Durchführung institutioneller Neuerungen kann z.B. durch den routinierten Verweis auf das Fehlen aussagekräftiger wissenschaftlicher Befunde oder die glaubhafte Versicherung, dass die bestehenden institutionellen Arrangements zur Bewältigung der Problemsituation in der Lage seien, stets verneint werden (Hajer 2008: 292). Drittens können auch symbolische Politikpraktiken den institutionellen Wandel hemmen. Die Durchsetzung einer bestimmten Problemdeutung muss nicht zwangsläufig auch in die tatsächliche Durchführung institutioneller Neuerungen münden. Stattdessen können sich die politischen Verantwortungsträger in umfassenden Planungsvorhaben, wie z.B. der Einberufung von Expertenkommissionen oder der Initiierung wissenschaftlicher Studien, verlieren und hierdurch den Eindruck der Verantwortungsübernahme erzeugen, ohne aber konkrete Veränderungen einzuleiten (Hajer 1995: 269f., 1997: 115, 2008: 292f.).

Im Gegensatz zu den drei bisher benannten Diskursmechanismen, die sich eher hinderlich auf die diskursive Dynamik bzw. die Initiierung institutioneller Neuerungen auswirken, können historisch bewährte Argumentationsstrategien sowohl hemmend als auch förderlich wirken: Hajer geht davon aus, dass jeder Politikbereich über ein historisch bewährtes Set an Argumentationsmustern verfügt, »[which] add credibility to the case that is being argued« (Hajer 1995: 273). Der Rückgriff auf historisch verankerte diskursive Muster kann die Einführung eines neuen Problemdiskurses z.B. dann erheblich erschweren, wenn er mit spezifischen Routinen der Ablehnung verknüpft wird. Andererseits kann die Nutzung standardisierter bzw. akzeptierter Verfahren der Rechtfertigung die Institutionalisierung neuer Deutungsmuster auch deutlich erleichtern (Schwab-Trapp 2002: 59; Hajer 2008: 296). Eine überwiegend positive Wirkung auf die Durchsetzung und Naturalisierung eines Diskurses entfalten ferner Black-Boxing-Prozesse: indem ausführliche Begründungen, detailliertes wissenschaftliches Spezialwissen sowie Ungewissheiten und Probleme zunehmend Teil eines breiten, allgemein verständlichen Diskurses werden, avancieren die hier verhandelten Probleme und Zusammenhänge gleichsam zu natürlichen bzw. selbstverständlichen Gegebenheiten (Hajer 1997: 116). Diese Form der Komplexitätsreduktion stellt eine grundlegende Voraussetzung politischer Handlungsfähigkeit dar, die potenzielle Angriffe politischer Gegner gleichsam erschwert (Hajer 1995: 272, 2008: 294). Letztere werden zudem umso unwahrscheinlicher, je mehr Geltung und Legitimität diesen Wissensbeständen im Zuge ihrer Institutionalisierung zugeschrieben wird. Deutungsangebote werden demzufolge durch ihre kontinuierliche Übersetzung in institutionelle Praktiken gleichsam als legitime Deutungen stabilisiert und naturalisiert (Schwab-Trapp 2002: 46). Blyth spricht deshalb auch von einer »intellectual path dependency in policy making« (Blyth 2001: 4, Herv. i.O.), die von den institutionell verankerten Wissensbeständen – verstanden als »cognitive locks« (ebd.) – hervorgerufen wird.

Abschließend gilt es darauf hinzuweisen, dass auch die von Nonhoff erwähnte Interpretationsoffenheit des symbolischen Äquivalents des Allgemeinen, das sich im Übergang zur Hegemonie befindet, insofern die Naturalisierung eines Diskurses befördern kann, als hierdurch zahlreiche Positionen in das hegemoniale Projekt integriert, eine umfassende Diskurskoalition ausgebildet, Widerstände beseitigt und zumindest zeitweise eine – wenn auch prekäre – Bedeutungsstabilisierung erzielt werden kann (Nonhoff 2008b: 315).

### **Intentionale Erklärungsmomente**

Die diskursive Dynamik wird jedoch nicht nur von strukturell wirkenden diskursiven Mechanismen beeinflusst, sondern auch von intentionalen, weichen Steuerungsversuchen, die im Folgenden als ein eigenes Erklärungsmoment für diskursiven und institutionellen Wandel Erwähnung finden sollen. Dieser Überlegung liegt die Annahme zugrunde, dass in bestimmten »strategischen Situation[en]« (Göhler 2010: 38) spezifische Subjekte identifiziert werden können, die andere Diskursteilnehmer von einer bestimmten Problemdeutung überzeugen wollen, indem sie intentionale auf weiche Steuerungsmechanismen, wie etwa sprachlich-rhetorische Mittel, argumentative Strategien der Resonanzherzeugung sowie im- und explizite Ausschließungen konkurrierender Deutungen, zurückgreifen. Durch derartige Steuerungsbemühungen – dies ist der entscheidende Punkt für die vorliegende

Analyse – erhöhen sie die »diskursive Wahrnehmbarkeit« (Nonhoff 2008b: 310) einer bestimmten Sichtweise und tragen so gleichzeitig zur Durchsetzung bzw. Hegemonialisierung derselben bei.

Im vorliegenden empirischen Beispiel sind es zwei Ereignisse, die unter Rückgriff auf weiche Steuerungsmechanismen intentional erklärt werden. Hierzu zählen erstens die von den Dachverbänden für Sport, Kultur und Soziales initiierten Diskussionsrunden und Werbekampagnen zum Thema Ehrenamt in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Im Rahmen derartiger Veranstaltungen haben die genannten Organisations- und Gruppensubjekte versucht, durch Rekurs auf stichhaltige Argumente oder wissenschaftliches Spezialwissen die damalige liberal-konservative Bundesregierung von der Notwendigkeit engagementpolitischer Unterstützungsmaßnahmen zu überzeugen. Diese Steuerungsanstrengungen trugen insofern zur Erhöhung der diskursiven Wahrnehmbarkeit der reformorientiert-progressiven Position bei, als durch die von einer breiten Medienöffentlichkeit begleiteten Veranstaltungen die Aufmerksamkeit aller bundespolitischen Fraktionen auf dieses Thema gelenkt werden konnte. Zweitens wird auch der Regierungswechsel im Jahr 1998 als eine strategische Situation im Sinne weicher Steuerung eingestuft, in der die rot-grüne Regierung bewusste Anstrengungen unternommen hat, um den übrigen Bundestagsfraktionen die Vorteile der Durchführung engagementspezifischer Reformen nahe zu bringen. Dies bedeutet wiederum, dass auch das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« – zumindest in seinen Anfängen – als intentionale Steuerungsleistung verstanden werden kann.

Eine beachtenswerte theoretische Systematisierung derartiger Steuerungsanstrengungen hat die Forschergruppe um Gerhard Göhler mit ihrem Konzept der weichen Steuerung vorgelegt, das bereits im Theoriekapitel (vgl. Kap. 2.6.2) in seinen Grundzügen skizziert wurde. Weiche Steuerung liegt dann vor, wenn intentionale Machtausübung horizontal erfolgt (Göhler u.a. 2010: 694). Göhler und seine Mitarbeiter schreiben drei zentralen Mechanismen horizontaler Machtausübung eine steuernde Wirkung im Sinne weicher Steuerung zu: der Steuerung durch diskursive Praktiken, der Steuerung durch Fragen und Argumente sowie der Steuerung durch Symbole. Die bereits erfolgte überblicksartige Erläuterung dieser Steuerungsmodi gilt es im Folgenden zum Zwecke ihrer empirischen Anwendbarkeit entsprechend zu vertiefen. Da die Steuerung durch Symbole im vorliegenden Beispiel kaum eine Rolle spielt, beschränken sich die diesbezüglichen Ausführungen auf die beiden zuerst genannten Steuerungsformen. Weiterer Klärungsbedarf besteht zudem noch hinsichtlich der zentralen Voraussetzungen, die eine Situation erfüllen muss, damit überhaupt von weicher Steuerung die Rede sein kann. Diese Leerstelle gilt es im ersten Schritt zu füllen, bevor anschließend den beiden zentralen Steuerungsmodi Aufmerksamkeit geschenkt wird.

## **Die Voraussetzungen weicher Steuerung: Horizontalität und Intentionalität**

Eine strategische Situation im Sinne des Konzepts weicher Steuerung zeichnet sich dadurch aus, dass diese den Mut der Subjekte zur Kreativität und zum Neuen geradezu einfordert und die hier forcierte Reorganisation der diskursiven Ordnung in einem bestimmten Feld – zumindest zu Beginn – noch eindeutig ihren Urhebern zugeordnet werden kann (Arndt/Richter 2009: 66). Als Beispiel für eine solche Situation verweisen Arndt und Richter auf Regierungswechsel, die es erforderlich

machen, dass die politischen Subjekte neue inhaltliche Impulse setzten, deren Verarbeitung im Diskurs bzw. Aneignung durch andere Subjekte sich ihrer Kontrolle selbstverständlich weitgehend entzieht (ebd.). Währenddessen in der allgemeinen Steuerungsdebatte die Bedingungen der Möglichkeit politischer Innovationen in politischen Umbruchsprozessen deshalb als positiv eingeschätzt werden, da sich hier politische »windows of opportunity« öffnen (Wiesenthal 2006: 214) oder reformfreudige Politiker als »politischer [...] Unternehmer [...]« (ebd.: 220) in Erscheinung treten, erfüllen derartige Situationen zumeist noch zwei weitere Voraussetzungen, wodurch sie sich auch im Kontext weicher Steuerungsüberlegungen als anschlussfähig erweisen: die Bedingungen der Horizontalität und Intentionalität.

Damit überhaupt von Steuerung die Rede sein kann, muss die betrachtete Machtbeziehung erstens die Bedingung der Intentionalität erfüllen. Es müssen sich Gruppen- oder Einzelsubjekte identifizieren lassen, die mit der Machtausübung absichtsvoll bestimmte Ziele bzw. Interessen verfolgen, so dass zumindest analytisch eine Unterscheidung zwischen Steuerungssubjekt und -objekt möglich ist (Göhler/Höppner/De La Rosa 2009b: 19f.; Göhler u.a. 2010: 694). Die Bedingung der Horizontalität ist zweitens dann erfüllt, wenn die Beziehung zwischen Steuerungssubjekt und -adressat nicht dauerhaft fixiert bzw. institutionalisiert ist und es keine festgelegten Verfahren und Sanktionsmöglichkeiten gibt (De La Rosa/Gädecke 2009: 77; ebenso Göhler u.a. 2010: 694). Horizontalität ist folglich keine feststehende und dauerhafte Positionierung, sondern kennzeichnet immer nur eine spezifische Steuerungssituation, in der es keine formalisierte Hierarchie, d.h. »kein klares ›Unten‹ und ›Oben‹ gibt« (Göhler/Höppner/De La Rosa 2009b: 16). Es wird folglich nicht abgestritten, dass Macht- und Kompetenzunterschiede zwischen den Beteiligten bestehen können (Göhler u.a. 2010: 707). Vielmehr ist es die Abwesenheit konkreter institutionell abgesicherter Sanktionen und Verfahren, die eine bestimmte Steuerungssituation als horizontal auszeichnet.

Darüber hinaus legt das Forscherteam um Gerhard Göhler dar, dass weiche Steuerungsbemühungen nur dann einen Einfluss entfalten können, wenn sie an das bei den Steuerungsadressaten vorherrschende »Ensemble aus kognitiven und affektiven Weltverständnissen«, d.h. an den sog. »Resonanzboden«, anknüpfen und diesen gewissermaßen »zum Schwingen [...] bringen« (ebd.: 701; ebenso Göhler 2010: 39). Denn ohne die Herstellung eines adäquaten Bezugs zu den Werten, Vorstellungen und Überzeugungen der Steuerungsobjekte bliebe weiche Steuerung, so das Fazit Göhlers, wirkungslos (Göhler u.a. 2010: 701f). Der Resonanzboden kann aber auch selbst zum Gegenstand weicher Steuerungsversuche werden und zwar dann, wenn über Steuerungsmechanismen versucht wird, die Überzeugungen und Wahrnehmungen der Beteiligten zu verändern (ebd.: 702).

Dass die beiden genannten Ereignisse, d.h. die engagementspezifischen Überzeugungsbemühungen der Dachverbände für Soziales, Kultur und Sport Mitte der 1990er Jahre einerseits und der rot-grünen Bundesregierung zur Jahrtausendwende andererseits, diese Voraussetzungen für weiche Steuerung erfüllen, wird zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der empirischen Ergebnisdarstellung ausführlich hergeleitet. An dieser Stelle gilt es zunächst, sich den Kennzeichen derjenigen Steuerungsmodi zu widmen, die in diesen Situationen zum Einsatz kamen.

## Steuerung durch diskursive Praktiken

Im Kontext weicher Steuerung über diskursive Praktiken interessieren sich Göhler und seine Mitarbeiter für diejenigen gesellschaftlichen Sinnformationen bzw. »Wahrheitsordnungen« (Göhler u.a. 2010: 696), die intentional zum Zwecke der Strukturierung von Handlungen eingesetzt werden können. Die über bestimmte diskursive Praktiken absichtsvoll erzielten Verschiebungen und Neuverknüpfungen innerhalb der diskursiven Ordnung wirken insofern handlungsstrukturierend, als hierdurch die Wahrnehmung von Wirklichkeit beeinflusst und so bestimmte Handlungsoptionen eröffnet, andere wiederum verschlossen werden (Göhler 2010: 38). Auf der Suche nach diskursiven Praktiken, denen eine weiche Steuerungswirkung zugerechnet werden kann, wird Göhler bei den Diskurstheorien von Foucault sowie Laclau und Mouffe fündig. Auf den ersten Blick erscheint es widersprüchlich, gerade Theoriekonzepte, die sich überwiegend auf die anonymen Machteffekte der Sprache konzentrieren, zur Erklärung intentionaler Steuerungshandlungen heranzuziehen. Doch wie bereits ausführlich im Theoriekapitel dargestellt, gehen weder Laclau und Mouffe noch Foucault davon aus, dass Subjekte durch den Diskurs vollständig determiniert sind: Während Laclau und Mouffe die Freiheit des Subjekts aus der Freiheit »zur Entscheidung angesichts strukturell-diskursiver Unentscheidbarkeit« ableiten (Nonhoff/Gronau 2012: 125), stellt die subjektive Handlungsfähigkeit bzw. -freiheit auch für Foucault eine Grundvoraussetzung für die Existenz von Macht dar (Foucault 1994b: 256; Köbler 2007: 360-362).

Die enge Verknüpfung von Macht, Wissen und Wahrheit in der Diskurstheorie Foucaults aufgreifend schreiben Göhler und seine Mitarbeiter den folgenden diskursiven Praktiken eine Steuerungswirkung zu: der Produktion von Wissen und Wahrheit, der Wahrheitskonstitution durch biopolitische Normalisierung sowie der Beeinflussung von Subjektivierungsformen (Arndt/Richter 2009: 42-51). Da die beiden zuletzt genannten Steuerungsformen im vorliegenden Fall keine größere Rolle spielen, wird im Folgenden nur die Steuerung über die absichtsvolle Produktion von Wissen und Wahrheit durch Diskurskontrolle näher betrachtet. Diskurskontrolle beschreiben Arndt und Richter als »machtvolle Prozesse der Ein- und Ausschließung von Wissen« (ebd.: 42). Von der auf diese Weise produzierten Wahrheit gehen Machtwirkungen aus, da hierdurch alternative Interpretationen ausgeschlossen und der Handlungsraum der Subjekte vorstrukturiert werden kann. Eine Steuerungsleistung liegt nach Arndt und Richter dann vor, wenn die Regeln der Diskurskontrolle, z.B. durch die absichtsvolle Zusammenstellung von statistischen bzw. wissenschaftlichen Daten, so verändert werden, dass nur noch eine bestimmte Auslegungsrichtung möglich erscheint (ebd.: 42f.; Göhler 2010: 696). Zudem ist es möglich, durch die gezielte Lancierung von Wahrheiten das Handeln der Subjekte zu strukturieren bzw. zu beeinflussen (Göhler u.a. 2010: 696).

Im Anschluss an die Diskurstheorie von Laclau und Mouffe gehen Göhler und seine Mitarbeiter davon aus, dass es nur nach einer sog. »Dislokation« (Laclau 1990: 60) zu einem echten Steuerungshandeln kommen kann (Arndt/Richter 2009: 60). Hierbei handelt es sich um eine Bedeutungszuschreibung, die nicht in die dominierende diskursive Ordnung integriert werden kann, diese somit in Frage stellt und eine Destabilisierung derselben herbeiführt. Als Reaktion darauf entwickeln sich hegemoniale Kämpfe, in denen um die Errichtung einer neuen – ebenfalls prekären – Hegemonie gerungen wird, die die Dislokation einschließt (ebd.: 57; Göh-

ler 2010: 696, 705). Es sind die folgenden drei diskursiven Mechanismen, denen Arndt und Richter im Rahmen derartiger Kämpfe eine Steuerungsleistung zuschreiben: Steuerung durch Kategorisierung, durch Inklusion und durch leere Signifikanten (Arndt/Richter 2009: 61-63). Bei der Steuerung durch Kategorisierung geht es erstens um die zielgerichtete Einordnung von Ereignissen in bestimmte Bedeutungszusammenhänge, die z.B. kontinuitätsfördernd oder -zerstörend wirken können (ebd.: 61; Göhler u.a. 2010: 696). Steuerung durch Inklusion bedeutet zweitens, dass heterogene diskursive Elemente in Abgrenzung zu einem konstitutiven Außen im Rahmen einer Äquivalenzkette als zusammengehörig dargestellt werden (Arndt/Richter 2009: 62). Drittens gehen Göhler und seine Mitarbeiter davon aus, dass auch über leere Signifikanten intentional gesteuert werden kann. Ein weicher Steuerungseffekt liegt dann vor, wenn es gelingt, den Bedeutungsgehalt eines leeren Signifikanten – zumindest vorübergehend – im Sinne einer Hegemonie zu stabilisieren (Göhler 2010: 696). Ein zeitweise stabilisierter leerer Signifikant kann zu einer gewissen Schließung des Diskurses beitragen, da er einerseits aufgrund seines Interpretationsspielraums auf einen großen Adressatenkreis integrativ wirkt und andererseits alle anderen diskursiven Elemente nur in Beziehung zu diesem Bedeutung gewinnen (Arndt/Richter 2009: 62). Des Weiteren kann nicht nur über die Stabilisierung von leeren Signifikanten gesteuert werden, sondern es ist auch umgekehrt möglich, über Dislokationen die hegemonialen Bedeutungsinhalte des leeren Signifikanten intentional in Frage zu stellen. Hierdurch kann die bestehende symbolische Ordnung destabilisiert und in den darauffolgenden hegemonialen Kämpfen um die inhaltliche Neuauslegung zentraler Signifikanten gerungen werden (Göhler u.a. 2010: 696; Arndt/Richter 2009: 57f.).

### **Steuerung durch Fragen und Argumente**

Der Mechanismus der Steuerung durch Fragen und Argumente liegt nach Gerhard Göhler und seinen Mitarbeitern dann vor, wenn Steuerungsadressaten durch gezielte Fragen und stichhaltige Argumente zu einer Veränderung ihrer Handlungen oder Einstellungen gebracht werden (De La Rosa/Gädecke 2009; Göhler u.a. 2010: 697). Hierbei knüpft die Forschergruppe um Göhler grundlegend an die Arbeiten von Jürgen Habermas und seiner Unterscheidung zwischen einem verständigungsorientierten und einem strategischen bzw. erfolgsorientierten Sprachgebrauch an (Habermas 1981a: 385-397). In beiden Fällen wird durch den Gebrauch von Fragen und Argumenten beim Steuerungsobjekt ein Rechtfertigungsmechanismus ausgelöst, der dessen Handlungsrahmen vorstrukturieren und ändern kann (Göhler u.a. 2010: 697):

»Fragen verlangen Antworten, der Gebrauch von Argumenten fordert zu Gegenargumenten auf. In beiden Fällen führt der Rechtfertigungsdruck, obwohl weder Zwang noch Befehl, zu einer Beeinflussung der Adressaten und ermöglicht damit weiche Steuerung. Durch eine gezielte Frage lassen sich – etwa in der ›Fragestunde‹ des Parlaments – nicht nur Antworten herbeiführen, sondern über die gegebene Antwort auch die Handlungsoptionen des Antwortgebenden beeinflussen, weil er sich an diese Antworten halten wird, um künftig nicht als Lügner dazustehen.« (Göhler 2010: 38)

Argumente und Fragen fordern den Adressaten zu Stellungnahmen auf und tragen insofern zu einer Vorstrukturierung seines Handlungsfeldes bei, als diese

zugleich den thematischen und inhaltlichen Rahmen festlegen, in dem sich die Antworten oder Gegenargumente des Steuerungsadressaten bewegen können (Göhler u.a. 2010: 698). Wenig erklärbungsbedürftig erscheint in diesem Zusammenhang die Einsicht, dass weiche Steuerung durch Argumente besonders im Falle des verständigungsorientierten Sprachgebrauchs eine hohe Bindungskraft entfaltet, da die Argumente hier im Idealfall erstens einen Aushandlungsprozess mit Änderungsmöglichkeiten durchlaufen haben und zweitens »die gemeinsam geteilte Einsicht in Begründungszusammenhänge reziproke (Selbst-)Verpflichtungen der Gesprächspartner begründet« (ebd.; vgl. ausführlich De La Rosa/Gädecke 2009: 108f.). Zudem legen Göhler und seine Mitarbeiter dar, dass Steuerung durch Argumente zumeist eng mit der Steuerung durch Kategorisierung, Inklusion und leere Signifikanten verbunden ist. Gerade im Zusammenhang mit Dislokationen, die die bestehende symbolische Ordnung destabilisieren, oder im Hinblick auf die Errichtung neuer Hegemonien mittels leerer Signifikanten spielt die Steuerung über Argumente eine entscheidende Rolle, da mit ihrer Hilfe »schwer zurückzuweisende Gründe« (Göhler u.a. 2010: 708) für bestimmte Deutungen hegemonial umkämpfter Signifikanten vorgebracht werden können: »Steuerung durch Argumente lässt sich daher als Steuerung durch die Herstellung von Begründungszusammenhängen verstehen.« (De La Rosa/Gädecke 2009: 94) Es werden, mit anderen Worten, »gute« Gründe dafür angeführt, dass eine bestimmte inhaltliche Auslegung von Begriffen nicht mehr akzeptabel, zeitgemäß oder mit universellen Prinzipien vereinbar ist (Göhler u.a. 2010: 708).

Insgesamt gesehen erweist sich der Anschluss an weiche Steuerungsmechanismen im vorliegenden Fall deshalb als lohnenswert, da hierdurch die im ersten Analyseteil ermittelten Ergebnisse der Dispositiv- und Gouvernementalitätsanalyse mit den hegemonietheoretischen Erkenntnissen in Anlehnung an Hager und Nonhoff zusammengeführt werden können. Konkret bedeutet dies, dass – sofern die Bedingungen der Horizontalität und Intentionalität erfüllt sind – die bislang auf einer strukturellen Ebene verorteten diskursbezogenen und gouvernementalen Überlegungen Foucaults, die hegemoniale Strategie von Nonhoff sowie die Diskursmechanismen Hagers für bestimmte strategische Situationen intentional reinterpretiert und den Modi der weichen Steuerung über diskursive Praktiken und Argumente zugeordnet werden können. Hierdurch wird nicht nur die Verwobenheit beider Analyseteile offensichtlich, sondern es wird gleichsam der in dieser Forschungsarbeit anvisierten Verknüpfung von gouvernementalitäts-, diskurs- und hegemonietheoretischen Ansätzen Rechnung getragen.

## 5.4 ERGEBNISDARSTELLUNG

Auch im zweiten Teil der Ergebnispräsentation wird der Untersuchungszeitraum von 1985 bis 2009 von Anfang bis Ende durchschritten, wobei es im Unterschied zum ersten Teil der Ergebnisdarstellung nun darum geht, unter Berücksichtigung der institutionellen Dimension der Engagementförderung den diskursiven Wandel der auf der Ebene des Verstehens skizzierten dominanten Storylines zu erklären. Hierbei findet eine Zweiteilung des gesamten Untersuchungszeitraums entlang der Prämissen des zweistufigen Dominanzmodells von Hager statt. D.h., die Phase der Diskursstrukturierung (1985-1998) wird getrennt von der nachfolgenden Pha-

se der Diskursinstitutionalisierung (1998-2009)<sup>3</sup> betrachtet. Für jeden Zeitraum werden ähnliche Analyseschritte durchgeführt, die im Folgenden überblicksartig skizziert werden.

Die Darstellung der Ergebnisse in der Phase der Diskursstrukturierung zwischen 1985 und 1998 orientiert sich an der Argumentativen Diskursanalyse Maarten A. Hajers (vgl. Kap. 6.1-6.3). Zunächst wird gezeigt, wie es zur Herausbildung der beiden sich gegenüberstehenden Diskurskoalitionen kam, wobei vor allem den zentralen Argumentations- und Konfliktlinien bezüglich geeigneter Maßnahmen der politischen Engagementförderung Aufmerksamkeit geschenkt wird. Anschließend geht es darum, die spezifische diskursive Dynamik dieser Entwicklung durch Anschluss an strukturelle und intentionale Diskursmechanismen zu erklären: Erstens gilt es zu zeigen, dass die Hinwendung aller bundespolitischen Fraktionen zum Thema Ehrenamt seit Mitte der 1990er Jahre u.a. auf die Überzeugungsbestrebungen der Dachverbände für Kultur, Sport und Soziales zurückgeführt und daher unter Rückgriff auf das Konzept weicher Steuerung erklärt werden kann. Im zweiten Schritt soll mit Hilfe struktureller Diskursmechanismen begründet werden, warum es in diesem Zeitraum, trotz der intentionalen Steuerungsbemühungen zentraler gesellschaftlicher Gruppen- und Organisationssubjekte, noch nicht zu engagementpolitischen Reformen von Seiten des Staates kam. Abschließend werden diese Erkenntnisse mit Blick auf die Frage zusammengefasst, welche Erklärungskraft diesen Konflikten sowie den intentionalen und strukturellen Diskursmechanismen für den auf der Ebene des Verstehens skizzierten Diskurswandel, d.h. für das Aufkommen der engagementspezifischen Selbstverwirklichungs-Erzählung in den 1980er Jahren und der Produktivitäts-Erzählung in den 1990er Jahren, zukommt.

Die Phase der Diskursinstitutionalisierung von 1998 bis 2009 wird aus bekannten Gründen unter Rekurs auf das Konzept der hegemonialen Strategie von Nonhoff um eine weitere Gliederungsebene ergänzt (vgl. Kap. 6.4-6.6). Es findet folglich eine Differenzierung zwischen dem hegemonialen Projekt der »Bürgergesellschaft« und der entstehenden Hegemonie der »Bürgergesellschaft« statt. Das von der rot-grünen Regierung forcierte hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« wird in seiner Entstehungsphase von 1998 bis 2002 mit Hilfe der nonhoffischen Strategeme ausführlich skizziert und hierdurch die weiterhin schwelenden engagementspezifischen Konflikte zwischen den Bundestagsfraktionen offen gelegt. Die Darstellung des Zeitraumes von 2002 bis 2009 erfolgt hingegen nur überblicksartig. Der Grund hierfür ist, dass sich das hegemoniale Projekt der »Bürgergesellschaft« nach 2002 auf der bundespolitischen Ebene im Übergang zur Hegemonie befand und es angesichts der Herausbildung einer umfassenden reformbefürwortenden Diskurskoalition kaum noch zu diskursiven Auseinandersetzungen zwischen den Bundestagsfraktionen kam.

Analog zur Phase der Diskursstrukturierung geht es im nächsten Schritt darum, die institutionelle und diskursive Dynamik mit Hilfe struktureller und intentionaler Diskursmechanismen zu erklären: Zunächst wird gezeigt, dass es sich

---

**3** | Die Phase der Diskursinstitutionalisierung ist mit dem Jahr 2009 keinesfalls abgeschlossen, sondern setzt sich bis heute fort. Das Jahr 2009 stellt lediglich einen analytischen Endpunkt dar, der sich aus der Notwendigkeit der Eingrenzung des Untersuchungszeitraums ergeben hat (zur Begründung vgl. Kap. 3.3).

beim hegemonialen Projekt der »Bürgergesellschaft« – zumindest in der Anfangsphase – um einen bewussten weichen Steuerungsakt der rot-grünen Regierung gehandelt hat, die nach ihrem Regierungsantritt im Jahr 1998 absichtsvoll neue inhaltliche Impulse in den Diskurs einbrachte, um sich von der Vorgängerregierung abzugrenzen und die übrigen Fraktionen von der Notwendigkeit der Durchführung engagementpolitischer Reformen zu überzeugen. Nachdem diese Intensivierung der diskursiven Dynamik anhand weicher Steuerungsmechanismen erklärt worden ist, gilt es anschließend, diejenigen diskursiv-strukturellen Mechanismen zu benennen, die die Befriedung der Konflikte in Sachen Ehrenamt sowie die Kontinuität bzw. Naturalisierung der institutionellen Dimension der Engagementförderung in den 2000er Jahren mitverursacht haben. Abschließend wird aus diesen Einzelergebnissen eine Erklärung für den sich zwischen 1998 und 2009 vollziehenden Diskurswandel abgeleitet, d.h. für die zur Jahrtausendwende erfolgten diskursinternen Umbauten der engagementspezifischen Produktivitäts-Erzählung und ihre Normalisierung im weiteren Verlauf der 2000er Jahre. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem leeren Signifikanten »Bürgergesellschaft« zu, der eine gewisse Schließung des Diskurses auf die reformorientiert-progressive Position hervorruft und auf diese Weise zur Naturalisierung der engagementspezifischen Produktivitäts-Erzählung im bundespolitischen Kontext beiträgt.

