



Bundesministerium
des Innern

Bedingungsfaktoren des gesellschaftlichen Zusammenhalts

Gutachten im Auftrag
des Bundesministeriums des Innern

Erstellt von
Prof. Dr. Hans-Gerd Jaschke
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement
Fachgebiet Politikwissenschaft

November 2009

Vorwort

Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts

Der gesellschaftliche Zusammenhalt basiert auf einem durch unsere freiheitlich demokratische Grundordnung geprägten Werteverständnis. Dieses zu fördern und zu erhalten ist eine gemeinsame Aufgabe von Staat und Gesellschaft. Toleranz und Respekt sind für eine moderne Gesellschaft unverzichtbare Werte, die Individualität und selbstbestimmtes Leben erst ermöglichen.

Gerade in Zeiten des rasanten globalen Wandels ist es das Anliegen des Bundesinnenministeriums, Bürgerinnen und Bürger für eine Beteiligung am demokratischen Prozess und für die Mitgestaltung der freiheitlichen Lebenswirklichkeit zu gewinnen.

Aufgabe der Politik muss es sein, den Menschen in allen Lebensabschnitten Angebote zu unterbreiten, ihre Kompetenzen und Fähigkeiten zu entwickeln, um in unserer offenen Gesellschaft zurechtzukommen, sowie Beteiligungsmöglichkeiten zu eröffnen und zu stärken. Denn wer sich zugehörig und gebraucht fühlt, wird sich eher eigenverantwortlich und auch sozial engagiert für andere verhalten und ist weniger empfänglich für extremistische Ideologien.

Das Bundesinnenministerium sieht sich in der besonderen Verantwortung, Kriminalität, Gewalt und Extremismus weit im Vorfeld ihres Entstehens durch breite Förderung und systematische Prävention zu reduzieren sowie bestehende Maßnahmen der Bundesregierung zu optimieren. Dies wird in enger Kooperation mit anderen Ministerien geschehen. Auch gilt es, Impulse für eine öffentliche Debatte zu geben, die integriert statt spaltet. Die Zivilgesellschaft, Kirchen und andere Religionsgemeinschaften, die politische Bildung, Kindergärten, Schulen, Verbände, Vereine und Netzwerke werden in ihrer wichtigen Arbeit durch die Bundesregierung ausdrücklich unterstützt.

Die vorliegende Studie von Professor Hans-Gerd Jaschke ist Teil dieser Aktivitäten. Sie knüpft an den Sammelband „Theorie und Praxis gesellschaftlichen Zusammenhalts. Aktuelle Aspekte der Präventionsdiskussion um Gewalt und Extremismus“ an, den das Ministerium im November 2008 herausgegeben hat. Hans-Gerd Jaschke behandelt vier Problemfelder:

1. Individualisierung und Desintegration; 2. Städte und Ballungsräume – Gentrifizierung, soziale Spaltungen, ethnische Unterschichtungen; 3. Politikdistanz und Fragmentierung der Wählermilieus; 4. Politischer Extremismus. Im 5. Kapitel werden Schlussfolgerungen und Hinweise für eine nationale politische Strategie gezogen sowie Empfehlungen zur Kompetenzentwicklung und Resilienzförderung gegeben, im 6. Kapitel werden Fragen der Implementation gestellt und aus Sicht des Autors beantwortet.

Die Studie soll für die öffentliche Debatte über den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den damit verbundenen Handlungsbedarf weitere Impulse und Anregungen geben. Sie gibt die Meinung des Autors wieder. Sie wird die erhoffte Wirkung entfalten, wenn andere sich auf die aufgeworfenen Fragestellungen beziehen, sei es hinsichtlich der Forschungsfragen und Perspektiven oder auch kontrovers zu bestimmten Positionen. Die öffentliche Debatte hierüber und das damit einhergehende Engagement sind wichtige Elemente, um die Zukunft unserer Demokratie mitzugestalten.

Inhalt

Einleitung	6
1 Problemfeld 1: Individualisierung und Desintegration	16
1.1 Begriff und Erscheinungsformen	16
1.2 Die gesellschaftliche Grundstimmung: Verunsicherung	20
1.3 Soziale Desintegration	22
1.4 Erklärungsansätze	26
1.5 Empfehlungen aus der wissenschaftlichen Debatte	30
2 Problemfeld 2: Städte und Ballungsräume – Gentrifizierung, soziale Spaltungen, ethnische Unterschichtungen	33
2.1 Begriff und Erscheinungsformen	33
2.2 Erklärungsansätze	39
2.3 Empfehlungen aus der wissenschaftlichen Debatte	42
3 Problemfeld 3: Politikdistanz und Fragmentierung der Wählermilieus	47
3.1 Begriff und Erscheinungsformen	47
3.2 Erklärungsansätze	54
3.3 Empfehlungen aus der wissenschaftlichen Debatte	58

4	Problemfeld 4: Politischer Extremismus	61
4.1	Begriff und Erscheinungsformen	61
4.2	Erklärungsansätze	69
4.3	Empfehlungen aus der wissenschaftlichen Debatte	71
5	Schlussfolgerungen: Hinweise für eine nationale politische Strategie, Empfehlungen zur Kompetenzentwicklung und Resilienzförderung	78
5.1	Zusammenfassung	79
5.2	Hinweise für eine nationale politische Strategie	85
5.3	Empfehlungen zur Kompetenzentwicklung und Resilienzförderung	95
5.4	Offene empirische Forschungsfragen	98
6	Schluss: Fragen der Implementation und die besondere politische Verantwortung des Bundesministeriums des Innern	103
	Literaturverzeichnis	110
	Verzeichnis der Tabellen	121

Einleitung

Gesellschaftlicher Zusammenhalt ist die Grundbedingung für das Funktionieren von Staat und Gesellschaft. Ohne ein gewisses Maß an Wertebewusstsein, an Akzeptanz von moralischen und kulturell geteilten Regeln und Standards und entsprechenden Kommunikations- und Verhaltensebenen kann Gesellschaft nicht funktionieren. Durkheim und Merton, Klassiker der soziologischen Theorie, haben dies am Gegenbild festgemacht: Wenn soziale, alle verbindende Normen keine Beachtung finden, entsteht Anomie, ein von Kriminalität geprägter sozialer Kontext, in dem vernünftige Verständigung nicht mehr möglich ist. Für Durkheim sind moderne Formen der Arbeitsteilung Hauptursache für Prozesse der sozialen Isolation und Desintegration, für Merton vor allem die Diskrepanz zwischen gesellschaftlich vorgegebenen Zielen und den eingeschränkten Mitteln, um sie zu erreichen (Schwind 2007: 132 ff.).

Eine funktionale Bestimmung der Notwendigkeit gesellschaftlichen Zusammenhalts reicht für eine Begriffsbestimmung jedoch nicht aus. Gesellschaftlicher Zusammenhalt ist kein Wert an sich: Auch Diktaturen und autoritäre Regime zehren davon oder erzwingen ihn. „Volksgemeinschaft“ geriet in der NS-Diktatur zur Ideologie, zu Voraussetzung und Ziel politischen Handelns gleichermaßen. Kommunistische Diktaturen zelebrieren Klassenbewusstsein und die Solidarität der Arbeiter und Bauern. Die Herrschaftstechniken sind überschaubar: Nationalismus, Kriegsrhetorik und Propaganda waren in der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts wirksame Methoden zur Gewährleistung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Solche Instrumente können und dürfen in der aufgeklärten, globalisierten Welt nicht mehr zur Anwendung kommen. Wenn hier und heute von gesellschaftlichem Zusammenhalt die Rede ist, so verweist dies auf den politischen Kontext der rechtsstaatlichen Demokratie und damit auf eine Wertestruktur, die durch das Grundgesetz gegeben ist und in der alltäglichen Praxis auch „gelebt“ wird. Aber auch vorkonstitutionelle Werte wie Rücksichtnahme, Fürsorge, Toleranz oder Engagement für die Demokratie gehören zu den öffentlichen Tugenden und zu den Voraussetzungen, ohne die ein demokratisches Gemeinwesen nicht existieren kann. Neben diesen Tugenden gehören einige individuelle und kollektive Einstellungen zu den überlebensnotwendigen Ressourcen des demokratischen Gemeinwesens: **Vertrauen** und **Gerechtigkeitsempfinden** sind sensible, verletzbare Stellschrauben zwischen Bürger und Staat, die wegweisende Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt haben. Das kodi-

fizierte Recht und die Institutionen können den dergestalt wertorientierten gesellschaftlichen Zusammenhalt unter rechtsstaatlich-demokratischen Bedingungen jedoch nicht selbst hervorbringen. Sie sind darauf angewiesen, dass die Menschen in ihrer Lebenspraxis ein nicht näher bestimmbares Mindestmaß an Zusammenhalt selbst generieren. Hier, und nur hier, ist der Ort, an dem so etwas wie Gemeinsinn oder Gemeinwohlorientierung entstehen und sich verfestigen kann und muss. Politik in der Demokratie kann diesen Prozess der Generierung von Gemeinsinn unter demokratischen Rahmenbedingungen zwar nicht selbst herstellen oder erzwingen, wohl aber fördern. Unsere **Arbeitsdefinition** lautet:

Gesellschaftlicher Zusammenhalt in der Demokratie ist keine Tatsache und kein erreichbares Endziel, sondern ein politisch-sozialer Prozess, getragen von sozialmoralischen, lebensweltlichen kollektiven Einstellungen und Verhaltensweisen: Vertrauen in Verfassung, Institutionen und soziale Infrastruktur, Engagement für das Gemeinwohl, politische Beteiligung und Konfliktbereitschaft nach demokratischen Spielregeln. Sie sind politisch weder kontrollier- noch steuerbar, wohl aber können sie auf verschiedenen Ebenen beeinflusst und gefördert werden.

Gesellschaftlicher Zusammenhalt hat eine objektive und eine subjektive Seite. Objektiv ließe sich an verschiedenen positiven Indikatoren wie Wahlbeteiligung, Mitgliedschaften in Verbänden und Vereinen oder Übernahme von Ehrenämtern im Längsschnitt messen, wie er sich entwickelt. Auch negative Indikatoren wären hier anzuführen und aussagestark, vor allem die Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik. Die subjektive Seite erscheint aber besonders wichtig, denn **letztlich ist gesellschaftlicher Zusammenhalt eine individuelle und kollektive Einstellung und Verhaltensbereitschaft**. Deshalb sind für die vorliegende Studie subjektive Indikatoren, wie Einstellungs-, Wahrnehmungs- und Orientierungsmuster der Bevölkerung, und ihre Entwicklung von herausragender Bedeutung. Für das Verständnis dessen, was gesellschaftlicher Zusammenhalt in unserem Zusammenhang bedeutet, können drei Ebenen unterschieden werden.

Tabelle 1:
Drei Ebenen und Handlungsfelder des gesellschaftlichen Zusammenhalts

	Ort/Institutionen	Einstellungen/ Verhaltensweisen	Sozialwiss. Zugang
Makroebene	Politisches System, Demokratie als solche, politische Institutionen	Interessen- bzw. überzeugungsgeleitete politische Partizipation	Politische Kulturforschung, Wahl- und Einstellungsforschung
Mesoebene	Arbeitswelt, Bildungseinrichtungen, Medien, Vereine, Verbände, Kirchen, NGOs, Ehrenämter	Betriebsklima, Corporate Identity, Leistungsbereitschaft, Teilnahmbereitschaft, Kollegialität	Organisations- und Arbeitssoziologie
Mikroebene	Familie, Verwandtschaft, Nachbarn, Freundeskreis, Peergroups, gesellschaftlicher Nahraum	Ausfüllen der Familienrolle, Übernahme von Verantwortung, Zuwendung, Fürsorge, Emotionalität, Empathie	Sozialisationsforschung

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachten wir diese Ebenen zunächst aus der Sicht des Individuums. Auf der Mikroebene setzt familiäre Bindung in der sehr frühen Kindheit ein. Sie umfasst sukzessive den sozialen Nahraum und divergiert im Hinblick auf Intensität und Konfliktbreite. Diese Ebene ist primär und unerlässlich für die soziale Integration des Einzelnen in die Gesellschaft. Hier werden auch Weichen für die Bereitschaft des sozialen Engagements in späteren Lebensphasen gestellt. In der Mesoebene vollzieht sich die soziale Identitätsbildung des erwachsenen Menschen, hier findet er seine Rolle in der Gesellschaft. Auf der Makroebene erfolgt die politische Beteiligung, vermittelt über Medien und Institutionen der Mesoebene. Aus der Sicht des Einzelnen sind die Meso- und die Mikroebene überlebenswichtig, nicht aber die Makroebene als solche. Politisches Desinteresse muss für den Einzelnen selbst keineswegs nachteilig sein, Desinteresse an Familie und sozialem Nahraum (Mikroebene) und Arbeitswelt/institutioneller Infrastruktur (Mesoebene) könnte aber erhebliche negative Folgewirkungen nach sich ziehen. Was begründet unter diesen Voraussetzungen die Bereitschaft, sich mit Politik in der Demokratie überhaupt zu beschäftigen? Entscheidend für die Bereitschaft, sich darauf einzulassen, ist die Kategorie des Interesses: Nur dann, wenn er damit ein Interesse verbinden kann –

an politischen und sozialen Überzeugungen, nach Durchsetzung bestimmter Forderungen usw. –, wird er bereit sein, an der Makroebene zu partizipieren.

Betrachten wir die drei Ebenen nun aus der Sicht der Politik. Für die Meso- und Mikroebene muss sie Rahmenbedingungen, gesetzliche Regelungen, Transferleistungen und anderes bereitstellen. Integration und Teilhabe vollziehen sich in diesen Bereichen allerdings eigendynamisch. Die verbreitete Überzeugung, der Staat habe sich nicht in familiäre Angelegenheiten oder in die Inhalte einer Vereinssitzung einzumischen, tragen dem Rechnung. Problematisch ist das Verhältnis der Politik und des Staates zur Makroebene. Auf der einen Seite ist politische Beteiligung für den Staat und die Demokratie überlebenswichtig (nicht aber für den Einzelnen), auf der anderen Seite jedoch können sie sie nicht erzwingen oder verordnen. Staat und Politik lösen das Problem, indem sie sich auf die historischen Traditionen und Verläufe der politischen Beteiligung verlassen, auf die politische Repräsentation sozialer Konflikte etwa durch Parteien und Verbände und nicht zuletzt auf die Mobilisierbarkeit in Wahlkämpfen und sozialen Konflikten.

Natürlich existieren die drei Ebenen des gesellschaftlichen Zusammenhalts nicht getrennt voneinander. Fragen der Mikroebene werden auf der Makroebene behandelt (z. B. Familienpolitik), die Mesoebene liefert Impulse für die Makroebene (z. B. Forderungen der Verbände). Man könnte durchaus von wechselseitigen und weitreichenden Verknüpfungen und Abhängigkeiten sprechen. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass gesellschaftlicher Zusammenhalt einen gesamtgesellschaftlich bedeutsamen Komplex im Auge hat, sich gleichwohl aber auf drei verschiedenen Ebenen abspielt, wobei politische Partizipation aus der Sicht des Einzelnen nur dann wichtig ist, wenn damit persönliche Interessen verbunden sind. Umgekehrt aber sind Staat und Demokratie existenziell auf Partizipation angewiesen.

Eine Reihe von Indizien weist darauf hin, dass gesellschaftlicher Zusammenhalt heute auf allen Ebenen bedroht ist. Nicht nur hohe Kriminalitätsraten sprechen dafür, sondern auch soziale Prozesse weit im Vorfeld von Straftaten: Sich nicht um den anderen kümmern, nur das eigene Wohl im Auge haben, Interessen rücksichtslos durchsetzen etwa sind Verhaltensweisen im Rahmen gesellschaftlicher Konvention, doch sie sind dem gesellschaftlichen Zusammenhalt eher abträglich. In der sozialwissenschaftlichen Zeitdiagnostik finden sich Stichworte wie „Indi-

vidualisierung“, „Säkularisierung“, „Pluralisierung der Lebensformen“, „Enttraditionalisierung“, „Prekarisierung“ oder auch „politische Apathie“. Skeptische Stimmen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt sind nicht zu überhören, wie etwa die von Richard Münch, der die Kollektivsolidarität auf breiter Front schwinden sieht: „In der globalen Moderne gibt es weder Platz für Bedürfniskonstanz noch für starke Kollektivsolidarität noch für gemeinsame verbindliche Vorstellungen vom guten Leben noch für starken Kollektivzwang noch für starke kollektive Verteilung von Arbeit und ihren Resultaten“ (Münch 2001: 63). Von empirischer Seite wird auf verschiedene gesellschaftliche Entwicklungen hingewiesen, die in der Tat auf einen Erosionsprozess von gesellschaftlichem Zusammenhalt verweisen: steigende Scheidungsquoten, hohe Kriminalitätsziffern, hohe Suizidraten, Mitgliederschwund von Großorganisationen wie Parteien, Gewerkschaften, Kirchen und nicht zuletzt ein bemerkenswertes Ausmaß der Skepsis oder Ablehnung der Demokratie als solcher. Auch für die Meso- und die Makroebene lassen sich Indizien für eine Krise des gesellschaftlichen Zusammenhalts benennen: der Egoismus der Verbände, die rücksichtslose Ausbeutung der Arbeitskraft im Niedriglohnsektor, die Selbstbedienungsmentalität in Teilen der wirtschaftlichen und politischen Eliten.

Die Folgen dieser Entwicklungen betreffen sowohl die Politik und ihre Institutionen wie auch die einzelnen Bürger. Für die Politik stellt sich das Problem der Legitimation in verschärfter Form: Die Kluft zwischen politischem Handeln und Bürgern könnte größer werden und die Politik damit an Zustimmung verlieren. Für die Arbeitswelt und die Verbände stellen sich Fragen der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung und der Berufsethik. Für den Einzelnen stellt sich hingegen unter Bedingungen der Erosion institutioneller Rahmungen und der Pluralisierung von Orientierungen und Lebensstilen die Frage der eigenen Konstruktion seines Lebensentwurfs. Wenn traditionelle Orientierungen wenig gelten, dann muss der Einzelne stärker als bisher sein Leben konstruieren.

Den Sozialwissenschaften und den politischen Akteuren sind die Gefährdungen des gesellschaftlichen Zusammenhalts nicht verborgen geblieben. Eine zentrale Antwort von beiden Seiten besteht in der **Forderung nach Stärkung des Gemeinsinns und des bürgerschaftlichen Engagements**. Mit der Begrifflichkeit der älteren politischen Theorie könnte man auch sagen, dass „Partizipation“ als Schlüsselkategorie für das Funktionieren der Demokratie wiederentdeckt worden ist. Neuere Begrifflichkeiten sprechen von „aktivierendem Sozialstaat“, „Bürgerbeteiligung“ oder auch „Stärkung der Zivilgesellschaft“. Der Begriff der **Engagementpolitik** wird

von verschiedenen Seiten protegiert, in die Richtung eines eigenständigen Politikfeldes. Forderungen und Programmen dieser Richtung geht es im Kern um zweierlei: Der Einzelne soll befähigt und ermutigt werden, Lebenschancen für sich selbst zu entwickeln und zu nutzen, und gleichzeitig soll die Gemeinwohlorientierung in der Gesellschaft gestärkt werden.

Bundesregierung und Bundestag haben in den zurückliegenden Jahren einem wichtigen Aspekt des gesellschaftlichen Zusammenhalts mehr Aufmerksamkeit geschenkt: dem bürgerschaftlichen Engagement. Der Bundestag hat eine Enquete-Kommission eingesetzt, die zahlreiche Vorschläge entwickelt hat (Deutscher Bundestag 2002). Die Bundesregierung hat in den jüngsten Armuts- und Reichtumsberichten der gesellschaftlichen Partizipation und dem bürgerschaftlichen Engagement **nicht** nur einzelne Kapitel gewidmet, sondern auch den Zusammenhang von Benachteiligungen bei Bildung und Einkommen und geringer gesellschaftlicher Partizipation ausdrücklich hervorgehoben (Bundesregierung 2005: 311 ff.; Bundesregierung 2008: 126 ff.). Das vom BMFSFJ geförderte Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (www.b-b-e.de) versucht seit einigen Jahren, Engagementpolitik als neues Politikfeld zu etablieren. Der kürzlich vorgelegte „Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland“ kommt zu erfreulichen Resultaten: Demnach hat es einen „hohen Entwicklungsstand“ (WZB 2009: 208), rund ein Drittel der Bürger engagiert sich. Fragt man jedoch nach der sozialen Struktur der Aktiven, ist das Ergebnis eher ernüchternd: Höhere Bildung, höheres Einkommen und höherer Berufsstatus sind engagementförderlich (WZB 2009: 42 ff.), im Umkehrschluss ist das untere Drittel der Gesellschaft in Sachen bürgerschaftliches Engagement schwach vertreten. Viele der neuen Formen des Engagements jenseits traditioneller Mitgliedschaften in Kirchen, Vereinen, Gewerkschaften oder Parteien verlangen, offen oder versteckt, mehr als die Zugehörigkeit zu einem bestimmten moralischen oder politischen Milieu: kommunikative Kompetenzen, Organisationstalent und die Fähigkeit, eigene Interessen aktiv einzubringen. Insofern verlagern neue Formen des Engagements die Bildung von Sozialkapital.¹ Die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts kann sich schon deshalb nicht auf Engagementpolitik beschränken: Die Beteiligung eines Teils der Bürgerschaft erreicht nicht oder zu wenig diejenigen, die sich verweigern oder in delinquenten Subkulturen agieren. Die Faktoren, die auf gesellschaftlichen Zusammenhalt einwirken und ihn fördern können, müssen deshalb weit über das bürgerschaftliche Engagement hinausreichen.

¹ Brömme/Strasser 2001. Zur Konjunktur des Sozialkapital-Begriffs vgl. aus politikwissenschaftlicher Sicht Westle/Gabriel 2008.

Die in diesem Gutachten vorgelegten Empfehlungen zur Kompetenzentwicklung und Resilienzförderung und die Hinweise für eine nationale politische Strategie basieren auf einer Analyse der Erscheinungsformen und Ursachen für die Krisenhaftigkeit des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Sie liegen vor allem in vier verschiedenen, aber miteinander verbundenen politisch-sozialen Entwicklungsfeldern. Die Auswahl dieser Felder folgt zum einen der aktuellen sozialwissenschaftlichen Diskussion. Sie versteht sich zum anderen als Erweiterung und Fortführung der von Münkler/Wassermann (2008) und Jesse (2008) für das Bundesministerium des Innern vorgelegten Ansätze, wobei hier der Aspekt politischer Gegenstrategien stärker im Vordergrund stehen soll.

Das **Problemfeld 1** (Individualisierung und Desintegration) thematisiert die modernisierungstheoretischen Grundannahmen, welche die Erosion von Gemeinschaft und Zusammenhalt verursachen und auf der individuellen und Kleingruppenebene zu Orientierungslosigkeit und Apathie bis hin zu Anfälligkeit für Gewaltbereitschaft führen können. Im Mittelpunkt der Individualisierungstheorien steht ein historischer Prozess der Gesellschaftsentwicklung, der von der Herauslösung des Einzelnen aus traditionellen Bindungen und Beschränkungen gekennzeichnet ist. Sie wird durch den wissenschaftlich-technischen Fortschritt verursacht, der zu Rationalisierungen der Produktion und dadurch zum Verschwinden einfacher Arbeitsplätze und zum Wachstum des Dienstleistungssektors führt. Die Zunahme sozialer Ungleichheit und das Abschmelzen traditioneller Milieus, wie etwa des Arbeitermilieus, sind die Folge. Soziale Desintegration kann eine Folge dieser Entwicklung sein, wobei es hier vor allem auf den für soziale Integration entscheidenden Schlüsselbegriff „Arbeit“ und seine modernen Ausprägungen ankommt. Die Debatte über Prekariisierung betont die Unsicherheiten und eingeschränkten Lebenschancen, die mit den Veränderungen der modernen Arbeitswelt verbunden sind. Für die Frage des gesellschaftlichen Zusammenhalts heute und in Zukunft geben beide, Individualisierung und soziale Desintegration, zentrale theoretische Parameter vor, ohne deren Beachtung keine Perspektiven des gesellschaftlichen Zusammenhalts entwickelt werden können.

Das **Problemfeld 2** erweitert und konkretisiert diese Zusammenhänge im Hinblick auf die Situation in Städten und Ballungsräumen. Soziale Ungleichheit, Segregation, ethnische Unterschichtung und die Schattenseiten der Individualisierung zeigen sich hier wie in einem Brennglas. Die neuere stadtsoziologische Forschung greift auf Individualisierungs- und Desintegrationstheorien zurück und aktualisiert sie im Hinblick auf die

räumlichen, kulturellen und sozialen Zentren der Gesellschaft. Die Befindlichkeiten und krisenhaften Entwicklungen im unteren Drittel der Gesellschaft zeigen sich in den Städten sehr ausgeprägt, auch in sozialräumlicher Hinsicht. Der Blick auf die Städte und ihre Entwicklung erlaubt aber auch eine Perspektive auf die Notwendigkeiten und Perspektiven staatlicher und gesellschaftlicher Intervention: Gesellschaftlichen Zusammenhalt ohne die Integration des unteren Drittels der Gesellschaft kann und wird es nicht geben. Gerade in diesem Teil wird eine leitende These dieses Gutachtens entfaltet: Wachsende soziale Ungleichheit behindert gesellschaftlichen Zusammenhalt, hier liegt der Schlüssel für das Ausmaß des künftigen gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Die **Problemfelder 3 und 4** erweitern die Betrachtung auf die zentrale politische Frage der Akzeptanz und Distanz zum demokratischen Normengefüge. Politikdistanz, Fragmentierung und Pluralisierung der Wählermilieus und bedenklich hohe Ablehnung der Demokratie als solcher scheinen Folgewirkungen von Individualisierung und Desintegration zu sein. Dabei sind vor allem die älteren Formen der politischen Partizipation betroffen: Das Engagement in Parteien und Gewerkschaften und die Wahlbeteiligung gehen kontinuierlich und langfristig zurück, neue Formen der politischen Partizipation sind im Entstehen und erfreuen sich durchaus Sympathien und Engagements. Auch die modernen Formen des politischen Extremismus und der Gewaltbereitschaft können in diesem Rahmen gesehen werden. Insbesondere im Rechtsextremismus zeigt sich eine mögliche politische Folgewirkung sozialer Desintegration. Er ist zwar parlamentarisch kaum erfolgreich, aber die Nachhaltigkeit rechtsextremer Einstellungen in der Bevölkerung und hoher Gewaltbereitschaft in Teilen der rechtsextremen Szene trotz massiver politischer und zivilgesellschaftlicher Intervention seit den 1990er-Jahren bedeutet eine permanente Unterhöhlung des demokratischen gesellschaftlichen Zusammenhalts.

In der theoretischen und empirischen Forschungsliteratur zu den Problemfeldern 1 bis 4 werden zahlreiche konzeptionelle und praktische, teils auch bereits erprobte Vorschläge entwickelt. **Abschnitt 5** (Schlussfolgerungen) führt die vorhandenen Empfehlungen aus der wissenschaftlichen Debatte zusammen, gewichtet sie und leitet daraus Umriss einer nationalen politischen Strategie ab. Hier soll konzeptuell das Vorfeld sozialer Desintegration in den Mittelpunkt rücken und mit Perspektiven der nachhaltigen Prävention und Integration verknüpft werden. Dazu sollen Vorschläge entwickelt werden. Einige Empfehlungen zur Kompetenz- und Resilienzförderung entwickeln die These, dass frühkindlichen Interventio-

nen mehr Gewicht beigemessen werden muss als bisher. Es soll am Schluss dieses Teils aber auch künftiger (empirischer) Forschungsbedarf angesprochen werden. Abgeschlossen wird dieses Gutachten durch eine Diskussion der Implementationsprobleme und einige Hinweise auf die besondere politische Verantwortung des Bundesministeriums des Innern für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Das vorliegende Gutachten ist innerhalb eines relativ kurzen Zeitrahmens von knapp fünf Monaten erstellt worden. Es soll an dieser Stelle auch darauf hingewiesen werden, dass bestimmte Fragen und Aspekte aus pragmatischen Gründen der zeitlichen Beschränkung nicht oder nur am Rande behandelt werden können, obwohl sie Aufmerksamkeit verdient hätten. Dazu gehört auf der Theorieebene vor allem die seit den 1980er-Jahren auch in Deutschland geführte Debatte über den **Kommunitarismus**. Hier geht es um die Kontroverse, ob und wie sehr der moderne Bürger in die Gemeinschaft eingebettet sein muss, um sozial verantwortlich zu handeln. Die vor allem von Bourdieu und Putnam geprägte Theoriendebatte über die **Krise des Sozialkapitals** ist eine theoretische Grundlage für Annahmen über den gesellschaftlichen Zusammenhalt, wird hier aber nur am Rande behandelt. Schließlich ist auf einige sachliche Dimensionen hinzuweisen, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt beeinflussen, hier aber ebenfalls nur am Rande behandelt werden: Hierzu gehören die **Auswirkungen der Globalisierung** auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt und seine **religiösen und konfessionellen Grundlagen und Prägungen**, die auch in einer säkularen Gesellschaft von Bedeutung sind. Auch seine kulturhistorische und politische Vorgeschichte, die im Begriff **Solidarität** zusammengefasst werden kann, bleibt hier außen vor. Die Rolle der Medien im Prozess der Vergesellschaftung und der Herausbildung von gesellschaftlichem Zusammenhalt verdient eine eigene Studie. Nicht zuletzt sei hier der komparative Ansatz erwähnt: Eine ländervergleichende Betrachtung über Formen und Veränderungen der Solidarität und des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die erst den eigenen Stand des gesellschaftlichen Zusammenhalts verdeutlichen könnte, wird hier vernachlässigt. Unter methodischen Gesichtspunkten wären Gruppendiskussionen und Experteninterviews ein weiterführender Ansatz gewesen. Er konnte aufgrund des beschränkten Zeitrahmens nur punktuell umgesetzt werden. All dies sind Aspekte, die auf die Komplexität der Thematik verweisen und weiteren Forschungen vorbehalten sind.

1 Problemfeld 1: Individualisierung und Desintegration

1.1 Begriff und Erscheinungsformen

Menschen in den westlichen Gesellschaften leben heute in mancher Hinsicht freier und ungebundener als noch vor einigen Jahrzehnten. Die Lebensentwürfe und Berufsbiographien sind weniger geprägt und vorbestimmt durch die Berufsmilieus der Herkunftsfamilie. Konfessionen und Traditionen schreiben nicht mehr quasi naturwüchsig vor, welchen Weg der Einzelne zu gehen hat. Auch die Geschmäcker und Vorlieben, die Art und Weise, wie jemand lebt, in welcher Wohnform und mit welchem Partner/welcher Partnerin, sind heute weniger vorgezeichnet. Der moderne Begriff der **Pluralisierung der Lebensstile** kennzeichnet diesen historischen Prozess. Es gibt verschiedene Annahmen darüber, wann der Prozess der Individualisierung einsetzt. Die These der Rationalisierung von Produktionsabläufen durch technisch-wissenschaftlichen Fortschritt ist die geläufigste, demnach wäre das Ende des 19. Jahrhunderts der Beginn der Individualisierung. Gewichtet man kulturelle Faktoren höher, dann ist die Phase des Wertewandels von materiellen hin zu stärker postmateriellen Werten ein Phänomen der Nachkriegszeit. Klassiker wie Erich Fromm holen allerdings viel weiter aus. „Der Prozess der immer stärkeren Loslösung des Individuums von seinen ursprünglichen Bindungen, den wir als ‚Individuation‘ bezeichnen können, scheint in den Jahrhunderten zwischen der Reformation und der Gegenwart seinen Höhepunkt erreicht zu haben“, schreibt Fromm im Jahr 1941 in „Die Furcht vor der Freiheit“ (Fromm 1983: 25).

Die beiden bedeutsamsten institutionell verankerten Lebensmodi sind heute ins Wanken geraten: Die auf einem traditionellen Rollenmodell der Geschlechter basierende lebenslange Ehe als Grundlage der Familie und der Acht-Stunden-Normalarbeitstag als Basis für Arbeit und Einkommen. Diese beiden Eckpfeiler überdauerten hundert Jahre Geschichte der Industriegesellschaft und waren die Grundlage der gesellschaftlichen Reproduktion. Im Familien-, Steuer- und Rentenrecht sind sie nach wie vor privilegiert. Sie sind heute nicht gänzlich verschwunden, aber eindeutig in der Defensive. Sie machen Platz für eine breite Palette differenzierter, nicht immer freiwilliger neuer Arrangements in der Arbeitswelt und in der Familie.

Die **Entwicklung der Familie** im 20. Jahrhundert zeigt besonders deutliche Facetten der Individualisierung: Das Modell der stabilen, rollenfixierten Kleinfamilie mit männlichem Alleinverdiener und eindeutiger Klassenzugehörigkeit etwa zum Arbeiter- oder Angestelltenmilieu wird heute konterkariert durch vielfältige familiäre Strukturen, für die sich Begriffe wie alternative Familienformen, Patchworkfamilie oder Lebensabschnittspartner eingebürgert haben. Die Ehe ist nicht mehr unabdingbare vertragliche Grundlage auf der Basis gemeinsamer Konfession, die zeitliche Stabilität hat sich verringert. Es gibt eingetragene Lebensgemeinschaften, Ehe unter Gleichgeschlechtlichen, Wohngemeinschaften und andere Formen des Zusammenlebens. Sie sind gewiss zum Teil durch die Verhältnisse gegeben, sie beruhen aber auch auf eigenen Entscheidungen. Am Beispiel der Familie zeigt sich sehr deutlich, dass traditionelle Bindungen nicht einfach verschwinden, sondern sie werden durch neuartige Beziehungsstrukturen ergänzt und ersetzt. Dazu gehört vor allem auch die wachsende Anerkennung einer neuen Rolle der Frau in der Gesellschaft und in der Familie. Die wesentlich von Frauen selbst erkämpfte Politik der Gleichberichtigung und Gleichstellung verleiht dem Projekt der Familie heute gänzlich andere Konturen als noch vor einigen Jahrzehnten.

Ähnliche Veränderungen kennzeichnen die **sozialen Milieus**. In Deutschland waren seit dem Beginn der Industrialisierung besonders dominierend: das bäuerliche Milieu auf dem Lande, das Arbeitermilieu in den urbanen Zentren und das katholisch-konservative Milieu in Süddeutschland. Diese überschaubare Struktur wird heute überlagert durch eine Vielzahl von Berufsmilieus in den wachsenden Dienstleistungsbranchen. Der Einzelne gehört nicht mehr lebenslang einem spezifischen Milieu an, sondern möglicherweise mehreren, bedingt durch berufliche Veränderungen oder Wechsel des Lebenspartners. „Heute ist“, so Beck (1986: 129), „dieses übergreifende Erfahrungs- und Kontrollband eines klassenkulturell geprägten Sozialmilieus vielfältig gebrochen, und der einzelne muss, auf sich gestellt, die Elemente eines ‚Klassenschicksals‘ erst in seinem eigenen Leben entdecken.“ Vester und andere haben jedoch darauf hingewiesen, dass die traditionellen sozialen Milieus keineswegs verschwinden, sondern durchaus stabile Strukturen aufweisen. Dies gelte allerdings weniger für die politische Repräsentation in Parteien und politischen Lagern als für ihre alltäglichen Orientierungsfunktionen (Vester u. a. 2001).

Mobilität und Flexibilität sind zu zentralen Anforderungen der modernen Arbeits- und Lebenswelt geworden. Umzugsbereitschaft und Ortswechsel, aber auch berufliche Um- und Neuorientierung gehören zu den als selbstverständlich erachteten Tugenden der Arbeitsgesellschaft. Der flexible Mensch ist zum Leitbild des neuen Kapitalismus geworden (Sennett 2000). Wenn alte Bindungen, Sicherheiten und Gewissheiten porös werden, dann rücken diese beiden Verhaltensdispositionen in den Mittelpunkt alltäglicher Orientierungen. Vor allem Giddens hat darauf hingewiesen, dass Raum und Zeit als verlässliche Parameter ins Schwimmen kommen, unter Bedingungen der „Entbettung“, wie es Giddens nennt, nämlich „das ‚Herausheben‘ sozialer Beziehungen aus ortsgebundenen Interaktionszusammenhängen und ihre unbegrenzte Raum-Zeit-Spannen übergreifende Umstrukturierung“ (Giddens 1995: 33).²

Es ist bemerkenswert, wie euphorisch die neue Flexibilitätsnorm von den wirtschaftlichen und politischen Eliten rezipiert und verstärkt wird. In der berühmt gewordenen Berliner „Ruck-Rede“ des Bundespräsidenten von 1997 beklagt Herzog die Erstarrung der Gesellschaft und fordert, niemand dürfe „sich darauf einrichten, in seinem Leben nur einen Beruf zu haben. Ich rufe auf zu mehr Flexibilität! In der Wissensgesellschaft des 21. Jahrhunderts werden wir alle lebenslang lernen, neue Techniken und Fertigkeiten erwerben und uns an den Gedanken gewöhnen müssen, später einmal in zwei, drei oder sogar vier verschiedenen Berufen zu arbeiten“ (Berliner Rede: 5). Derartige Forderungen nach Mobilität und Flexibilität haben Einzug gehalten in die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, sie sind fester Bestandteil von Stellenanzeigen in den Tageszeitungen. Ihre Ambivalenz besteht darin, dass ein Teil der Gesellschaft das Wahrnehmen und Ausleben dieser modernen Arbeitstugenden als Chance und als Gewinn an Freiheit sieht, ein anderer jedoch auf soziale und räumliche Verwurzelung, auf Heimat und Zuhause sein im traditionellen Begriffsverständnis und auf die Nachhaltigkeit von Lebensperspektiven nicht verzichten kann oder will. Freundschaft, Partnerschaft, Familienleben waren 2006 die von Jugendlichen am höchsten eingeschätzten Wertorientierungen (Shell 2006: 177) – sie sind wenig kompatibel mit Flexibilität und Mobilität. Gewinner und Verlierer werden so schon an der Wegscheide der neuen Arbeitstugenden vorausbestimmt.

² Modische Begriffe der modernen Ratgeberliteratur wie etwa „Work-Life-Balance“ oder „Selbstmanagement“ brechen diese gesellschaftlichen Entwicklungen auf die praktischen Verhaltensprobleme von Angestellten und Managern herunter.

In den ohnehin besonders experimentierfreudigen **Jugendkulturen** der Gegenwart lassen sich dynamische Prozesse der Individualisierung beobachten. Rechte und linke Subkulturen existieren nebeneinander, Rocker, Punker, Skinheads und viele andere prägen eine Szene in beständigem Wandel. Ihre kulturellen Ausdrucksformen – Musik, Kleidung, Freizeitgewohnheiten – haben an Vielfalt ebenso zugenommen wie ihre marktförmige kommerzielle Durchdringung. Die neuen Kommunikationsformen des Internets beschleunigen diese Dynamik und stellen den einzelnen Jugendlichen buchstäblich vor die Wahl, sich zu entscheiden. Die Integration in eine Gruppe ist offener geworden: Zugehörigkeit oder nicht basiert mehr und mehr auf der Entscheidung des Einzelnen. Die Shell-Jugendstudie 2006 unterscheidet zwischen „Nahraum-Orientierten“, „Hoch-Vernetzten“, „Multi-Vernetzten“ und „Prekären“, abhängig von IT-Kenntnissen, Bildung und sozialen Kompetenzen (Shell 2006: 296 ff.).

Familien, soziale Milieus und Jugendkulturen verbindet heute ein dynamischer sozialer Wandel, der in den Nachkriegsjahrzehnten unter Bedingungen relativer Wohlstandsentwicklungen eingesetzt hat. Individualisierung bezeichnet einen wichtigen Aspekt der Debatte über die Modernisierung der Gesellschaft nach 1945: In den westlichen Gesellschaften verlieren die traditionellen Bindungen und Orientierungen an Wirkungskraft, der Einzelne muss mehr und mehr sein Leben konstruieren. Der umgangssprachliche Begriff „Bastelbiographie“ verweist auf diese Notwendigkeit. Giddens, Beck und andere haben diesen sozialen Wandel vielfach dargestellt. Der Prozess der Individualisierung hat indes ein Doppelgesicht: Er eröffnet für den Einzelnen sowohl Chancen als auch Risiken. Auf die Habenseite gehören die verstärkten Möglichkeiten, das Leben selbst zu gestalten, ohne familiären und gesellschaftlichen Konventionen, Traditionen und Zwängen folgen zu müssen. Dies wäre ein Zugewinn an Freiheit, Selbstverantwortung und eigenen Entscheidungskompetenzen. Die Kehrseite besteht aber darin, dass Entscheidungsfreiheit zum Entscheidungszwang wird. Nicht nur, aber vor allem Jugendliche und junge Erwachsene müssen sich im Hinblick auf Ausbildung, Arbeit, Wohnform, Lebenspartner und Gruppenzugehörigkeit festlegen, wobei sie immer weniger auf verbürgte Traditionen zurückgreifen können. Giddens nennt die Notwendigkeit, selbst schon frühzeitig und dauerhaft Entscheidungen treffen zu müssen, „das Aufkommen der Politik der Lebensführung“. Es geht darum, „wie wir in einer Welt leben sollten, in der alles, was früher naturbedingt (oder traditionsgebunden) war, nunmehr in gewissem Sinne gewählt oder entschieden werden muss“ (Giddens 1999: 132). Entscheidungen können sich früher oder später als falsch

herausstellen, wenn Arbeitslosigkeit oder Scheidung droht. Wenn unter Bedingungen der Individualisierung die familiären Netzwerke dünner werden, fehlen aber auch Auffangbecken und stabilisierende Rückzugsmöglichkeiten. Dann könnte man von „negativer Individualisierung“ sprechen, bei der Orientierungsschwierigkeiten und Entscheidungsschwächen kennzeichnend sind. Ihre möglichen Folgewirkungen liegen auf der Hand: Sie können hier mit dem Begriff der „sozialen Desintegration“ angedeutet werden.

1.2 Die gesellschaftliche Grundstimmung: Verunsicherung

Unter diesen Umständen liegt es nahe, dass die mittel- und längerfristigen Schattenseiten der Individualisierung Verunsicherung herbeiführen, weil bei Teilen der Bevölkerung alte Verlässlichkeiten schwinden. Dieser Prozess ist empirisch recht gut dokumentiert. Im Jahr 2007, noch vor der Ende 2008 einsetzenden Finanz- und Wirtschaftskrise, legte die Friedrich-Ebert-Stiftung eine empirische Studie über die politischen Milieus in Deutschland vor. Die Repräsentativbefragung kommt zu dem Ergebnis, dass Verunsicherung „die dominante gesellschaftliche Grundstimmung in Deutschland“ ist:

- „63 Prozent machen die gesellschaftlichen Veränderungen Angst;
- 52 Prozent sind orientierungslos;
- 46 Prozent empfinden ihr Leben als ständigen Kampf;
- 44 Prozent fühlen sich vom Staat alleingelassen;
- 15 Prozent fühlen sich generell verunsichert;
- 14 Prozent fühlen sich ins Abseits geschoben ...;
- 71 Prozent meinen, dass unsere Gesellschaft immer weiter auseinandertreibt;
- 61 Prozent stimmen der Aussage zu, dass es keine Mitte mehr gibt, sondern nur noch ein Oben und ein Unten;
- 51 Prozent sagen, dass ihnen die Ellenbogenmentalität in unserer Gesellschaft schwer zu schaffen macht“ (Neugebauer 2007: 28 f.).

Diese Befunde sind nicht nur eine Momentaufnahme, ihr Wert liegt darin, dass sie auf längerfristige Grundstimmungen verweisen. Man könnte sie zusammenfassend als **kollektive Verunsicherung** bezeichnen. Andere neuere empirische Studien kommen zu ähnlichen Ergebnissen: Der in den R+V-Studien seit 1991 gebildete Angstindex, der den Gesamtdurchschnitt der Ängste der Deutschen abbildet, steigt von 27 Prozent (1991) kontinuier-

lich an, auf einen Höchststand von 55 Prozent (2006), bevor der Wert auf 46 Prozent (2009) zurückgeht. Die wirtschaftlichen Sorgen überwiegen (R+V Versicherung 2009). Nicht unterschätzt werden darf ein starkes, durch Datenmissbrauch hervorgerufenen Misstrauen in Unternehmen im Hinblick auf den Schutz persönlicher Daten.³

Bei der Frage nach der Wichtigkeit von Arbeitsplatzmerkmalen rangiert die Sicherheit des Arbeitsplatzes weit vor Werten wie Einkommen, interessante Arbeit oder Unabhängigkeit der Arbeit. Im Längsschnittvergleich zwischen 1989 und 2006 hat die Arbeitsplatzsicherheit noch an Bedeutung gewonnen (Datenreport 2008: 140). Soziale Sicherung ist in Deutschland bei den Befragten das Politikfeld mit größtem Zuwachs (30 Prozent, plus 6 Prozent), aber auch ein weiterer Indikator der Verunsicherung, die Forderung nach dem Kampf gegen die Kriminalität, ist ein weiterhin stabil als besonders wichtig angesehenes Politikfeld (32 Prozent, vgl. Eurobarometer 2008: 8 f.). Für die Frage nach dem gesellschaftlichen Zusammenhalt ergeben sich daraus einige Folgerungen. Ein hohes Ausmaß an sozialen Ängsten und Verunsicherungen stärkt die Familie und den sozialen Nahbereich als Ort des Rückzugs, der Verlässlichkeit, der Unmittelbarkeit und der emotionalen Zuwendung. Die Mesoebene der Arbeitswelt und der Institutionen gewinnt an Bedeutung für Einkommen, Ansehen und Lebensperspektiven, gerät aber zugleich in den Strudel des Vertrauensverlustes. Vertrauen zu Kollegen/Kolleginnen und Vorgesetzten kann sich schwer entwickeln unter Bedingungen von Arbeitsplatzfurcht und Krisenangst. Die Makroebene des politischen Systems hingegen gerät zum Sündenbock und Verursacher der Krise und zugleich, im Erwartungshorizont der Bürger, zum Akteur, der die Krise meistern soll. Neuere Umfragen bestätigen diese Schichtung: **Das Vertrauen in die Familie, Freunde und Nachbarn ist am höchsten, in Arbeitskollegen deutlich geringer und am geringsten in politische Institutionen (DIW 2004).**

Das Grundmuster der gesellschaftlichen Verunsicherung legt es nahe, den Begriff der Sicherheit sowohl von der sozialen Seite her zu betrachten als auch von der Seite der **Kriminalitätsfurcht**. Angst vor Kriminalität und davor, Opfer einer Straftat zu werden, zielen unmittelbar auf die personale Identität ab, zugleich aber auch auf die Wahrnehmung gesellschaftlicher Zustände und staatlicher Gegenreaktionen. Überraschenderweise hat die Kriminalitätsfurcht in Deutschland zwischen 1994 und 2003 deutlich abge-

³ Vgl. Emnid-Umfrage: Deutsche misstrauen Unternehmen beim Schutz persönlicher Daten; Emnid-Pressemitteilung vom 4. August 2009.

nommen, in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland. Diese Tendenz wird in der jüngsten R+V-Studie über die Ängste der Deutschen bestätigt (R+V Versicherung 2009). Seitdem verbleibt sie auf einem konstanten Niveau von knapp der Hälfte der Bundesbürger, die sich „große Sorgen“ machen, darunter mehr Frauen als Männer, mehr Ältere als Jüngere. Gleichzeitig werden die staatlichen Bemühungen um innere Sicherheit, insbesondere die Arbeit der Polizei, als gut eingeschätzt (Datenreport 2008: 305 ff.). Die jüngere, eher positive Entwicklung der Kriminalitätsfurcht zeigt, dass sie nicht Auslöser der kollektiven Verunsicherung sein kann. Wohl aber ist sie in der Lage, vorhandene soziale Ängste zu verstärken.

Ein bisher vernachlässigter Faktor in der Entwicklung von Verunsicherung ist die **Vertrauenskrise in den Unternehmen**. Seit wenigen Jahren erst gibt es repräsentative Studien über Wirtschaftskriminalität. Die jüngste, von PriceWaterhouseCoopers und der Universität Halle-Wittenberg in Auftrag gegebene Studie belegt, dass firmeninterne Delikte wie Betrug, Untreue und Unterschlagung deutlich zunehmen. 41 Prozent der befragten Unternehmen mit über 500 Mitarbeitern erklärten, davon betroffen zu sein.⁴ 29 Prozent der bekannt gewordenen, überwiegend männlichen Täter gehörten zum Topmanagement, 38 Prozent zum mittleren Management, 33 Prozent waren andere Beschäftigte. Die meisten waren langjährig im Unternehmen tätig und über 40 Jahre alt. Diese Daten eines jahrzehntelang aus unternehmerischen Imagegründen tabuisierten Bereichs verweisen auf eine Krise der Vertrauenskultur in den Unternehmen, die auch bisher empirisch nicht erforschte Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt haben können: Unter Bedingungen nachhaltig misstrauischer Unternehmen können Mitarbeiter, die sich überwacht fühlen, auch außerhalb des Unternehmens schwerer Vertrauensbeziehungen, zumal außerhalb der Familie, aufbauen. In dieses Bild passen die 2008 und 2009 bekannt gewordenen Datenmissbrauch-Affären bei der Telekom, Lidl, Bahn AG und anderen Unternehmen.

1.3 Soziale Desintegration

Bemerkenswert ist das Ausmaß sozialer Ängste, die in der Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Ausdruck kommen: gesellschaftliche

⁴ Wirtschaftskriminalität 2009: 19 ff. Diese Studie ist deshalb bemerkenswert, weil sie repräsentativ angelegt ist. Die bekanntesten, vom Bundeskriminalamt veröffentlichten Lagebilder über Wirtschafts- und IuK-Kriminalität sind nicht repräsentativ. Sie beziehen sich auf angezeigte Fälle und bieten keine empirischen Daten über das Dunkelfeld. Deshalb sind Repräsentativstudien in diesem Falle aussagestärker.

Veränderungen allgemein, das Leben als ständiger Kampf, die Gesellschaft treibt auseinander und die Ellenbogenmentalität macht zu schaffen. Diese Deutungen sind riskant für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, wenn sie die „meritokratische Triade“ (Kreckel 1992) ins Wanken bringen: Soziale Ungleichheit gilt dann als gerechtfertigt, wenn Bildung, berufliche Position, Arbeitsleistung und Einkommen einen vernünftigen Zusammenhang bilden, wenn etwa eine anspruchsvolle Ausbildung und eine hohe berufliche Stellung ein höheres Einkommen zur Folge haben. Wenn soziale Ungleichheit aber anders begründet ist und wahrgenommen wird, etwa als Raffgier der Banker – wie in der Finanzkrise 2008/09 –, dann ist sie nicht mehr über Leistung und gerechte Gratifikation legitimiert. Dann wird das Gerechtigkeitsempfinden tangiert. Nachhaltig als ungerecht empfundene soziale Unterschiede rücken soziale Teilhabe in weite Ferne und bewirken und beschleunigen den Vertrauensverlust in diejenigen politischen Institutionen, die dafür verantwortlich gemacht werden.

Soziale Desintegration als Folge der Individualisierung hat vor allem zwei Gesichter, die mit den Begriffen „prekäre Arbeit“ und „Vertrauensverlust“ zu tun haben. **Prekäre Arbeit** heißt, dass ehemals verlässliche Muster der Berufsarbeit heute immer weniger gelten. Das Ideal bis zu den Siebzigerjahren in Westdeutschland und bis zum Ende der DDR war der Acht-Stunden-Normalarbeitstag mit minimalen oder gar keinen Kündigungsrisiken und – zumindest in Westdeutschland – verlässlichen Lohnsteigerungen und Verweildauer häufig bei nur einem Arbeitgeber. Flexibilität und Mobilität waren nachrangig gegenüber der Stabilität von Arbeits- und Lebensbedingungen und die dauerhafte Verwurzelung in lokalen sozialen Milieus. Auch wenn man bedenkt, dass weniger Freiheit, weniger Perspektiven des sozialen Aufstiegs und eingeschränkte Erfahrungshorizonte zu den negativen Begleiterscheinungen gehören, muss doch die soziale Sicherheit hoch gewichtet werden. Die Sicherheit des Arbeitsplatzes in diesem Sinne war und ist ein zentraler Mechanismus gesellschaftlicher Integration. Dieses Muster von Berufsbiographien ist im Zuge des sozialen Wandels brüchig geworden und gilt heute nur noch für einen geringer werdenden Teil der Beschäftigten. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes standen 1998 noch rund drei Viertel der Beschäftigten im Erwerbsalter zwischen 15 und 64 Jahren (72,6 Prozent) in einem Normalarbeitsverhältnis. 2008 waren es nur noch 66 Prozent. Die übrigen verteilen sich auf Arbeit in Teilzeit, im Niedriglohnsektor, in der Zeitarbeit und der befristeten Beschäftigung, wobei fast jeder zweite Beschäftigte einen Bruttolohn unter der Niedriglohngrenze erhielt (Statistisches Bundesamt 2009).

Das von Dörre entwickelte, an moderner Erwerbsarbeit angelehnte Modell der Integration/Desintegration zeigt, wie sehr das Phänomen der sozialen Verunsicherung an die Stabilität von Berufsarbeit gekoppelt ist.

Tabelle 2:
(Des-)Integrationspotenziale von Erwerbsarbeit – eine Typologie

Zone der Integration
Gesicherte Integration („Die Gesicherten“) Atypische Integration („Die Unkonventionellen“ oder „Selbstmanager“) Unsichere Integration („Die Verunsicherten“) Gefährdete Integration („Die Abstiegsbedrohten“)
Zone der Prekarität
Prekäre Beschäftigung als Chance/Temporäre Integration („Die Hoffenden“) Prekäre Beschäftigung als dauerhaftes Arrangement („Die Realisten“) Entschärfte Prekarität („Die Zufriedenen“)
Zone der Entkoppelung
Überwindbare Ausgrenzung („Die Veränderungswilligen“) Kontrollierte Ausgrenzung/Inszenierte Integration („Die Abgehängten“)

Quelle: Dörre 2006: 3

Gemessen an den aktuellen Facetten der Erwerbsarbeit können nur wenige Zonen als stabil gelten. Neben den Zonen der Entkoppelung und der Prekarität ist auch die Zone der Integration von Abstiegsängsten bedroht. Damit ist die in der Nachkriegszeit relativ gefestigte Mitte der Gesellschaft erreicht. Einige empirische Studien deuten darauf hin, dass gerade bei den Mittelschichten Verunsicherung und Abstiegsangst am deutlichsten zugenommen haben (Burzan 2008). Auch die Milieustudie der Friedrich-Ebert-Stiftung attestiert gerade dem „bedrohten Arbeitsmilieu“ eine „starke Verunsicherung hinsichtlich des eigenen Lebens und der Zukunft der Kinder“ (Neugebauer 2007: 78). Während soziale Desintegration lange Zeit als Phänomen der Unterschichten wahrgenommen wurde, muss heute davon gesprochen werden, dass auch die Mittelschichten – und damit der

schichtspezifische Kern des gesellschaftlichen Zusammenhalts – davon betroffen sind. Ein Indiz dafür sind rechtsextreme Einstellungen. Empirische Studien über rechtsextreme Einstellungen bei Gewerkschaftsmitgliedern kommen zum Ergebnis, dass sie gerade bei den gewerkschaftlich organisierten Angehörigen der Mittelschichten besonders stark ausgeprägt sind (Zeuner/Gester/Fichter/Kreis/Stöss 2007). Das in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 verstärkt eingesetzte Instrument der **Kurzarbeit** ist arbeitsmarktpolitisch gewiss sinnvoll, ist in unserem Zusammenhang aber ein Beleg für die latente Bedrohung des etablierten Arbeitnehmermilieus.

Soziale Desintegration ist heute vor allem **Ausschluss oder besonders erschwerten Zugang zu sozialer, materieller und kultureller Teilhabe**. Niedrige Bildungsabschlüsse, prekäre Arbeit oder Arbeitslosigkeit und Armut sind nicht nur Indikatoren, sondern sie bilden einen Zusammenhang: Schlechte Ausbildungsvoraussetzungen führen zu prekärer Arbeit oder Arbeitslosigkeit und damit auch zu niedrigen Einkommen. Die Mitte der Gesellschaft ist auch deshalb heute stärker betroffen, weil auch gute Ausbildungen keine angemessene, dauerhafte Berufsposition garantieren, weil Mobilität und Flexibilität durch familiäre Umstände oder Krankheit eingeschränkt und die sozialen Netzwerke im Hintergrund brüchig sein können. Viele mussten und müssen lernen, mit dauerhafter oder zeitweiliger Arbeitslosigkeit, mit Hartz IV oder anderen tatsächlich eingetretenen sozialen Begrenzungen umzugehen. Der hier zu beachtende, historisch vergleichsweise neue Faktor sind die Gefühle der Bedrohung und der Ohnmacht: Es ist die **Antizipation** solcher Zusammenhänge in weiten Teilen der Bevölkerung, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt latent bedroht und den Einzelnen auf sich selbst, seine Möglichkeiten und Begrenzungen zurückverweist. Peter A. Berger hat die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt folgenreichen Konsequenzen wie folgt beschrieben: „Das eigene Erleben von Knappheit und Mangel, das als biographische Erfahrung nicht mehr rückgängig gemacht werden kann, wird in vielen Fällen ein **Gefühl der fortbestehenden Bedrohung** hinterlassen: Armut und knappheitsbedingte Einschränkungen in der Lebensführung sind dann nicht mehr länger seltene Ereignisse und Phasen, die sowieso immer nur andere (be-)treffen und deshalb vergleichsweise leicht verdrängt werden können. Vielmehr bleiben sie als **latente Gefahr** präsent und können so trotz eines aktuellen (relativen) Wohlstandes nachhaltig verunsichern“ (Berger 1994: 37, Hervorhebung im Original).

Soziale Desintegration kennt verschiedene Ausdrucksformen: Sie reichen von politischer und sozialer Apathie über gewaltbereitem Protestverhalten bis hin zu kriminellem Verhalten, von der Mitte der Gesellschaft bis hin zu den gewaltbereiten Zonen der Kriminalität. Der gesellschaftliche Zusammenhalt wird weniger gefährdet durch die militanten und kriminellen Randbereiche als durch die Trends der kollektiven Verunsicherung in der Mitte der Gesellschaft.

Die Entwicklung im vereinigten Deutschland seit der Wende 1989/90 hat einen Aspekt sozialer Desintegration wieder auf die Tagesordnung gebracht, der lange vernachlässigt wurde: die regional unterschiedlichen Entwicklungen. Soziale Desintegration in Ostdeutschland ist – auch zwanzig Jahre nach der Wende – insgesamt stärker ausgeprägt als in Westdeutschland. Heitmeyer (2009: 45 ff.) kommt auf der Basis aktueller empirischer Befunde zu dem Ergebnis, dass die objektive soziale Spaltung – gemessen am Geldvermögen – zwischen Ost und West gestiegen ist, dass Fremdheitsgefühle geblieben sind und dass die Ostdeutschen sich weiterhin als „Bürger zweiter Klasse“ sehen. Die politische und staatliche Vereinigung geht nicht einher mit der gesellschaftlichen, die offenbar viel mehr Zeit braucht als vielfach angenommen. Für Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhalts verweist dies auf die **Langfristigkeit** einer Politik der sozialen Integration.

Bei der gesellschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland muss eine kulturelle Besonderheit berücksichtigt werden: die, wie es Engler genannt hat, „arbeiterliche Gesellschaft“ (2000: 173 ff.). Die Arbeiterklasse wurde nicht nur ideologisch überhöht, auch im realen Leben verstanden sich Führungskader, Angestellte und Ungelernte als „Arbeiter“. Auch die Entlohnung der Arbeiter war vergleichsweise hoch, teilweise besser als im Bildungs- und Hochschulbereich. Sieht man die gegenwärtigen Tendenzen der Tertiärisierung in ganz Deutschland und die Entwertung körperlicher Arbeit vor diesem Hintergrund, so wird ein Kulturbruch sichtbar, der Ostdeutschland noch weitaus stärker betrifft als Westdeutschland, wo der Prozess der Deindustrialisierung bereits in den 1960er-Jahren eingesetzt und seitdem vielfältige, flexible Reaktionen hervorgebracht hat.

1.4 Erklärungsansätze

Der Prozess der Individualisierung wird vorangetrieben vom Wandel der Arbeitsbeziehungen. Beck bezeichnet den Arbeitsmarkt als „Motor der Individualisierung“. Bildung, Ausbildung und das Nadelöhr des Prüfungs-

systems selektieren den Zugang zu Berufspositionen, Mobilität wird vorausgesetzt. „Der Arbeitsmarkt“, so Beck (1994: 47), „erweist sich durch die von ihm in Gang gesetzte Mobilität (Berufs-, Orts-, Betriebs- und Arbeitsplatzmobilität, Auf- und Abstiege) als ein Motor der Individualisierung von Lebensläufen. Die Lebenswege der Menschen verselbständigen sich gegenüber den Bindungen, aus denen sie stammen oder die sie neu eingehen (Familie, Nachbarschaft, Freundschaft, Kooperation), und gewinnen diesen gegenüber eine Eigenrealität, die sie überhaupt erst als ein persönliches Schicksal erlebbar und identifizierbar machen.“

Man könnte mit guten Gründen die These vertreten, dass der wissenschaftlich-technische Fortschritt selbst es ist, der die Grundlagen des gesellschaftlichen Zusammenhalts gefährdet: Entdeckungen und Innovationen führen anwendungsorientiert zur Rationalisierung der Produktion. Die moderne Fertigung braucht auf dieser Basis immer weniger Muskelkraft, weil Maschinen und Roboter einfache Arbeiten erledigen. Gefragt sind Techniker, Ingenieure und Fachleute für Management, Marketing, Finanzierung.



Im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts hat es – diesem Muster folgend – starke Verschiebungen zwischen dem ersten Sektor (Landwirtschaft, Fischerei), dem zweiten (Industrie) und dem dritten (Dienstleistungen) gegeben. Die darauf basierenden **Theorien der Tertiarisierung** (Häußermann/Siebel 1995: 27 ff.) haben sich in der Sozialforschung mehr oder weniger durchgesetzt. Sie sind auch empirisch gut abgesichert. Der Anteil der im ersten und zweiten Sektor Beschäftigten sinkt kontinuierlich, der im dritten steigt im historischen Längsschnitt dramatisch: Die Zahl der im primären Sektor Beschäftigten sinkt von 24,6 Prozent 1950 auf 2,2 Prozent 2006. Im sekundären Sektor waren 1950 noch 42,9 Prozent der Beschäftigten tätig, 2006 nur noch 25,5 Prozent. Im tertiären Sektor hingegen steigt der Anteil der Beschäftigten von 32,5 Prozent (1950) auf 72,3 Prozent im Jahr 2006 (Datenreport 2008: 115).

Tertiarisierung verursacht so die Entwertung einfacher körperlicher Arbeiten und das Aushöhlen des Arbeitermilieus, indem immer weniger Vollzeitbeschäftigte un- oder angelernte Arbeit im Betrieb verrichten und sich neue, pluralisierte soziale Milieus in den Angestelltenkulturen herausbilden. Der tertiäre Sektor ist heute für die Beschäftigung zentral, aber auch für die Produktivität: Planung, Forschung, Entwicklung, Marketing, Finanzierung sind Eckpfeiler der Produktivität, während die Herstellung der Güter selbst mehr und mehr rationalisiert wurde. Dienstleistungen umfassen eine weite Spanne unterschiedlich qualifizierter und bezahlter Arbeit. Sie reicht von der Reinemachefrau bis hin zum Vorstandsvorsitzenden eines DAX-Unternehmens.⁵ Während die „bad jobs“ kaum reichen, um den Lebensunterhalt zu finanzieren, verlangen gerade die Bereiche mit guter Qualifikation und Bezahlung jene Tugenden, die bezeichnend sind für moderne Arbeitsgesellschaften: Mobilität und Flexibilität, Veränderungsbereitschaft, wenig Festlegungen. Von Arbeitssuchenden und Jugendlichen vor dem Berufsleben werden sie verlangt, wobei eine wichtige Ressource des gesellschaftlichen Zusammenhalts beschädigt wird: Identität durch Traditionsbildung. **Entwurzelung und Enttraditionalisierung** sind gesellschaftlich ungewollte Nebeneffekte der Tertiarisierung. Wenn Menschen unentwegt bereit sein müssen, umzuziehen und ihre Ausbildung oder ihren Beruf zu wechseln, um in der Dienstleistungsgesellschaft Fuß zu fassen, können sie kaum tiefe und langfristige

⁵ Flexibilität und Mobilität machen, wie Hartmann in zahlreichen empirischen Arbeiten gezeigt hat, offenbar Halt bei der Rekrutierung von Spitzenkarrieren in Wirtschaft, Politik, Justiz und Wissenschaft. Sie rekrutieren sich vornehmlich aus dem Großbürgertum und dem gehobenen Bürgertum, kaum aus den unteren sozialen Schichten; vgl. Hartmann 2004.

Bindungen entwickeln, weder an einen Ort noch an Freundes-, Bekannten- oder Kollegenkreise. Gesellschaftlicher Zusammenhalt und die abverlangte Flüchtigkeit sozialer Beziehungen gehören zu den Widersprüchen der Tertiarisierung.

Ein zweiter Erklärungsansatz sind die Theorien des **Wertewandels**. Zahlreiche Umfragen in den westlichen Gesellschaften der Nachkriegszeit beobachten Verschiebungen der Akzeptanz- und Pflichtwerte von Unterordnungs- und nicht hinterfragter Folgebereitschaft hin zu Selbstentfaltungswerten und Mitentscheidungsbedürfnissen sowie von materiellen hin zu postmateriellen Werten (zusammenfassend: Neugebauer 2007: 20 ff.). Höhere Lebensstandards und relative Sättigungen primärer Bedürfnisse, wie etwa Wohnen, Essen, Kleidung, haben in der Nachkriegszeit dazu geführt, so die Wertewandel-Theorien, dass immaterielle Bedürfnisse und Werte mehr in den Mittelpunkt rücken konnten: Frieden, Umwelt, gute soziale Beziehungen und andere. Der Wertewandel, vorangetrieben durch die Protestbewegungen der Sechziger- und Siebzigerjahre, hatte klassen- und milieuspezifische Ausprägungen: Besonders bildungsbürgerlich geprägte jüngere Mittelschichten waren die aktiven Teile, doch die gesellschaftliche Breitenwirkung blieb nicht darauf beschränkt.

Der Prozess des Wertewandels verläuft keineswegs linear. Für Deutschland könnte man sogar die These der zwei Geschwindigkeiten aufstellen: In der alten Bundesrepublik ist bis zur Vereinigung 1989/90 eine eindeutige Verschiebung hin zu postmateriellen Werten beobachtet worden, danach ist die Entwicklung jedoch leicht rückläufig. Die Wahrnehmung eines schwindenden Wohlstandes führt offensichtlich zur Rückbesinnung auf materielle Werte. In den neuen Bundesländern hingegen ist seit der Wende ein kontinuierlicher Anstieg postmaterieller Werte festzustellen, offenbar als Reaktion auf die insgesamt verbesserten Lebensverhältnisse (Datenreport 2008: 412 ff.). Die zeitverzögerte Entwicklung in beiden Teilen Deutschlands belegt einmal mehr den Zusammenhang von Wertewandel und primärer Bedürfnisbefriedigung. Angesichts der Finanzkrise und ihren wirtschaftlichen und sozialen Folgen 2010 und darüber hinaus muss jedoch eher von einer Stagnation des Anstiegs postmaterieller Werte ausgegangen werden beziehungsweise von der Eingrenzung auf relativ gesicherte, bildungsbürgerlich orientierte Mittelschichten.⁶

⁶ Es gibt Anzeichen dafür, dass der Wertewandel in Ostdeutschland eher rückläufig ist. Ein Vergleich der Wertepräferenzen in Sachsen von 1996 und 2006 zeigt, dass Arbeitslosigkeit, Bekämpfung der Kriminalität, Sicherheit und Ordnung ganz oben rangieren und für die Befragten an Bedeutung zunehmen, während postmaterielle Werte wie Einfluss auf Entscheidungen und freie Meinungsäußerung nachrangig rangieren und in ihrer Bedeutung sogar noch abgenommen haben; vgl. Liebl 2009.

1.5 Empfehlungen aus der wissenschaftlichen Debatte

Die sozialwissenschaftliche Debatte hat im Zuge des beschleunigten sozialen Wandels der letzten Jahrzehnte eine Vielzahl von Empfehlungen vorgeschlagen, die zum Teil auch Eingang in die politische Debatte gefunden haben. Sie lassen sich um einige Stichworte gruppieren, die hier zusammenfassend vorgestellt werden. Dabei vernachlässigen wir aus pragmatischen Gründen die Ebene der „polities“ (normative und gesetzliche Rahmungen) und der „politics“ (tagespolitische Auseinandersetzungen) und konzentrieren uns auf die Ebene der „policies“ (Strategien und Programme). Die ersten beiden Stichworte, Politik der Umverteilung und Bildungs- und Ausbildungspolitik, haben eine lange Tradition und verändern sich im Hinblick auf die neuen Rahmenbedingungen. Die letzten beiden, Politik der Anerkennung und Integrations- und Gemeinwesenorientierung, sind eher aktuelle Antworten auf die Individualisierungs- und Desintegrationstrends.

- **Die Politik der Umverteilung** zielt darauf ab, wachsende soziale Ungleichheit durch Gratifikationen für die Benachteiligten abzumildern. Staatliche Subventionen und steuerpolitische Maßnahmen sind hier vorrangig. Befeuert wird dieser Ansatz durch die offensichtliche Abkoppelung von Teilen der Eliten von der gesellschaftlichen Realität



durch skandalös hohe Bonuszahlungen, Raffgier der Banker und uneingeschränkt egoistisches Verhalten von Managern. Der Politik der Umverteilung geht es nicht nur um materielle Forderungen für Benachteiligte. Im Hintergrund stehen sozialmoralische Annahmen über Gerechtigkeit einerseits und über den gesellschaftlichen Zusammenhalt andererseits: Das Auseinanderdriften der sozialen Schere könnte zum Zusammenbruch des Zusammenhalts und zu unabsehbaren Folgen im Hinblick auf politische Radikalisierung und Kriminalitätsentwicklung führen. Die Politik der Umverteilung ist ein durchaus wirksamer Ansatz, gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern, stößt aber zum einen an Grenzen der Finanzierbarkeit und zum anderen an Grenzen, die durch Interessenpolitik der Gutverdienenden und ihren politischer Repräsentanten gesetzt werden.

- **Bildungs- und Ausbildungspolitik.** Es gehe darum, so dieser Vorschlag, das Ausbildungsniveau zu heben, den Erfordernissen der Wissensgesellschaft anzupassen, lebenslanges Lernen zu fördern. Dazu gehört marktgerechtes Fachwissen, aber auch soziale Kompetenz. Neben dem Output an Fähigkeiten und Fertigkeiten ist Chancengleichheit ein hoch defizitärer Anspruch an das Bildungs- und Ausbildungssystem: Benachteiligungen aufgrund sozialer oder ethnischer Herkunft bedürfen der Kompensation.
- **Politik der Anerkennung.** Dieser Ansatz geht davon aus, dass mangelnde oder verweigerte gesellschaftliche Anerkennung eine der Hauptursachen für die Krise des gesellschaftlichen Zusammenhalts sei. Sozialen Gruppen wie Migranten, Jugendlichen mit schlechten Bildungsabschlüssen, Alleinerziehenden, Behinderten und anderen werde gesellschaftliche Anerkennung verweigert, deshalb müssten staatliche Interventionen ihre Besserstellung im Auge haben. Dieser Vorschlag zielt nicht nur auf benachteiligte Minderheiten oder Randgruppen ab. Frauenförderpolitiken ging und geht es nicht nur um materielle Gleichstellung („Gleicher Lohn für gleiche Arbeit!“), sondern sehr wesentlich um die Anerkennung und gesellschaftliche Gleichstellung. Die Politik der Anerkennung bezieht sich nicht nur auf bestimmte soziale Gruppen, sondern auch auf bestimmte Arten des Zusammenlebens. Nicht nur die traditionelle Familie, sondern auch alternative Formen wie Wohngemeinschaften, nicht eheliche und gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften bedürfen einer besse-

ren Verankerung. Nicht zuletzt ist die Pluralität kultureller Praktiken, auch im Zusammenhang mit der Migration, ein Fokus, der im Zeichen der „Multikulturalität“ Anerkennungsdefizite aufweist.

- Eng verbunden mit der Politik der Anerkennung sind **Integrationspolitik und Gemeinwesenorientierung**. Bourdieu, Putnam und andere sehen das Schwinden des Sozialkapitals als ernsthafte Bedrohung westlicher Gesellschaften an: Aufmerksamkeit für andere, Selbstlosigkeit, Hilfsbereitschaft, Engagement für das Gemeinwesen seien Tugenden, die im Zuge der Individualisierung und sozialen Desintegration rückläufig seien (Braun 2003). Deshalb ginge es darum, Aktivitäten der Zivilgesellschaft, in Vereinen, bei ehrenamtlicher Arbeit, zu fördern und so die sensible gesellschaftliche Ressource der Vertrauensbildung zu verbreitern. Im Sozialbericht der Bundesregierung ist von „Engagementpolitik“ die Rede, die ressortübergreifend abgestimmt werden müsse und ausdrücklich die Förderung der öffentlichen Wertschätzung des bürgerschaftlichen Engagements zum Ziel habe (Sozialbericht 2009: 204). Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung bestätigt die Annahme, dass mehr Bildung und höheres Einkommen die Partizipationsbereitschaft steigern (Bundesregierung 2008: 126 ff.).
- **Lokales Soziales Kapital (LSK)** ist eine Berliner Initiative, die seit 2003 Mikroprojekte mit bis zu 10.000 Euro unterstützt, „die sich dafür einsetzen, den sozialen Zusammenhalt zu stärken und lokale Beschäftigungschancen für benachteiligte Personengruppen zu entwickeln“ (LSK 2009: 2). Es gehe darum, Beschäftigungschancen mit sozialem Zusammenhalt vor Ort zu verknüpfen, denn der Sozialstaat allein sei nicht in der Lage, „den dauerhaften sozialen Zusammenhang der Gesellschaft zu sichern“ (LSK 2009: 5). Bemerkenswert an diesem Projekt ist der Mikroansatz, der auch und gerade Kleinstvorhaben fördert und so die bürokratischen Förderhürden absenkt.

2 Problemfeld 2: Städte und Ballungsräume – Gentrifizierung, soziale Spaltungen, ethnische Unterschichtungen

2.1 Begriff und Erscheinungsformen

Unter Bedingungen der Globalisierung sind moderne Großstädte und Ballungsräume zu Zentren gesellschaftlicher Entwicklung mit vielfältigen internationalen Beziehungen geworden. Technik und Wissenschaft, Kultur und Medien, Hochschulen, konsum- und unternehmensnahe Dienstleistungen prägen die Stadt und ermöglichen vielen gut Ausgebildeten lohnende Arbeitsplätze und gesellschaftlichen Aufstieg. Die Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft macht Wissenschaft und Technik zur wichtigsten Produktivkraft und städtische Rahmenbedingungen zu ihren Voraussetzungen. Städte sind Labore von Innovationen, kultureller Vielfalt und pluralisierten Lebensstilen. Liberalität, Vielfalt und Toleranz gehören zu ihrem Image. Die städtische Eventkultur des Theaters, der Messen und Großveranstaltungen produziert unablässig diese Botschaften. Zugleich steht diese Form der Massenkultur für die symbolhafte soziale Integration der Stadtbewohner. Doch dieses Bild ist einseitig. Die Vorzüge der Individualisierung, aber auch soziale Desintegration zeigen sich besonders deutlich in den großen Städten und Ballungsräumen. Hier kumulieren auf der einen Seite der technisch-wissenschaftliche Fortschritt und die Aufstiegsmöglichkeiten in vielen modernen Dienstleistungsbranchen, auf der anderen Seite gibt es prekäre Beschäftigung und Armutsentwicklungen. Das Wechselspiel von Integration und Desintegration ist in den Städten auf besonders hohen Touren. Auf diese Weise sind **soziale Spaltungen** zwischen Arm und Reich, Gewinnern und Verlierern ein Kennzeichen der modernen Stadtentwicklung geworden. In den Städten finden sie einen räumlichen Ausdruck: Es gibt Wohngebiete der Wohlhabenden und solche der Armen und Ausgegrenzten.

Beobachtungen dieser Art sind nicht neu. Schon die Chicagoer Schule der Stadtsoziologie um Robert Park hat sie in den Zwanzigerjahren des letzten Jahrhunderts betont und nach der Gemeinschaftsbildung in der sozial polarisierten Stadt gefragt (Dangschat: 2004). Neu ist vielmehr die soziale

Umlaufgeschwindigkeit unter Bedingungen der Globalisierung und das Spektrum der Bedrohungen: Heute sind es auch die einst etablierten Mittelschichten, deren Privilegien und gefestigte soziale Situation gefährdet erscheint.

Gesellschaftlicher Zusammenhalt wird in den Städten auf eine besonders harte Probe gestellt. Das ist zunächst der Bevölkerungsstruktur geschuldet. Die traditionelle Familie ist hier besonders stark in der Defensive. Der Anteil der Ein-Personen-Haushalte nähert sich in vielen Großstädten der Fünfzig-Prozent-Marke oder hat sie schon überschritten. Das Phänomen der „Singles“ bedeutet zum einen die zumindest zeitweilige bewusste Lebenspraxis als Alleinlebender, aber hinter den hohen Zahlen der Ein-Personen-Haushalte verbirgt sich auch der demografische Wandel: Betagte, unfreiwillig allein lebende Witwer und Witwen bilden einen beträchtlichen, in Zukunft weiter steigenden Anteil. Darüber hinaus sind hohe Scheidungsraten, alternative Lebensformen und Patchworkfamilien in städtischen Umfeldern besonders ausgeprägt. Diese Trends verlangen Offenheit für neue Orientierungen und Bindungen oder aber den freiwilligen Rückzug auf eine individualistische Lebensperspektive. Kinder und Jugendliche sind relativ früh darauf angewiesen, eigenständige Perspektiven zu entwickeln. Traditionelle, lokal bezogene Nachbarschaften, die in ländlichen Gebieten oft über Jahre oder Jahrzehnte gewachsen sind, weichen dabei Beziehungsnetzwerken, die überlokale Strukturen aufweisen (Häußermann/Siebel 2004: 112 ff.). Mobilität und Flexibilität, die Imperative der individualisierten Dienstleistungsgesellschaft, verstärken die Notwendigkeit, solche Netzwerke anstelle gewachsener Nachbarschaften selbst aufzubauen und zu pflegen. Insbesondere für den suburbanen Raum der Vorstädte zeigen empirische Befunde eine „geringere Kommunikationsdichte und eine Abnahme öffentlichkeitsbezogener Verhaltensweisen“ (Schäfers 2006: 101). Gesellschaftlicher Zusammenhalt auf der Mikroebene (Familie, Nachbarn, Nahraum) und der Mesoebene (Arbeitswelt, Vereine) muss nicht schwächer ausgeprägt sein als in ländlich-kleinstädtischen Räumen, aber er ist weniger naturwüchsig und weniger über lange Zeit gewachsen. Er ist stärker selbst konstruiert und zeitlich weniger stabil.

Mit dem Begriff der **Segregation** bezeichnet die moderne Stadtsoziologie die sozialräumliche Verteilung der Einwohner nach bestimmten Mustern: nach Einkommen, Kaufkraft, Beruf/Bildung oder auch nach ethnischer Zugehörigkeit, heute auch mehr und mehr nach unterschiedlichen Lebensstilen und soziokulturellen Milieus. Im Ergebnis entsteht

die polarisierte, von erheblicher und wachsender sozialer Ungleichheit geprägte Stadt. Konsumgeprägte Zentren finden sich neben Szenevierteln, bürgerlichen Wohngebieten und sozialen Brennpunkten. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2008: 124) räumt ein: „In vielen deutschen Städten gibt es Quartiere mit einer Konzentration von städtebaulichen, wirtschaftlichen und sozialen Problemen: Mängel am Gebäudebestand und im Wohnumfeld, unzureichende Infrastruktur, Umweltbelastungen durch Verkehr und Luftschadstoffe, geringe Wirtschaftstätigkeit, niedriges Einkommen, Arbeitslosigkeit, fehlende Schul- und Bildungsabschlüsse und damit geringe Arbeitsmarktchancen der Quartiersbewohnerschaft.“ Diese Quartiere sind besonders belastet durch hohe Raten der Alltagskriminalität, sodass die Lebensbedingungen und -chancen insgesamt vergleichsweise eingeschränkt sind. Soziale Segregation hat ein Doppelgesicht: Der selbstbestimmten Wohngebietswahl der Wohlhabenden steht die erzwungene Ansiedlung der Ärmeren in billigen Wohnquartieren gegenüber. Soziale Ungleichheit und die Ungleichverteilung von Lebenschancen finden auf diese Weise ihren sozialräumlichen Ausdruck. Segregation ist ein sich entwickelnder Prozess im Zeitverlauf, bei der die Gefahren in der Bildung sozialer Gettos liegen: Der dauerhafte sozialräumliche, materielle und kulturelle Ausschluss wäre gleichbedeutend mit der Abkoppelung der Bewohner von den Normen und Regeln der Mehrheitsgesellschaft.

Häußermann verweist auf das Krisenmoment der Militanz. Wenn, wie in den USA, räumliche Segregation nicht mehr nur Ausdruck, sondern Ursache der Entstehung neuer städtischer Unterschichten ist, dann wächst die Gefahr gewaltförmiger Auseinandersetzungen: „Nicht mehr die rassistische Diskriminierung allein ist der entscheidende Prozess der Selektion, sondern eine räumliche Separierung, die für die Eingeschlossenen absolute Hoffnungslosigkeit bedeutet“ (Häußermann 1998: 17). Sozialräumliche Ausgrenzung bleibt nicht ohne Einfluss auf Mentalitäten und Selbstverständnis. Vergleichende empirische Untersuchungen über aufstrebende, gleichbleibende und abwärtsdriftende Regionen kommen zu ähnlichen Ergebnissen: Es ist nicht das Erleben von Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung, sondern primär die Angst davor in den abwärtsdriftenden Regionen, die zu Orientierungslosigkeit und einem feindseligen Klima führt und damit Erosionen des gesellschaftlichen Zusammenhalts bewirkt (Hüpping/Reinecke 2007).

Ethnische Segregation ist die Konzentration von Migranten in bestimmten Stadtvierteln (Häußermann/Siebel 2004: 173). Im Zuge der Anwerbung von Gastarbeitern seit den Fünfzigerjahren siedelten diese sich in Stadtvierteln an, die besonders preiswerten Wohnraum nahe den industriellen Arbeitsplätzen boten. Auf diese Weise entstanden in westdeutschen Großstädten und Westberlin – überwiegend türkische – „ethnic communities“. Berlin-Kreuzberg, Hamburg-Wilhelmsburg, Köln-Kalk oder Duisburg-Marxloh sind dafür Beispiele. Sie bieten den Bewohnern sprachlich-kulturell einfache Zugänge zu Kontakten, Kommunikation sowie ethnischen Ökonomien und Infrastrukturen, erschweren aber zugleich Kontakte und Integration in das deutschsprachige soziale Umfeld. Ethnische Kolonien bilden eigene Formen des gesellschaftlichen Zusammenhalts, aber je stärker sie dies tun, je weniger sind sie Teil des gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalts. Allerdings ist die türkische Gruppe in Deutschland heute längst nicht mehr so homogen wie noch die der ersten Zuwanderer. Zu beobachten ist ein Prozess der Heterogenisierung und des schwindenden Zusammenhalts **innerhalb** der türkischen Migranten: „Die Vielfalt der



Lebensformen hat somit zu gesellschaftlichen Desintegrationsprozessen innerhalb der türkischen Community geführt, wodurch teilweise eine verstärkte Hinwendung zu extremeren Vorstellungen nationaler oder religiöser Art begünstigt wird“ (Sen 1996: 267). Unter dem Druck der Arbeitslosigkeit, hoher Qualifikationsanforderungen des ersten Arbeitsmarktes und von Vorurteilen in der Aufnahmegesellschaft ist die Integration vor allem von Jugendlichen erschwert. Hohe Schulabbrecherquoten und hohe Kriminalität in dieser Gruppe sind eindeutige Zeichen für ihre geringe Integration. Die These von den sich entwickelnden **Parallelgesellschaften** verweist auf die strukturellen Probleme der Integration.

Das Phänomen multikultureller „Streetgangs“ wird als Begleiterscheinung ethnischer Segregation in Deutschland seit den 1970er-Jahren beobachtet (Farin/Seidel-Pielen 1994: 18 ff.). Dennoch hat es bisher keine nennenswerten Gewaltausbrüche von Migrant*innen Jugendlichen in segregierten Stadtteilen gegeben. Diese Gefahr ist aber nicht auszuschließen, denn in vergleichbaren europäischen Städten gab und gibt es immer wieder militante, teilweise von zahlreichen Jugendlichen begangene Aktionen. So etwa im Londoner Stadtteil Brixton 1981, in Birmingham 1982, in Pariser Vorstädten und im Anschluss daran auf andere französische Städte übergreifende Revolten im Jahr 2005. In all diesen Fällen waren die sozialen Bedingungen heruntergekommener Stadtteile, verfehlte Integrationspolitik und rassistische Grundstimmungen in der Bevölkerung verantwortlich für die Eskalationen (Kock 2008).

Armut und **Ausgrenzung** sind Stichworte der neueren Stadtsoziologie, die intensiv diskutiert und empirisch belegt sind. Sie verweisen auf den allgemeinen Trend einer sich besonders in den Städten verstärkenden sozialen Ungleichheit. Die Einkommensunterschiede und der Anteil der Armen, besonders bei Jüngeren und Kindern, hat in Deutschland schneller zugenommen als in den meisten anderen OECD-Ländern. Zwischen 2000 und 2005 war Deutschland Spitzenreiter bei der Zunahme von sozialer Ungleichheit und Armut im OECD-Vergleich (OECD 2009). Die Zunahme ungleicher Einkommensverteilung und die Erosion der Mittelschichten sind empirisch vielfach belegt (Schäfer 2009). Dabei lassen sich ökonomische (z. B. Arbeitslosigkeit, Einkommen), soziale (z. B. Verlust von Kontakten) und kulturelle (z. B. durch die „falsche“ Hautfarbe oder Herkunft) Muster der Ausgrenzung unterscheiden. Sie sind häufig miteinander verflochten und bilden die Basis für die neuen städtischen Unterschichten. Aufgrund der Probleme des Arbeitsmarktes sind derartige soziale Lagen keineswegs nur kurzfristig oder zeitlich eng begrenzt, sondern sie können

dauerhaft werden und zur langfristigen Perspektivlosigkeit führen. Für die Frage des gesellschaftlichen Zusammenhalts sind sie fatal: Mangelndes Selbstwertgefühl und fehlende Anerkennung führen zu Abkopplungen von den Normen und Werten der Mehrheitsgesellschaft. Es gehört zu den Charakteristika der neuen Armut, dass nicht nur schlecht Ausgebildete, Kranke und andere auf dem Arbeitsmarkt traditionell schwer vermittelbare Gruppen bedroht sind, sondern auch die Mittelschichten: „Selbstklassifikationen, zu den ‚Überflüssigen‘ zu gehören, treten nicht nur in den unteren sozialen Schichten auf, sondern auch bei Hochqualifizierten, die wider alle Erwartungen ihren festen Arbeitsplatz verloren haben und nicht wieder in einer dauerhaften Beschäftigung Fuß fassen konnten“ (Häußermann/Kronauer/Siebel 2004: 25). Verunsicherung, Rückzug vom gesellschaftlichen Leben und die Ausprägung fatalistischer Haltungen mögen den einzelnen Betroffenen prägen, wichtig wären hier stabilisierende soziale Netzwerke. Doch gerade in den städtischen Großsiedlungen werden schleichende Prozesse der **überforderten Nachbarschaften** beobachtet (Krings-Heckemeier/Pfeiffer 1998): Kumulierter Problemdruck und hohe Fluktuation in den Siedlungen führt nicht zu Solidarisierungseffekten, sondern eher zu verschiedenen Formen der Gleichgültigkeit. Der Pluralisierung von Lebensstilen in der modernen Gesellschaft tritt auf diese Weise die individualisierte Risikobewältigung an die Seite. Sowohl die Wege in die Armut als auch die Perspektiven ihrer Überwindung werden vielfältiger und verlangen viel von den Einzelnen, die sich immer weniger auf ein Netzwerk gleichartig Betroffener zurückbeziehen können (Berger 1994: 25 ff.).

Obdachlose, Drogenabhängige, „Klaukids“ und der Straßenstrich besetzen städtische Räume an zentralen Punkten, wie etwa rund um Bahnhöfe. Auch wenn sie selbst keine oder nur eine sehr geringe Bedrohung für die Sicherheit des Publikums sind, tangieren sie nicht nur das Image der Städte, sondern vor allem die Furcht der Bürger, Opfer einer Straftat zu werden. Angsträume sind jene städtischen Zonen, denen Kriminalität **zugeschrieben** wird, die von daher als sozialer Raum eher gemieden werden und deren Bewohner vielfältiger Ausgrenzung unterliegen. Kriminalität und **Kriminalitätsfurcht** sind wesentliche Einflussfaktoren für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, indem sie das Gefühl der Verunsicherung verstärken können und Verhaltensweisen im öffentlichen Raum konditionieren. Es sind weniger die unsichtbaren Delikte der Wirtschafts- oder Steuerkriminalität, welche die subjektive Sicherheit beeinträchtigen, als bestimmte Formen der Alltagskriminalität: Straßenraub, Wohnungseinbrüche, Körperverletzung und Jugendgewalt. Doch gerade die Auseinan-

dersetzung zwischen Jugendlichen, die Bildung gewaltbereiter Banden und die von Jugendlichen begangenen Straftaten treffen die sozial schwachen Stadtteile stärker als die wohlhabenden. Straßen und Plätze, die man bei Dunkelheit besser meidet, finden sich eher in den benachteiligten Wohngebieten. In Berlin zum Beispiel sind die Bezirke Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg und Neukölln besonders stark kriminalitätsbelastet. Innerhalb dieser Bezirke sind es, kleinräumlich gesehen, jene Kieze, in denen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe-/Hartz-IV-Bezug und hoher Migrantenteil zusammentreffen (Kriminalitätsbelastung 2007).

Insgesamt gesehen ist ein vielschichtiges Bündel von Trends der modernen Stadtentwicklung für die Erosion des sozialen Zusammenhalts verantwortlich: Die soziale und ethnische Segregation der Stadtbevölkerung trennt die sozialen Schichten. Armut produziert soziale Ausgrenzung in ökonomischer, sozialer und kultureller Hinsicht. Kriminalität und Kriminalitätsfurcht tragen dazu bei, die ohnehin schwierigen sozialen Lagen noch komplexer zu machen. Diese Trends bedeuten nicht **notwendigerweise** die Schwächung oder gar den Niedergang des sozialen Zusammenhalts, denn: Sie verlangen nach neuen Formen des sozialen Umgangs miteinander. Es wäre denkbar, dass neue und andere Formen des sozialen Zusammenhalts aufgrund der Problemlagen entstehen könnten. An dieser Stelle ist die Politik gefragt. Es geht darum, die Folgewirkungen von Makroprozessen – Tertiärisierung, Segregation, Gentrifizierung – genau zu analysieren, auf die lokalen Gegebenheiten anzuwenden und Programme zu entwickeln, die lokale Wirkungen auf den Arbeits- und Bildungsmarkt und auf die lokalen Infrastrukturen haben. Vergleichende Fallanalysen in jeweils reichen und armen Stadtteilen in Berlin, Leipzig, Köln und Mannheim haben gezeigt, dass die Bereitschaft der Bewohner zu einer innerstädtischen Politik des sozialen Ausgleichs höher ist als von Kommunalpolitikern vielfach angenommen (Häußermann/Läzer/Wurtzbacher 2004). Es liegt somit auch und gerade an den Kommunen, das städtische Gemeinwohl nachhaltig zu thematisieren, zu diskutieren und möglichst viele Bewohner dabei einzubeziehen.

2.2 Erklärungsansätze

Zum Verständnis der neueren Entwicklungen in Städten und Ballungsräumen wird immer wieder die **Tertiärisierung** als entscheidender Hintergrund angeführt: Die Auslagerung industrieller Fertigung aus den Städten und das Vordringen der Dienstleistungsbranchen hat zu einer Umstrukturi-

rierung des Produktionszyklus und der Erwerbsbevölkerung geführt. Der Lebenszyklus der Produkte beginnt bei Forschung und Entwicklung in den Städten und endet in der Massenfertigung in Billiglohnländern. Die globalisierte Ökonomie überwindet Raum und Zeit, nationale Grenzen und kulturelle Barrieren, unterstützt von schneller Informationstechnologie und schnellen Verkehrswegen. Der Prozess der Tertiarisierung führt zu sozialräumlichen Veränderungen, die sich an der Scheidelinie von Armut und Wohlstand vollziehen: **Gentrifizierung** bedeutet die Aufwertung innerstädtischer und innenstadtnaher Wohnviertel durch teure Sanierung für die Klientel der gut Ausgebildeten, Nachgefragten, Etablierten der Dienstleistungssektoren und zugleich die Vertreibung derjenigen, die nicht mithalten können. Steigende Wohn- und Lebenshaltungskosten in den derart aufgewerteten Stadtvierteln sorgen dafür, dass Arbeitslose, Einkommensschwache, prekär Beschäftigte, Alleinerziehende und andere sich neue, billigere Wohnungen suchen müssen. Unter dem Aspekt des gesellschaftlichen Zusammenhalts sind Effekte der Entsolidarisierung die Folge: „Die ‚neue Dienstleistungsklasse‘ setzt karriereorientierte, gut ausgebildete Menschen voraus, die sowohl im Beruf als auch in ihrer Freizeit unter hohem Effizienzdruck stehen. Das führt zu Haltungen, die mit demonstrativem Konsum, Hedonismus, Individualismus, Flexibilität und Entsolidarisierung beschrieben werden können“ (Dangschat 1995: 52).

Gentrifizierung prägt die räumliche und soziale Fluktuation in den Städten, aber auch ihr Image. In den neuen wohlhabenden Vierteln entstehen Einkaufszentren, Ladenzeilen, Boutiquen und kulturelle Angebote, die das Image und das Gesicht der Städte nach außen prägen. Auch dadurch erhöht sich der Wohnwert im Hinblick auf Immobilienpreise, Statusgewinn der Bewohner und Außenrepräsentation der Städte. Die sanierten und aufgewerteten Gebiete sind die Filetstücke des Stadtmarketings. Sie symbolisieren Attraktivität und Lebensqualität und sind die Vorzeigestücke für die auswärtigen Investoren.

Im Rahmen der Dienstleistungsgesellschaft sind lokal gebundene Rohstoffe nicht mehr der primäre Produktionsfaktor. Innovationen, Know-how, Technologien, Wissenstransfer und Kreativwirtschaft sind an deren Stelle getreten. Sie wären prinzipiell an vielen Orten, in vielen Städten herstellbar. Deshalb hat sich innerhalb der Städte eine starke Konkurrenz um Investitionen entwickelt, Städte müssen wie Unternehmen handeln, wenn es darum geht, Investoren und Kunden zu werben. Neben die primären Standortfaktoren (Verkehr, Steuerbelastungen, Wirtschaftsförderung, Zulieferer, bauliche Strukturen, Bildungseinrichtungen) sind weitere

getreten: Wissenstransfer, kulturelle Infrastruktur, Freizeitangebote, öffentliche Sicherheit, Kriminalitätsfurcht und das Image. Für die moderne Stadtpolitik sind dies Parameter, die höchste Priorität haben. Mit dem Begriff des **Stadtmarketings** ist jener Zusammenhang gemeint, der die Gesamtheit der Selbstdarstellung und Einwerbung von Investitionen seitens der Städte bezeichnet. Zunächst, während der Siebzigerjahre, war dies eine Möglichkeit zur Belebung und Aufwertung der Innenstädte, die in der Konkurrenz mit den Einkaufszentren „auf der grünen Wiese“ bestehen mussten, bevor es sich dann mit seinen „inszenierten Ereignissen“ (Schäfers 2006: 94 ff.) im Rahmen der Globalisierung zu einem Instrument des Wettbewerbs mit anderen Städten entwickelte. Städtekonkurrenz und der Aufschwung des Stadtmarketings scheinen eine unausweichliche Konsequenz der Globalisierung zu sein: „Die Suchräume für Investments, Handels- und Produktionsbeziehungen werden durch die Globalisierung nahezu weltweit ausgedehnt (‘worldwide sourcing’), d. h. es entsteht potentiell eine weitgehende Beliebigkeit des Ortes wirtschaftlicher Produktion und Wertschöpfung“ (Dangschat 1996; 40).

Vor diesem Hintergrund befindet sich kommunale Sozialpolitik, die an den Schattenseiten der Stadtentwicklung ansetzt und die den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördert, aus zwei Gründen in der Defensive: Die Finanzkrise der Städte und Kommunen engt den Handlungsspielraum stark ein. Sinkende Gewerbesteuererinnahmen und erhöhte Ausgaben im Sozialbereich verstärken die ohnehin desaströse Lage der kommunalen Haushalte und lassen selbst vielerorts überfällige Bausanierungen unmöglich erscheinen. Darüber hinaus legt Stadtpolitik unter Bedingungen scharfer Standortkonkurrenz den Schwerpunkt auf das Stadtmarketing, um das „Produkt Stadt“ möglichst gut zu verkaufen. Wäre es anders, würde Stadtpolitik soziale Brennpunkte in den Mittelpunkt rücken, hätte dies womöglich fatale Auswirkungen im Wettbewerb um Investitionen. Das „Unternehmen Stadt“ kann nicht allzu tiefe Einblicke in die eigenen Unzulänglichkeiten gestatten – darin ähnlich den kommerziellen Unternehmen, die eigene Mängel nicht öffentlich machen, um die Kunden bei der Stange zu halten. Soziale Projekte haben, strukturell gesehen, schlechte Chancen gegenüber der Förderung der Eventkultur.⁷

⁷ Es ist sicher nicht zufällig, dass ein dramatisches kommunales Krisenszenario nicht von einer einzelnen Stadt, sondern von den Oberbürgermeistern von acht deutschen Großstädten gemeinsam als Manifest veröffentlicht wurde (Kronawitter 1994: 7–15). Dort werden in scharfen Worten die soziale Spaltung, das Ungleichgewicht der Lebenschancen und die Kriminalitätsentwicklung beklagt. Über die Krise des gesellschaftlichen Zusammenhalts heißt es u. a.: „Wir beklagen das Schwinden von Bürgersinn und sozialem Engagement, die Ausbreitung von Desinteresse und Gleichgültigkeit, das wachsende Unbehagen gegenüber Politik und Verwaltung, kurz: die provozierende Verantwortunglosigkeit gegenüber der Res publica“ (Kronawitter 1994: 9).

2.3 Empfehlungen aus der wissenschaftlichen Debatte

- Im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Debatte stehen Vorschläge **zu sozialpolitischen Interventionen, mehr Bürgerbeteiligung und Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenschancen von benachteiligten Gruppen**. Nicht die wohnungs- und arbeitsmarktbedingte Segregation selbst dominiert die Handlungsansätze, sondern ihre Folgen (Strohmeier 2006: 47 ff.). Im politischen Bereich setzte sich die Einsicht durch, dass strukturelle Entwicklungen wie die Tertiarisierung, der Abbau industrieller Strukturen und die Arbeitslosigkeit verantwortlich für die Armutsentwicklung in Teilen der Gesellschaft sind, insbesondere im städtischen Raum. Bemerkenswert ist die in den Sozialwissenschaften schon lange vertretene These der Dauerhaftigkeit sozialer Ausgrenzung, die im politischen Bereich mit großer Verspätung erst seit etwa Ende der Neunzigerjahre aufgegriffen worden ist: Wirtschaftlicher Aufschwung und der Abbau der Arbeitslosigkeit bedeutet nicht automatisch die Auflösung sozialer Brennpunkte. Es bedarf vielmehr kontinuierlicher Anstrengungen in den sozial schwachen Stadtteilen.
- Vier Jahre nach der Wende erschien der viel beachtete Armutsbericht des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, der solche strukturellen sozialen Verwerfungen vor allem auch für Ostdeutschland untersuchte (Hanesch u. a. 1994). Eine der Konsequenzen war die in dem Bericht geforderte kontinuierliche **Armuts- und Reichtumsberichterstattung** der Bundesregierung. Eine weitere ist der Aufschwung der Sozialberichterstattung bei staatlichen Stellen und Verbänden, der sich seit Anfang der Achtzigerjahre abzeichnete, zunächst aber lange um Anerkennung kämpfen musste, denn Armut gab es in Deutschland in den Augen großer Teile der politischen Öffentlichkeit gar nicht (Bartelheimer 2001: 13 ff.). Inzwischen ist die kontinuierliche Sozialberichterstattung zum festen Bestandteil und zur Grundlage politischer Debatten und Entscheidungen geworden. Die Debatte konzentriert sich heute nicht mehr auf die Frage, ob es Armut überhaupt gibt, sondern darauf, wie sie bekämpft werden kann.
- 1999 erfolgte der Start des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“. Das **Projekt Soziale Stadt** greift die Ergebnisse der Armuts- und Stadtforschung auf, vor allem die Befunde zur Arbeitslosigkeit, Armutsentwicklung und



Segregation. Neben wirtschaftlichen Problemen der Bewohner werden die Infrastruktur benachteiligter Gebiete, Wohnumfeldmängel und Ausbildungs- und Arbeitsplätze vor Ort bearbeitet. Zielgebiete waren im Jahr 2008 450 Ortsteile in 285 Städten und Gemeinden (Bundesregierung 2008a). Für die Jahre 1999 bis 2004 standen 1,2 Milliarden Euro zur Verfügung. Beachtenswert ist, dass Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhalts von Anfang an in das Programm integriert wurden: „nachbarschaftliche Probleme wie Konzentration benachteiligter Haushalte (unter anderem mit Migrationshintergrund), Fortzug einkommensstärkerer Haushalte, Fehlen von Zusammengehörigkeitsgefühl, Spannungen im Zusammenleben verschiedener Bevölkerungsgruppen, soziale Konflikte, geringe Einwohnerinitiative, Perspektivlosigkeit, Drogen- und Alkoholmissbrauch, Vandalismus und Kriminalität“.⁸ Es geht bei diesem Programm, so Schäfers (2006: 183), „nicht nur

⁸ Vgl. www.sozialestadt.de/programm/hintergrund: Diese Website enthält zahlreiche Hinweise, Projektberichte, Evaluationsberichte usw.

darum, die jeweilige Quartiersbevölkerung besser in die Stadtgesellschaft zu integrieren, sondern einem Auseinanderdriften der Stadtteile vorzubeugen, im Extremfall also die amerikanischen, britischen und französischen Entwicklungen von sog. No-Go-Quartieren zu verhindern.“ Bei der Förderung von Modellvorhaben bezogen sich im Jahr 2009 fast drei Viertel der Projekte auf sozial-integrative Maßnahmen: Integration von Migranten/Migrantinnen, soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur (Deutsches Institut für Urbanistik 2009: 18). Der sozialpolitische Schwerpunkt sozialer Transfers wird so mehr und mehr durch eine Politik der Subsidiarität und eine Politik der Anerkennung ergänzt.

- Migration, ethnische Konflikte und die besonderen Ausgrenzungs- und Armutsrisiken der Zuwanderer werden wissenschaftlich seit etwa 25 Jahren intensiv erforscht. Auch hier haben die Politikfelder der Sozial-, Innen- und Rechtspolitik verspätet reagiert. Heute haben im lokalen Bereich **Maßnahmen und Programme der Integration von Migrantinnen und Migranten** große Priorität. Es geht heute nicht allein um die Verbesserung der lokalen Infrastrukturen und der sozialen Teilhabe, sondern um etwas Prinzipielles: die Anerkennung von Verschiedenheit. Die Politik der **Diversity** ist bemüht, ethnische und kulturelle Vielfalt zu einer Selbstverständlichkeit in der alltäglichen Lebenswelt werden zu lassen. Die stadtsoziologische Forschung rückt dabei mehr und mehr von der Forderung nach der sozialen Mischung der Stadtquartiere ab und beginnt zu akzeptieren, dass ethnische Segregation durchaus Integrationsfunktionen ausüben kann und somit positive Effekte aufweist (Häußermann 2009).
- Das 2006 nach dem Modell der anglo-amerikanischen „community foundation“ in Deutschland begründete Konzept der **Bürgerstiftungen** umfasst mittlerweile ein Stiftungskapital von über 100 Millionen Euro, 13.000 Stifter haben sich beteiligt. Es zielt auf die Förderung oder Durchführung von Projekten für Jugendliche, Bildung, gegen Rechtsextremismus und ist ein wichtiges Projekt des zivilgesellschaftlichen Engagements in der Kommune (www.die-deutschen-buergerstiftungen.de).
- Die **Stärkung der Resilienz** (= Fähigkeit zum Umgang mit besonders schwierigen Lebenslagen) von Kindern in städtischen Armutskontexten hat sich als besonders dringlich erwiesen. Was Strohmeier die „absehbare Überlastung der informellen Solidarpotenziale in den

Familien“ genannt hat (2006: 7), zählt zu den größten sozialen Herausforderungen in den Städten. Unter den Umweltfaktoren, die besonders wichtig sind für die Herausbildung von Resilienz, zählen gute Schulbildung, Erziehungskompetenz der Eltern, Verfügbarkeit von Identifikationsmodellen und mindestens eine verlässliche Bezugsperson (Blum-Maurice 2006). Die Frankfurter Präventionsstudie versuchte, Kinder und ihre Eltern in der ersten Bildungseinrichtung ihres Lebens zu erreichen, in der Kindertagesstätte (Leuzinger-Bohleber/Fischmann/Vogel 2008). Es waren vor allem Kinder von Migranten und anderen sozial benachteiligten Familien, von denen anzunehmen war, dass sie aufgrund ihrer prekären Kindheit gewalttätig waren oder werden würden. Die Studie zeigt nachdrücklich, wie wichtig primäre frühkindliche Interventionen sind, wie etwa therapeutische Arbeit mit Kindern und ihren Eltern oder auch Schulung und Fortbildung der Erzieher und Erzieherinnen. Noch früher setzt der vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen initiierte Modellversuch zur frühen Förderung von Kindern aus Hochrisikofamilien an (Pfeiffer u. a. 2006). In drei zeitlichen Phasen, beginnend vor der Geburt bis zur Mitte des dritten Lebensjahres, wird umfangreiche Hilfe angeboten: Hausbesuche durch Hebammen und Familienhelferinnen, Beratung, Krisenintervention und Lebensplanung stehen im Mittelpunkt. Die überragende Bedeutung frühkindlicher Prävention kann auch am Ergebnis von Befragungen von sogenannten Intensivtätern ermessen werden. Qualitative Interviews mit polizeilich als solche in Berlin geführten 14- bis 18-Jährigen zeigen die hohen biographischen Belastungen durch Migrationshintergrund, Aufwachsen in sozialen Brennpunkten und Umgang mit kriminalitätsfördernden Gleichaltrigengruppen, abgebrochene Schulkarriere und das Fehlen einer Berufsausbildung (Ohder 2007). Frühkindliche Intervention ist vermutlich erfolgversprechender als die Resozialisierung im Jugendalter.

■ Die **Vernetzung professioneller lokaler Akteure** ist eine auf Nachhaltigkeit angelegte Strategie der städtischen Problembearbeitung. Dabei geht es um konkrete Fallbearbeitung, aber auch darum, Berufslogiken miteinander besser ins Gespräch zu bringen, die im gleichen städtischen Raum arbeiten, vor denselben Problemen stehen, aber unterschiedliche Sichtweisen und Lösungsmöglichkeiten haben. Instrumente sind zahlreiche Einzelprojekte, runde Tische und Konferenzen, die zu mehr Gemeinsamkeit beitragen sollen. Ein aktuelles Beispiel ist der Versuch, Trennendes und Verbindendes in der Arbeit von Polizei und Sozialarbeit auszuloten (Möller 2009).

- Sicherheit und Sicherheitsgefühl in den Städten ist eine wichtige Basis des gesellschaftlichen Zusammenhalts und auch ein bedeutender Standortfaktor (Jaschke 1997). Das zunächst in den Achtzigerjahren in den USA und Großbritannien entwickelte Konzept des „**community policing**“ geht davon aus, dass die Gemeinde der richtige Ort der Kriminalprävention ist. Es betont die Verantwortlichkeit aller Bewohner, setzt auf ihre Aktivierung und die Kooperation aller beteiligten institutionellen Akteure (van Ooyen 2006). Seit den Neunzigerjahren wird es in Deutschland diskutiert und umgesetzt. Polizeiinterne Entwicklungen hin zum Leitbild einer bürgernahen Polizei trafen sich mit den Ideen des „community policing“. Inzwischen gibt es zahlreiche Kooperationen, Projekte, kriminalpräventive Räte, Sicherheitspartnerschaften und ähnliche Initiativen. Bei der Mehrzahl der Projekte sind positive Effekte auf den Zusammenhalt in der Gemeinde zu verzeichnen (Feltes 2004).

3 Problemfeld 3: Politikdistanz und Fragmentierung der Wählermilieus

3.1 Begriff und Erscheinungsformen

Politische Beteiligung ist eine wichtige Voraussetzung der Demokratie. Weitreichender demokratischer Grundkonsens ist Voraussetzung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Er lässt sich näher bestimmen als eine Wertegemeinschaft in dem Sinne, dass zentrale Werte des Gemeinwesens geteilt und aktiv gelebt werden. Es handelt sich dabei um Verfassungsprinzipien, wie sie etwa in Artikel 1 und 20 des Grundgesetzes festgelegt sind, aber auch um vorkonstitutionelle Werte im Zwischenbereich von Politik und Alltagshandeln: Toleranz, Gewaltfreiheit, Respekt, Anerkennung der Streitkultur, Vertrauen in gute Argumente, Bereitschaft, sich für das Allgemeinwohl einzusetzen. Diese nicht vollständige Liste besteht aus weichen, schwer messbaren Indikatoren, deren gesellschaftliche Verankerung gleichwohl die Funktionsfähigkeit und die Qualität von Demokratie ausmachen. Münkler und Wassermann (2008) sprechen in diesem Zusammenhang von sozialmoralischen Ressourcen, ohne die freiheitlich verfasste Gesellschaften auf Dauer nicht bestehen können. Sie sind mehr oder weniger verwurzelt in der Lebenswelt. Sie sind nur sehr beschränkt von politischen Akteuren, Medien und Verbänden zu beeinflussen und wenn, dann ist dieser Einfluss wiederum schwer messbar.

Es ist geradezu naiv, die aus Meinungsumfragen gewonnen einzelnen Zustimmung- oder Ablehnungswerte zu politischen Fragen als Indikatoren von Krise oder Stabilität zu werten. Die in der deutschen Politikwissenschaft seit den Achtzigerjahren entwickelte Forschung über politische Kultur(en) fragt nach den kollektiven politischen Orientierungen der Bürger, also nicht danach, was politisch geschieht, sondern danach, was die Bürger darüber denken. Diesem Ansatz folgend, bedürfte es eines vertikalen (historischen) und eines horizontalen (systemvergleichenden) analytischen Konzepts, um die tatsächliche Stabilität oder Krise eines politischen Systems und des gesellschaftlichen Zusammenhalts darzustellen (Schuppert 2008). Dies kann hier aus pragmatischen Gründen nicht erfolgen. Doch ein Blick auf die historische Ebene des Verhältnisses von politischem Engagement, Politikdistanz und Demokratiezufriedenheit in Deutschland scheint

unerlässlich. Nur aus einer solchen historischen Entwicklungsperspektive können die gegenwärtigen krisenhaften Aspekte der politischen Beteiligung herausgearbeitet werden.

Politische Beteiligung, demokratischer Grundkonsens und gesellschaftlicher Zusammenhalt waren in Deutschland aufgrund der Geschichte des 20. Jahrhunderts schweren Belastungen ausgesetzt, die bis heute fortwirken. Die Weimarer Republik war am linken und rechten Rand fraktioniert in Kommunisten und Nationalsozialisten und eine relativ schwache Mitte dazwischen. Demokratische Grundüberzeugungen waren in der Gesellschaft zu wenig ausgeprägt. Darin liegt eine der wesentlichen Ursachen für das Scheitern der Weimarer Republik. In unserem Zusammenhang ließe sich sagen: Der gesellschaftliche Zusammenhalt während der Weimarer Republik war labil aufgrund der Klassenstruktur der Gesellschaft, den relativ geschlossenen politisch-sozialen Milieus und der mangelnden Verankerung der rechtsstaatlich-parlamentarischen Demokratie im Bewusstsein der Bürger.

Die zweite deutsche Demokratie nach 1949 wurde nach der restaurativen Phase in der Nachkriegszeit erst nach der Studentenrevolte Ende der Sechzigerjahre, dem damit einsetzenden Wertewandel und einer größeren Liberalität der Gesellschaft zu einer lebendigen partizipativen Demokratie. Die Wende 1989/90 brachte neue soziale Spaltungen in Ost und West und die Konfrontation einer fortgeschrittenen partizipativen Demokratie im Westen mit einem gänzlichen demokratischen Neuanfang im Osten, wo schon bald nach der Wende der Verlust von gesellschaftlichem Zusammenhalt und kollegialer und nachbarschaftlicher Hilfsbereitschaft beklagt wurde. Die Gesellschaftsgeschichte der neuen Bundesländer nach 1989/90 war dadurch geprägt, dass Tertiarisierung und Individualisierung, die in Westdeutschland über Jahrzehnte den sozialen Wandel beschleunigt hatten, sich nun im Schnellverfahren durchsetzten. Der Verlust alter Gewissheiten und Bindungen und die Chance neuer beruflicher und biographischer Orientierungen musste von den ehemaligen DDR-Bürgern im Eiltempo absolviert werden, damit sich die Lebensverhältnisse in West und Ost halbwegs angleichen konnten.

Die beiden Diktaturen im Deutschland des 20. Jahrhunderts, ihre konfliktreichen Vor- und Nachgeschichten haben eine tief verwurzelte gesellschaftliche Skepsis gegenüber Politik und politischen Eliten begründet und hinterlassen. Daran ändern kurzzeitige Phasen des demokratischen Aufbruchs wenig, wie etwa Willy Brandts Motto „Mehr Demokratie wagen“

Anfang der Siebzigerjahre und die Wendezeit um 1989/90. Der Blick auf die europäischen Nachbarn bestätigt diese Entwicklung. Die Identifikation mit dem Gemeinwesen, gemessen etwa am Stolz auf bestimmte Segmente des politischen Systems, aber auch der Nationalstolz, sind in Deutschland im internationalen Vergleich schwächer ausgeprägt (Rudzio 2006: 436 ff.).

Die historischen Brüche in der Entwicklung der Demokratie in Deutschland sind nicht folgenlos geblieben. Das Grundgesetz hat eine vergleichsweise junge Tradition, es ist nicht aus einer demokratischen Revolution hervorgegangen und nicht von einem Plebiszit bestätigt worden. Die Demokratie in Deutschland ist nicht von innen heraus erkämpft, sondern von außen erzwungen (1949) oder mit skeptischer Duldung der Alliierten auf das vereinte Deutschland übertragen worden (1989/90). Dies mögen weitere Gründe dafür sein, warum sich die Leidenschaft der Deutschen für die Demokratie in Grenzen hält, warum die Glaubwürdigkeit demokratischer Politik latent und offen in Zweifel gezogen wird und warum das Ansehen von Politikern nicht eben hoch ist.



Heute setzen sich aber auch Entwicklungen fort, die im Zusammenhang stehen mit der Modernisierung der Gesellschaft und vor allem mit der in Kapitel 1 beschriebenen Individualisierung und ihren Schattenseiten, den Prozessen der sozialen Desintegration. Über Jahrzehnte bedeutete politisches Interesse und Engagement die Nähe oder Identifikation mit einer der etablierten Parteien, oft verbunden mit Gewerkschaftsarbeit. Das beiderseits volksparteiliche konservativ-christdemokratische Lager auf der einen und das sozialdemokratische auf der anderen prägten die Geschichte der Bundesrepublik bis zum Aufstieg der Grünen in den Achtzigerjahren. Flankiert wurde es von einem kleinen, nationalliberalen Milieu um die FDP, die erst in den Siebzigerjahren einen starken sozialliberalen, bürgerrechtlichen Flügel entwickelte. Die Bereitschaft, sich in diesen klassischen Formen der politischen Beteiligung, in Parteien und Gewerkschaften zu engagieren, lässt, langfristig gesehen, nach. Die Zahlen sprechen eine eindeutige Sprache. Die DGB-Mitgliedsgewerkschaften verlieren zwischen 1994 und 2008 rund ein Drittel ihrer Mitglieder. 1994 verzeichneten sie noch 9,76 Millionen, im Jahr 2008 nur noch 6,37.⁹ Ähnliche Entwicklungen prägen die etablierten Parteien. Zwischen 1990 und 2007 verlieren sie – mit Ausnahme der Grünen – in großer Zahl Mitglieder.

Tabelle 3: Mitgliederentwicklung der Parteien

	Jahresende 1990	Jahresende 1998	Jahresende 2007
CDU	789.609	626.342	536.668
SPD	943.402	775.036	539.861
CSU	186.198	179.520	166.364
FDP	178.625	67.897	64.078
GRÜNE	41.316	51.812	44.320
LINKE (PDS)	280.882	94.627	71.711

Quelle: Niedermayer 2009

⁹ Berechnet nach Angaben des DGB, vgl. www.DGB.de.

Es gibt mehrere Gründe für diese Entwicklung, neben Individualisierung, Mobilität und Flexibilität, die dauerhafte Bindungen erschweren: Die Unionsparteien sind erst seit Ende der Sechzigerjahre aktive und diskussionsfreudige Mitgliederparteien und drohen nun auf den Stand vor Ende der Sechzigerjahre zurückzufallen. Die SPD ist von der Erosion ihrer Stammklientel, der Arbeiter und Facharbeiter, bedroht, weil dieses politische Milieu zahlenmäßig kleiner wird. Überdies ist die Linke spätestens mit ihrem 21-Prozent-Wahlergebnis bei der Landtagswahl am 30. August 2009 im Saarland zu einem sehr ernsthaften Konkurrenten für die SPD geworden. Bedenkt man den Mitgliederschwund der traditionell den Sozialdemokraten nahe stehenden Gewerkschaften, dann kann man das historische Ausmaß der Krise der politischen Repräsentation der Arbeitnehmerschaft erahnen. Von den kleinen Parteien sind im Hinblick auf die Mitgliederentwicklung allein die Grünen stabil, wohl vor allem deshalb, weil sie zentrale Werte der Modernisierung wie Bildung, Umwelt, Pluralität, Weltoffenheit, Gleichstellungspolitik und neue Familienstrukturen besonders deutlich repräsentieren.

Neben den sinkenden Mitgliederzahlen der Parteien und Gewerkschaften sind weitere Indikatoren empirisch gut gesichert, die auf eine sinkende oder stagnierende Akzeptanz der etablierten politischen Repräsentanten hinweisen (Decker 2007):

■ **Sinkende Wahlbeteiligung:** Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament sinkt die Wahlbeteiligung von 62 Prozent (1979) kontinuierlich auf 43 Prozent (2009). Bei Bundestagswahlen sinkt sie von 91,2 Prozent (1972) über 77,7 Prozent (2005) auf 71,2 Prozent (2009). Landtagswahlen haben sich nach unten eingependelt, auf Werte zwischen 50 und 70 Prozent.¹⁰ Dramatisch ist der Rückgang bei Kommunalwahlen: „Seit Beginn der 1990er-Jahre bricht die kommunale Wahlbeteiligung in Deutschland ein. Noch während der elften Legislaturperiode (1987–1989) lag die durchschnittliche Wahlbeteiligung in denjenigen Bundesländern, in denen in diesem Zeitraum eine Kommunalwahl stattfand, bei etwa 70 Prozent. Heute nimmt kaum mehr die Hälfte der Wahlberechtigten an den Wahlen zu den kommunalen Vertretungs-

¹⁰ Bei den Landtagswahlen am 30. August 2009 gab es unterschiedliche Entwicklungen. In Sachsen fiel die Wahlbeteiligung von 59,1 (2004) weiter auf 51,9 Prozent. In Thüringen stieg sie leicht von 53,8 (2004) auf 55,5 Prozent, stärker im Saarland, wo sie von 55,5 (2004) auf 67,5 Prozent anstieg, vermutlich durch die starke Polarisierung durch die Linke und ihren Spitzenkandidaten Lafontaine. Bei den Landtagswahlen am 27. September 2009 in Schleswig-Holstein stieg sie auf 70,0 Prozent (2004: 66,5), am gleichen Tag in Brandenburg stieg sie von 56,4 Prozent (2004) auf 67,0 Prozent. Dieser Anstieg ist zurückzuführen auf die Zeitgleichheit mit der Bundestagswahl.

körperschaften teil“ (Vetter 2008: 1). Bestätigt wird dieser Trend bei den Kommunalwahlen im größten Bundesland Nordrhein-Westfalen am 30. August 2009: Die Wahlbeteiligung sinkt auf 52,3 Prozent (2004: 54,4 Prozent). Bemerkenswert ist die Differenzierung nach Regionen: In wirtschaftlich gut entwickelten Regionen ist die Wahlbeteiligung höher, in sozioökonomisch eher abgehängten relativ niedrig, und der Anteil der rechtsextremen Wähler ist vergleichsweise hoch (Legge/Reinecke/Klein 2009).

■ **Rückgang der Stammwähleranteile und Anstieg der Wechselwähler:** Zwischen 1976 und 1998 ist der Anteil der Wechselwähler von 16 Prozent (1976) auf 21 Prozent (1998) angestiegen, es kann vermutet werden, dass er langfristig weiter steigen wird. Rudzio spricht in diesem Zusammenhang von einer „Zunahme des situationsbezogenen Wahlverhaltens“ (2006: 181). Sinkende Anteile an Stammwählern und steigende an Wechselwählern entsprechen den wesentlichen Punkten der gesellschaftlichen Modernisierung: Flexibilität, weniger dauerhafte Bindungen, Wechsel der Parteipräferenz, Differenzierung der sozialen Milieus. Insofern ist die Figur des Wechselwählers der zeitgemäße Ausdruck politischer Parteinahme. Die beiden derzeit empirisch gehaltvollsten Studien zum Wandel der sozialen Milieus (Vester u. a. 2001; Neugebauer 2007) kommen zum Ergebnis der starken Ausdifferenzierung der Milieus. So unterscheidet zum Beispiel Neugebauer neun verschiedene Milieus: Die Leistungsindividualisten (11 Prozent), die etablierten Leistungsträger (15 Prozent), die kritischen Bildungseliten (9 Prozent), das engagierte Bürgertum (10 Prozent), die zufriedenen Aufsteiger (13 Prozent), die bedrohte Arbeitnehmermitte (16 Prozent), die selbstgenügsamen Traditionalisten (11 Prozent), die autoritätsorientierten Geringqualifizierten (7 Prozent) und das abgehängte Prekariat (8 Prozent; Neugebauer 2007: 68 ff.). Diesen Lebenslagen können Wertorientierungen, Handlungsorientierungen und politische Präferenzen zugeordnet werden, die allerdings eher werte- als parteienorientiert sind. Verlierer sind die Unionsparteien und die SPD, die eben nicht milieugebunden agieren, sondern ihren volksparteilichen Anspruch beibehalten, ohne aber umfassende milieübergreifende Integrationsleistungen erbringen zu können.

■ **Sinkende Zufriedenheit mit den etablierten Parteien und der Demokratie als solcher:** Im langfristigen Trend zwischen 1980 und 2004 sinkt sowohl in West- wie auch in Ostdeutschland der Anteil derer, die sich sehr oder ziemlich zufrieden mit dem Funktionieren

der Demokratie äußern (Scheuer 2005). Dieser Befund ist deshalb bedenklich, weil hier nicht eine durch aktuelle Skandale bewirkte Momentaufnahme vorliegt, sondern von einem längerfristig wirksamen Trend des Vertrauensverlustes ausgegangen werden muss. Das Vertrauen in die etablierten Altparteien CDU/CSU, SPD und FDP sinkt. Zwischen 1977 und 1994 ist der Prozess des Ansehensverlustes deutlich nachweisbar, besonders stark gehen nach der Vereinigung 1989/90 die Parteibindungen und -sympathien zurück (Falter/Rattinger 1997).

■ **Interesse an unkonventionellen Formen politischer Beteiligung:**

In der empirischen Politikforschung ist vielfach hervorgehoben worden, dass das Interesse an Politik keineswegs generell nachlässt, wohl aber an konventionellen Formen wie Wahlen, Partei- oder Gewerkschaftsmitgliedschaft. Unkonventionelle Formen wie etwa die Wahl einer Partei, die man normalerweise nicht wählen würde, bewusste Wahlenthaltung, Mitarbeit in Bürgerinitiativen oder Ehrenämtern, zeitlich begrenzte Projektmitarbeit, Teilnahme an Kundgebungen und Demonstrationen, ziviler Ungehorsam oder Unterschriftensammlungen sind stärker akzeptierte Formen der persönlichen politischen Beteiligung (Bertelsmann Stiftung 2004). Nicht die politische Grundüberzeugung und das Bekenntnis dazu auf dem Stimmzettel sind das entscheidende Motiv, sondern die Nachvollziehbarkeit, Zielorientierung und spürbare Wirksamkeit des eigenen Engagements.

■ **Große Politikdistanz des unteren Drittels der Gesellschaft:**

Die eigentliche Dramatik der oben genannten Entwicklungen zeigt sich, wenn man sie schichtspezifisch interpretiert. Dann nämlich stellt sich heraus, „dass ein nicht unerheblicher Teil der Wahlberechtigten sich mehr oder weniger von der Politik abgewendet, das Vertrauen in sie und die Parteien verloren und, sofern sie nicht bereits Nichtwähler geworden waren, sich zunehmend Parteien des linken oder rechten Flügels des deutschen Parteiensystems zugewandt hatte“ (Neugebauer 2008: 31 f.; Linden/Thaa 2009). Auch die Gewerkschaften können dieses Drittel nur schwer oder gar nicht erreichen, denn sie sind getragen „von älteren Arbeitnehmern in Normalarbeitsverhältnissen, die in ihrer Beschäftigung zudem wenig bedroht sind“ (Seidel/Schlese 2005: 22). Im unteren Drittel der Gesellschaft ist der Anteil der Arbeitslosen hoch, ebenso der Anteil der Männer, es überwiegt einfache bis mittlere Schulbildung, regional ist Ostdeutschland stärker betroffen als Westdeutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung von 2008 räumt ein, dass sowohl Personen mit geringer

Bildung wie auch einkommensschwache Haushalte tendenziell weniger politisch mitgestalten als andere (Bundesregierung 2008: 126 ff.). Drastischer hat Strohmeier diese Herausforderung charakterisiert: „In den Armutsvierteln der Städte und in den Stadtteilen mit den höchsten Migrantenteilen sind ‚demokratiefreie Zonen‘ entstanden, in denen nur noch eine Minorität der Menschen am politischen Leben partizipiert und die in der örtlichen Politik kein Gewicht haben. Hier beträgt der (durch Zuzüge, Fortzüge und innerstädtische Umzüge verursachte) jährliche Bevölkerungsumsatz zum Teil über 50 Prozent der Wohnbevölkerung, was die Annahme nahelegt, dass soziale Instabilität und das Schwinden von öffentlicher Partizipation und sozialer Kontrolle zusammenhängen“ (Strohmeier 2006: 8).

3.2 Erklärungsansätze

Für die wachsende Distanz zu den konventionellen politischen Organisationen und deren sinkende Bindungskraft lassen sich einige Erklärungs-



ansätze anführen. Dabei sind zwei prinzipiell gegensätzliche Deutungen denkbar: Den Rückgang der politischen Beteiligung kann man als Normalisierung auffassen, weil die mehrheitliche Zufriedenheit mit den Parteien, den Parlamenten und Regierungen nicht substanziell betroffen ist. Politische Zurückhaltung lässt sich aus dieser Sicht durchaus vereinbaren mit allgemeiner Akzeptanz des politischen Systems. Man kann ihn aber auch als krisenhaftes Indiz für die Qualität der Demokratie werten, die durchaus von einem Abschmelzen der konventionellen politischen Beteiligung tangiert wird. Für die hier interessierende Frage der Entwicklung des gesellschaftlichen Zusammenhalts wird man sich für die letztere Interpretation entscheiden: Gesellschaftlicher Zusammenhalt ist angewiesen auf lebendige politische Beteiligung. Das eine ist ohne das andere schwer vorstellbar. Im Einzelnen werden in der empirischen Forschung folgende Aspekte hervorgehoben:

- **Individualisierung, Mobilität und Flexibilität erschweren längerfristige Bindungen:** Davon sind die politischen Organisationen betroffen, weil politisches Engagement Bodenständigkeit, Zeit und längerfristige Perspektiven erfordert. Die modernen Anforderungen der Arbeitswelt und vielfältige Freizeitangebote sind offensichtlich mit traditionellen Parteibiographien vom Ortsvereinsengagement bis hin zum Delegiertenstatus bei Parteitagen wenig vereinbar. Nachlassendes Interesse an konventionellen Politikformen bedeutet also nicht Desinteresse an politischer Beteiligung, sondern verweist auf erschwerte Rahmenbedingungen.
- **Die Überalterung der Parteien macht sie unattraktiv für Jüngere:** Zwischen 1990 und 2007 erhöht sich der Anteil der über Sechzigjährigen bei der CDU von 29 auf 48 Prozent, bei der CSU von 26 auf 43 Prozent, bei der SPD von 25 auf 47 Prozent. Gleichzeitig sinkt der Anteil der unter Dreißigjährigen (Niedermayer 2009: 16). Dadurch wird die innerparteiliche Durchlässigkeit für neue politische Generationen, die Reformfähigkeit und Innovation insbesondere der etablierten Volksparteien erheblich behindert. Der in den Zahlen ablesbare Trend weiterer Überalterung – auch der Parlamente¹¹ – scheint perspektivisch das Problem noch zu verschärfen. Vor allem die klassischen Volksparteien CDU/CSU und SPD sind im Hinblick auf die Altersstruktur der Mitgliedschaft nicht mehr repräsentativ für die Bevölkerung, auch nicht

¹¹ Nach den soziodemografischen Angaben von Bundestag und Landtagen ist die Altersgruppe der 51- bis 60-jährigen deutlich überrepräsentiert.

unter Berücksichtigung des demografischen Wandels. Der Prozess der Überalterung trifft auch die Gewerkschaften: Über die Hälfte ihrer Mitglieder sind über 47 Jahre alt (Seidel/Schlese 2005: 20). Die Überalterung der konventionellen politischen Repräsentation führt zu einer intern ausgeprägten Interessenpolitik für die Belange der Älteren und einer relativen Vernachlässigung von Interessenlagen der Jüngeren. Dieses Dilemma ist bisher von den etablierten Parteien und Gewerkschaften zu wenig bearbeitet worden.

- **Parteien und Gewerkschaften eröffnen zu wenig direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten:** Mitglieder, die immerhin einen Teil ihrer Freizeit opfern, fühlen ihr persönliches Engagement zu wenig gewürdigt oder sehen sich als Hilfstruppen beim Plakatekleben in Wahlkämpfen. Mitglieder sehen kaum den Erfolg ihres persönlichen Engagements, die Gruppensolidarität mit der eigenen Partei leidet aber auch darunter, dass es in der Arbeit der Parteien und Gewerkschaften weniger um große politische Fragen geht als um Detail- und Verfahrensfragen. Dies macht Parteien und Gewerkschaften nicht eben attraktiv.
- **Die geringe Unterscheidbarkeit politischer Positionen erschwert politisches Engagement:** Die großen gesellschaftspolitischen Konflikte der Nachkriegszeit waren die Westbindung der Bundesrepublik nach 1949, die Wiederaufrüstung in den Fünfzigerjahren, die Ostpolitik in der Regierung Brandt/Scheel, der Umgang mit dem Terrorismus der RAF und seinem gesellschaftlichen Umfeld und der Atomkonflikt der Achtzigerjahre. Eingebettet waren sie in politische Lager und politisch-soziale Milieus. Gegenwärtig aber fehlt es an vergleichbaren Großkonflikten, die Milieus sind stärker pluralisiert. Große Fragen wie der Klimawandel, der demografische Wandel, die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte oder das Weltfinanzsystem gehören nicht zu polarisierenden Großkonflikten mit rechten oder linken Antworten, für die sich breite Wählerschichten mobilisieren lassen. Die korporativen Strategien der Gewerkschaften und ihre Bündnisse mit dem Unternehmerlager machen sie zu Anwälten der Arbeitsplatzbesitzer, nicht aber zu Interessenvertretern aller Arbeitnehmer. Umfragen bei Nichtwählern zeigen, dass die geringe Unterscheidbarkeit der Parteien für fast die Hälfte von ihnen der Grund für die Nichtwahl ist.¹² Dies ist in

¹² Vgl. die Angaben bei www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfrage_vom_August_2009.

Deutschland schon deshalb eine bedenkliche Entwicklung, weil – wie empirisch gut belegte Langzeitstudien zeigen – der Grad der inhaltlichen Polarisierung der deutschen Parteien ohnehin im europäischen Vergleich relativ gering ist (Klingemann/Volkens 1997).

- **Das Fehlen eines professionellen Change-Managements verhindert die Umsetzung von Reformbeschlüssen:** Dieses vor allem von Wiesendahl überzeugend vorgetragene Argument (2006: 160 ff.) betont die Schwäche der Parteien als Freiwilligenorganisationen, die nicht zureichend in der Lage seien, Reformen in die Praxis umzusetzen. Es fehle an Durchsetzungswillen und -kraft, an Verantwortlichkeiten und nicht zuletzt an Nachhaltigkeit, denn häufige Wechsel an den Parteispitzen seien kaum förderlich bei den einmal eingeschlagenen Reformbemühungen.
- **Die Herausbildung eines „fluiden Fünfparteiensystems nach der Wende“ (Niedermayer 2007: 126 ff.) erschwert die Identifikation mit einer Partei:** Dieses System hat das Drei-Parteien-System der Sechziger- und Siebzigerjahre abgelöst, gefährdet aber auch die volksparteiliche Repräsentation politischer Interessen. Es erschwert stabile Mehrheitsbildungen, eröffnet eine Fülle an Koalitionsmöglichkeiten und zwingt die Parteien, koalitionsfähig nach mehreren Richtungen zu werden oder zu bleiben. Die großen Parteien haben ihre Mobilisierungsfähigkeit nicht steigern können. Die Wettbewerbssituation ist auch dadurch geprägt, dass mehrere Koalitionsmöglichkeiten ins Auge gefasst werden müssen. Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass es künftig im Bundestag und in den 16 Landtagen unterschiedlichste Koalitionen geben wird, sodass durchaus alle fünf Parteien in einer oder mehreren Regierungen vertreten sein könnten. Stabile, unverrückbare inhaltliche Festlegungen sind daher erschwert, damit aber auch die Bindung inhaltlich überzeugter Wähler und Mitglieder. Die noch vor der Bundestagswahl 2009 vorgenommenen Ausschlüsse von Koalitionen – die FDP sagte einem Bündnis mit SPD und Grünen ab, die SPD schloss eine Koalition mit der Linkspartei aus – werden sich künftig abschwächen, um den Handlungsspielraum der Parteien zu erhalten. Auch im Gewerkschaftsbereich haben die Pluralisierung der Organisationen und der Aufschwung kleiner Gewerkschaften etwa beim Flugpersonal (Cockpit) und bei den Eisenbahnern (Gewerkschaft der Lokführer GdL) und deren Erfolg bei Tarifauseinandersetzungen zu Machtverlusten und Attraktivitätseinbußen der großen geführt.

3.3 Empfehlungen aus der wissenschaftlichen Debatte

- Die älteste, häufig wiederholte, gleichwohl immer noch richtige Empfehlung aus der Politikwissenschaft ist die **Forderung nach Stärkung der politischen Bildung**. Von den Anfängen staatsbürgerlicher Bildung und den Konzepten einer Erziehung zur Mündigkeit nach Kriegsende bis hin zu modernen, weit umfassenderen und didaktisch ausgefeilten Ansätzen unter Einsatz moderner Medien reicht dieses Spektrum. Politische Beteiligung und politische Bildung stehen in einem unauflöselichen Zusammenhang. Der Rückgang der politischen Beteiligung an den konventionellen Formen wie Parteien- und Gewerkschaftsmitgliedschaft, aber auch Wahlbeteiligung ist nicht auf ein Versagen der politischen Bildung zurückzuführen. Alles spricht dafür, dass gesellschaftliche Faktoren dafür ausschlaggebend sind. Umgekehrt ist politische Bildung gut beraten, den neuen Formen der politischen Beteiligung – wechselndes und Kurzzeitengagement, Projektbezogenheit, unkonventionelle Formen usw. – mehr Aufmerksamkeit und Begleitung zu widmen. Die zur Bundestagswahl 2009 auf den Zeitraum vom 1. September bis zum Wahltag am 27. September 2009 begrenzte Mitmachkampagne „Die Demokratiebotschafter“ ist hierfür ein Beispiel.¹³
- Die Ausweitung der politischen Beteiligung der Bürger ist in Deutschland erstmals in den 1970er-Jahren politikwissenschaftlich fundiert und systematisiert worden. Peter C. Dienels Konzeption der **Planungszelle** zielte darauf ab, die Bürger vor allem in kommunalen Angelegenheiten stärker zu beteiligen. Inzwischen ist dieser Ansatz ausgeweitet worden zu einem Instrumentarium der Erstellung von **Bürgergutachten** in kommunalen Planungsverfahren. Durch die Zufallsauswahl der Teilnehmer, ihre zeitlich befristete berufliche Freistellung und das Prinzip des Nebeneinanders mehrerer Zellen konnte ein großes Ausmaß an Neutralität, aber auch die Mobilisierung bisher politisch nicht aktiver Bürger und im Effekt auch eine hohe Glaubwürdigkeit erreicht werden (Dienel 2005).
- Kern der Reformbemühungen in den Parteien ist die Öffnung der konventionellen politischen Organisationen. Im Mittelpunkt der

¹³ Diese Kampagne, unterstützt von der Deutschen Post DHL, meinVZ/studiVZ.de, BILD und der Otto Group, zielt darauf ab, mit modernen Methoden des Internets und der Vor-Ort-Aktivität die Wahlbeteiligung, vor allem unter Jüngeren, zu erhöhen; vgl. www.diedemokratiebotschafter.de und www.prodialog.org.

politikwissenschaftlichen Vorschläge zur Parteienreform steht die **Ausweitung direktdemokratischer Elemente**. Dies reicht von der Direktwahl der Landeslistenbewerber über die Direktwahl der Parteiämter und basisdemokratische Abstimmungen zu Grundfragen bis hin zur Ausweitung der elektronischen Kommunikation über das Internet (Bauer 2007). Bisherige Reformbemühungen, wie etwa Mitgliederbefragungen zu Personalentscheidungen bei der SPD oder Rotation und Trennung von Amt und Mandat bei den Grünen, haben nicht zu einer grundlegenden Attraktivitätssteigerung bei den Parteien geführt. Dennoch scheint der offenbar schwierige Weg der Öffnung alternativlos.

- Parteien und Gewerkschaften bieten, um der Überalterung der Mitglieder zu begegnen und der gesunkenen Bereitschaft, sich dauerhaft festzulegen, **Schnuppermitgliedschaften** an. Hier kann der Interessent/die Interessentin für ein oder zwei Jahre ohne Beitragszahlungen mit Rede- und Antragsrecht bei Versammlungen mitarbeiten und testen, ob und inwieweit künftig die Mitarbeit möglich ist. Bisher gibt es über Erfolg oder Misserfolg dieses auf eine jüngere Klientel abzielenden Instruments noch keine wissenschaftlichen Untersuchungen.
- **Politische Beteiligung über das Internet** könnte eine Zukunftsperspektive sein, zumal für die jüngeren und mittleren Generationen. Der Erfolg Obamas im US-Präsidentenwahlkampf 2008 scheint diese These zu bestätigen. Parteien und Politiker verfügen über Websites als Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit. Das auf Betreiben von Studierenden an der FU Berlin 2006 entstandene „direkt zu“-Projekt umfasst mittlerweile die Kanzlerin, den Bundestagspräsidenten und mehrere Minister. Bürger können direkt ihre Anliegen vortragen und erhalten auch eine Antwort. Auf diese Weise soll die direkte Kommunikation zwischen Bürger und Politikern verbessert werden. Auf der anderen Seite sind politikkritische Aktivisten durchaus kreativ mit eigenen Websites. Einige Beispiele seien hier erwähnt: Seit 2004 arbeitet von Hamburg ausgehend, seit 2006 bundesweit das Internetportal www.abgeordnetenwatch.de in Kooperation mit Landeszentralen für politische Bildung, Zeitungen und Rundfunksendern. Es will mehr Transparenz und den direkten Kontakt zwischen Bürgern und Abgeordneten herstellen. Seit 2005 bietet www.campact.de ein Forum für Aktivitäten wie E-Mail-Aktionen, Demonstrationen, Unterschriftenaktionen und mehr zu Themen wie Volksentscheid bei der EU-Verfassung, Politikernebeneinkünfte, Bahnprivatisierung oder keine

Verlängerung von AKW-Laufzeiten. Das Portal verfügt nach eigenen Angaben über 150.000 Aktivisten. 2006 wurde von der Aktion Mensch das Portal www.diegesellschaftler.de gegründet, das mittlerweile zahlreiche Unterstützer aus Wohlfahrtsverbänden, Medien und anderen Organisationen erfährt. Es ist ein umfassendes, zukunftsgerichtetes Diskussionsforum, bei dem es um die Kernfrage geht: In welcher Gesellschaft wollen wir leben? Es erscheint derzeit aber noch zu früh, die Wirkungen des Internets auf die politische Beteiligung abzuschätzen, weil es nach seiner Einführung in Deutschland 1994 erst 15 Jahre als Instrument der politischen Kommunikation genutzt wird. Ebenso offen ist die Frage, ob es den gesellschaftlichen Zusammenhalt insgesamt eher fördern oder am Ende ein Kommunikationsinstrument überwiegend für die gebildeten Mittelschichten sein wird.

4 Problemfeld 4: Politischer Extremismus

4.1 Begriff und Erscheinungsformen

Politischer Extremismus will gesellschaftlichen Zusammenhalt erzwingen, wo er offensichtlich verloren gegangen ist. Die Geschichte des 20. Jahrhunderts liefert hierfür zahlreiche Belege. Sowohl der Nationalsozialismus als auch der Sowjetkommunismus betrachten den Kapitalismus als dekadent, aufgespalten in Klassen und Fraktionen, voller gegensätzlicher Interessen und ohne inneres Band jenseits des Profitstrebens. Beide haben der gesellschaftlichen Zerrissenheit etwas entgegenzusetzen. Schlüsselbegriffe beider Extremismen von links und rechts sind hier die **Ideologie der Volksgemeinschaft**, dort die **Solidarität der Arbeiterklasse**. Beiden geht es darum, den vorgeblich verloren gegangenen gesellschaftlichen Zusammenhalt wiederherzustellen. Es ist bemerkenswert, dass beide Varianten diesen Zielen eine so überragende Bedeutung beigemessen haben. Sie sind an den Programmen und der Realpolitik ablesbar, aber auch an der Propaganda, den Parteitag, Militärparaden und anderen Formen der öffentlichen Zurschaustellung. Aber auch im harten Vorgehen gegen Abweichler, die sich diesen Ideologien nicht fügen wollten. Im Folgenden konzentrieren wir uns aus pragmatischen Gründen auf die rechte Form des Extremismus, die derzeit, gemessen am Rückhalt in der Bevölkerung und der Gewaltbereitschaft in den zurückliegenden Jahren, als die bedeutsamere Variante gelten kann.

Rechtsextremismus heute zehrt nach wie vor von der Ideologie der Volksgemeinschaft (Jaschke 2001: 51 ff.). Die Globalisierung und die Europäische Union werden nicht als Chance, sondern als Bedrohung nationaler Souveränität und Identität gesehen. Fremde, Zuwanderer, Andersartige gelten als nicht Dazugehörige. Dabei verfügt er durchaus über eine soziale Basis. Die Unterscheidung von „wir“ und „die anderen“ ist in der Gesellschaft selbst weit verbreitet. Sie erleichtert die Orientierung, stiftet Zusammenhang und Zusammengehörigkeit, doch im Rechtsextremismus erfährt sie eine Radikalisierung: „Die anderen“ sind Freiwild, es gilt, sie zu vertreiben, zu bekämpfen, auszumerzen. Volkstum ist biologisch definiert, man gehört ihm per Geburt an oder auch nicht. Gesellschaftlicher Zusammenhalt ist von rechtsextremer Seite aus wiederum durch eine einfache Unterscheidung konstituiert: Deutsche sind „Volksgenossen“ einer

„Artgemeinschaft“, die von Natur aus zusammenhalten. Nichtdeutsche können dieser natürlichen Gemeinschaft nicht angehören, sie sind und bleiben allenfalls geduldete Fremde und buchstäblich „Fremdkörper“. Das Denken in Freund-Feind-Bildern ist von daher ein grundsätzlicher und wichtiger Teil der rechtsextremen Weltanschauung.

Die lebensweltlich-praktische Seite dieser Auffassung von gesellschaftlichem Zusammenhalt zeigt sich in Gruppenorientierung und Gruppenverhalten. Aggressivität prägt das Verhalten rechtsextremer Gruppen. Es soll inneren Zusammenhalt durch Abgrenzung nach außen herstellen und darüber hinaus **Kampfbereitschaft** symbolisieren. Für die Gruppenorientierung kennzeichnend ist eine übersteigerte Form von **Kameradschaft**. Der Einzelne ist in einen sozialen Kontext von Dazugehörigkeit, Abgrenzung nach außen, Militanz und Aufgehobensein in der Kameraderie der Eigengruppe eingebettet. Ideologien des Rechtsextremismus stoßen insbesondere bei jenen Menschen auf fruchtbaren Boden, deren Ichidentität schwächer ausgeprägt ist und die in der Kameraderie der rechten Gruppen eine emotionale Kompensation erfahren. „Im Bild von der ‚Volksgemeinschaft‘ verdichten sich irrationale Phantasien und Wünsche nach Geborgenheit in einer zerrissenen Welt, nach praktischer, klassenneutraler Solidarität und nach Aufhebung der Entzweiung in einer natürlichen, abgegrenzten Ordnung“ (Jaschke 2001: 55).

Diese Art von gesellschaftlichem Zusammenhalt ist nicht reflexiv angelegt: Die Grundprinzipien Volk, Volksgemeinschaft, Kameradschaft, Kampfbereitschaft, Freund-Feind-Denken stehen nicht zur Disposition, sie bedürfen auch keiner rationalen Begründung, weil sie angeblich **der natürlichen Ordnung der Dinge** entsprechen. Darin besteht wohl einer der größten Denkfehler der extremen Rechten und all jener in der Mitte der Gesellschaft, die diesen Ideen nahestehen: In der modernen, individualisierten Dienstleistungsgesellschaft bedürfen Formen der Gemeinschaft der Begründung und der aktiven Teilnahme, und sie sind reflexiv angelegt. „Natürliche“, nicht hintergehbare Ordnungen des Gemeinschaftslebens sind allenfalls noch in Restbeständen von dörflichen Traditionen zu finden.

Ein zweiter gravierender Denkfehler besteht in der Rolle des Führers. In den extremistischen Spielarten links und rechts hat er eine Doppelrolle: Er ist mit allen Vollmachten ausgestattetes oberstes Glied einer ebenfalls als naturbedingt aufgefassten Hierarchie. „Der Führer“ spielte diese Rolle im Nationalsozialismus, im Sowjetkommunismus war es eher die führende

Rolle der Partei. Die zweite Funktion des Führers beziehungsweise der Partei ist die **Definition des Gemeinwohls**, eines für den gesellschaftlichen Zusammenhalt fundamentalen politischen Vorgangs. Programmatik, politische Ziele, Strategien und die Auswahl der Methoden sind dem Führer oder einer kleinen Führungsgruppe allein vorbehalten, die das Gemeinwohl unmittelbar repräsentieren. Der nationalsozialistische „Führer“ und die kommunistische Partei waren solche Organe. Aus der Perspektive der modernen Gesellschaft liegt hier der zweite Denkfehler. Beide Funktionen sind nicht nur menschenverachtend und antidemokratisch, sondern antiquiert: Moderne Führung in Wirtschaft und Politik kann nicht nach Prinzipien einer Diktatur des Einzelnen oder einer Partei erfolgen und die Definition des Allgemeinwohls unterliegt der beständigen Reflexion und Beteiligung aller. Keine einzelne politische Institution verfügt über das Definitionsmonopol.

Politischer Extremismus ist der Versuch, das Rad der Geschichte zurückzudrehen. Er wendet sich gegen die Errungenschaften der Moderne, vor allem gegen Demokratie und Liberalismus. Die Emanzipation des Einzelnen aus den Fesseln der Tradition, Lebensentwürfe auf der Basis freier Entscheidungen und das gleichberechtigte Nebeneinander verschiedener Meinungen, Kulturen und Lebensstile – all dies ist unvereinbar mit extremistischen Grundauffassungen. Gesellschaftlicher Zusammenhalt auf der Basis von Entscheidungsfreiheit und Kommunikation, des Aushandelns und der Reflexion als Kennzeichen der Moderne steht im diametralen Gegensatz zu extremistischen Konzeptionen des gesellschaftlichen Zusammenhalts auf der Basis von Nationalbewusstsein, Volkszugehörigkeit oder Klassenbewusstsein. Auch die im extremistischen Denken verbreitete Vorstellung einer **historischen Mission** des deutschen Volkes, der Arbeiterklasse oder einer Religion ist mit modernen, demokratischen Entwicklungen nicht vereinbar.

Extremistisches Denken ist nicht beschränkt auf die Randbereiche des politisch organisierten Bereichs, wie er etwa in den Verfassungsschutzberichten jährlich dokumentiert wird. Es reicht weit hinein in die Mitte der Gesellschaft. Das wird deutlich bei einem Blick auf die aktuelle Formation des Rechtsextremismus in Deutschland, die im Wesentlichen aus vier Teilen besteht¹⁴:

¹⁴ Auf detaillierte Beschreibungen einzelner Organisationen wird hier aus Platzgründen verzichtet.



- Die **Parteienebene** entstand kurz nach Kriegsende und wird heute durch die Wahlerfolge, das Auftreten und die gesellschaftliche Reaktion von der 1964 als Sammlungsbewegung gegründeten NPD dominiert. Seit über 40 Jahren pendelt die Partei zwischen Rechtskonservatismus, Rechtspopulismus und Nazismus. Obwohl sie insgesamt gesehen keine Bedrohung demokratischer Mehrheitsbildungen nach Bundestags- und Landtagswahlen war und ist, darf ihr Einfluss nicht unterschätzt werden. Zumal bei jüngeren, männlichen Wählern in prekären Arbeitsverhältnissen und Lebenslagen vor allem in den ostdeutschen Ländern ist sie relativ gut verankert und propagiert dort Formen des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die mit demokratischen Ansprüchen unvereinbar sind.
- Die Ebene der **Kulturorganisationen** reicht von Verlagshäusern, Zeitschriftenprojekten bis hin zu rechten Theoriezirkeln. Auch sie hat eine lange Geschichte und reicht zurück bis in die Gründerjahre der Bundesrepublik und darüber hinaus in die Zeit der konservativen

Revolution der Weimarer Republik. Hier werden die Wurzeln der europäischen Demokratien, die Ideen der Französischen Revolution, intellektuell und publizistisch bekämpft.

- Die Ebene der **jugendgeprägten Subkulturen** umfasst verschiedene Musik- und Kleidungsstile, lokale und regionale Szenen, einschließlich gewaltbereiter Teile, und mittlerweile auch zahlreiche Aktivitäten im Internet. Das Ausleben von Provokation, Macht und Stärke mit Ritualen der Männlichkeit, Gewaltsymboliken und einer Gruppendynamik, die mit Gewaltbereitschaft spielt und sie bisweilen auch fördert, kennzeichnet diese Form von Rechtsextremismus. Gruppierungen wie Skinheads oder autonome Nationalisten sind nicht nur Teile des organisierten Rechtsextremismus, sondern auch der jugendkulturellen Szenen. Sie verbinden die Erfahrung von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Perspektivlosigkeit mit einem radikal-maskulinen Habitus (Möller/Schuhmacher 2007). Ihnen ist es zumindest zeitweise und an einigen Orten gelungen, Formen des lokalen gesellschaftlichen Zusammenhalts zu okkupieren und zu dominieren: in Orten Ostdeutschlands, wo sie die lokalen Treffpunkte von Jugendlichen besetzen und damit rechtsextreme Formen der Vergemeinschaftung zum normalen Alltag machen konnten.¹⁵
- Die Ebene der **Einstellungen, Meinungen und Orientierungen** umfasst ein beachtliches Spektrum und reicht weit hinein in die Mitte der Gesellschaft. Neuere empirische Untersuchungen verzeichnen rechtsextreme Einstellungspotenziale zwischen 10 und 20 Prozent, wobei der Anteil bei Männern, gering Gebildeten und jenen in prekären Berufspositionen eher höher ist (Jaschke/Kock 2009). Decker und andere (2008: 13 ff.) beschreiben in einer umfangreichen empirischen Studie rechtsextrem orientierte Menschen mit folgenden Eigenschaften: Sie fühlen sich weniger akzeptiert, schätzen ihre wirtschaftliche Situation schlechter ein, verfügen über geringeres Selbstwertgefühl und geringe Resilienz, sind eher misstrauisch, verschlossen und ängstlich, neigen weniger zur Selbstreflexion und haben das Gefühl politischer Einflusslosigkeit. Es kann daher nicht verwundern, dass rechtsextreme Einstellungen im unteren Drittel der Gesellschaft relativ stark verankert sind. Eine vergleichende Umfrage in Berlin und Brandenburg im Jahr 2008 belegt dies nachdrücklich: 20 Prozent der Berliner Arbeits-

¹⁵ Vgl. zahlreiche Beispiele für Brandenburg bei Schoeps u. a. 2007.

losen (Brandenburg: 47 Prozent) hatten eine rechtsextreme Einstellung, bei den einfachen Arbeitern waren es 40 Prozent (Brandenburg: 34 Prozent), bei den Facharbeitern 34 Prozent (Brandenburg: 33 Prozent). Der Vergleich von 2000 und 2008 verweist auf eine steigende Tendenz (Stöss/Niedermayer 2008). Auch Gewerkschaftsmitgliedschaft schützt nicht vor rechtsextremen Einstellungen. Eine 2003 durchgeführte repräsentative Befragung von Gewerkschaftsmitgliedern ergab einen Wert von 19 Prozent rechtsextrem Eingestellter, fast so viele wie in der Bevölkerung insgesamt (20 Prozent; Fichter/Stöss/Zeuner 2008: 256 f.; Zeuner/Gester/Fichter/Kreis/Stöss 2007).¹⁶ Dieser Wert dürfte sich noch erhöhen, wenn man die Übergangszonen hin zum demokratischen Spektrum einbezieht, weil die Übergänge von rechtsextremen Einstellungen hin zu rechtspopulistischen fließend sind.

Quer zu diesen Ebenen liegt die Ausbreitung des Rechtsextremismus im Internet. Im Jahr 2008 waren 1.700 deutsche rechtsextreme Websites online. Sie versuchen, vor allem Jugendliche mit zeitgemäßem Design und zielgruppenorientierten Inhalten zu erreichen und zu agitieren. Hier werben Parteien, es werden Spiele, Musik und Videos angeboten, Versandhandel betrieben, zu Kommunikation eingeladen und Kampagnen gestartet (Projektbericht 2008). Wenn man bedenkt, dass das Internet etwa 15 Jahre nach seiner Einführung für ein Massenpublikum ein noch sehr junges Medium ist, kann man die Perspektiven erahnen, die sich extremistischen Webanbietern eröffnen, um in Zukunft wirksame Neben- und Gegenöffentlichkeiten zu begründen.

Betrachtet man alle vier Ebenen unter dem Gesichtspunkt des gesellschaftlichen Zusammenhalts, so ergeben sich starke Übereinstimmungen, aber auch Akzentverschiebungen. Im Mittelpunkt aller Varianten des Rechtsextremismus steht weniger eine positive Bestimmung als die Bedrohung dieses Zusammenhalts: bei der NPD etwa durch Globalisierung, Europäische Union und Zuwanderung. Bei den jugendgeprägten Subkulturen sind die hier lebenden Migranten eine Feindgruppe. Kulturelle Ansätze betonen mehr die geistige Bedrohung durch den Marxismus und den Liberalismus. Rechtsextreme Einstellungen sind vor allem durch Ängste vor Konkurrenz auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt und bei sozialen Leistungen geprägt, häufig durch Vorurteile und Ressentiments aufgeladen. Umfassende

¹⁶ Es gehört zu gewerkschaftlichen Legendenbildungen, dass Arbeiter immun seien gegen rechtsextremes Denken. Schon in den Vierzigerjahren untersuchte und dokumentierte Leo Löwenthal Vorurteilsstrukturen und Antisemitismus unter amerikanischen Arbeitern; vgl. Löwenthal 1990: 177 ff.

Ohnmachtserfahrungen gehen in die Deutung der politisch-sozialen Wirklichkeit ein.

Die Wahrnehmung und Deutung von Bedrohung bei allen Schattierungen des Rechtsextremismus kann ausgeweitet werden auf andere Spielarten des politischen Extremismus. Auch hier finden sich derartige Ausgangskonstellationen. Die linksextreme autonome Szene sieht sich bedroht durch den neoliberalen Kapitalismus, Wohnungsspekulation und Vertreibung aus den Stadtteilen. Der islamistische Fundamentalismus sieht die Identität des Islam bedroht durch die kulturelle und ökonomische Ausbeutung des Westens. Bedrohungsszenarios sind durchweg unterlegt mit Feindbildern und Gegenstrategien. Wenn man sich gegen Angriffe – durch den Kapitalismus, den Neoliberalismus, „das System“, die „Überfremdung“, den „Westen“ und so weiter – zur Wehr setzt, kann dies nur legitim sein. Von hier aus beginnt die Gewaltspirale, die Bereitschaft, Gewalt als politisches Mittel einzusetzen. Dieser Einsatz ist dem Grunde nach defensiv konzipiert, indem er als legitime Gegenwehr aus der Ohnmachtsperspektive heraus gedeutet und propagiert wird. So können moralische Skrupel und ein schlechtes Gewissen ausgeschaltet oder eingeschränkt werden.

Extremistische Gewalt will den gesellschaftlichen Zusammenhalt neu aufbauen, indem der alte provoziert und zerstört wird. Die Verbreitung von Angst und Schrecken durch die Taten soll dazu führen, das Bewusstsein der Bevölkerung zu verändern. Sie soll der herrschenden Politik nicht mehr folgen, sondern sich gegen angebliche Missstände zur Wehr setzen, Gefolgschaft aufkündigen und **einen neuen gesellschaftlichen Zusammenhalt herbeiführen**: ein Deutschland als Volksgemeinschaft ohne Ausländer, ein sozialistisches Deutschland ohne kapitalistische Ausbeutung. Auch in den verabscheuungswürdigen kriminellen alltäglichen Aktionen wie dem Anzünden von teuren Autos in Berlin-Kreuzberg oder dem Verprügeln von Schwarzafrikanern an Bushaltestellen verbergen sich – wie verkehrt auch immer – derartige Visionen eines neuen gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Gewaltbereitschaft extremistischer Gruppen ist angewiesen auf Anzeichen der Unterstützung und Sympathie aus der Bevölkerung. Empirisch valide Daten dazu gibt es nicht, wohl aber bemerkenswerte Hinweise über eine eher versteckte Kultur der Duldung, Sympathie und Unterstützung. Die Rote-Armee-Fraktion (RAF) verfügte in den Siebzigerjahren über materielle und ideelle Hilfe in Kreisen der linken Intellektuellen und

Studenten. Der islamistische Terrorismus hat in Deutschland durchaus Sympathisanten in Kreisen des Islamismus. Nicht vergessen ist auch der Applaus aus Teilen der Bevölkerung für die rechten Gewalttäter in Rostock, Hoyerswerda und anderswo Anfang der Neunzigerjahre, als brennende Asylbewerberheime zu Fanalen für ein ausländerfreies Deutschland wurden. Die Kultur der Duldung und Sympathie hat, auch wenn es sich um wenige handelt, eine wichtige Funktion als Motor der extremistischen Gewalt: Sie steht für Erfolg, Einbettung in und Rückhalt durch die Gesellschaft, für Anzeichen eines neuen gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Tabelle 4: Extremistische Gewalt und gesellschaftlicher Zusammenhalt

Handlungstypus	Funktion	Folgen für eine Politik des gesellschaftlichen Zusammenhalts
Geplante, politisch motivierte Gewalt	Neuer gesellschaftlicher Zusammenhalt durch Provokation und Zerstörung des alten	Aufrechterhaltung der Rechtsordnung und des Rechtsfriedens durch Repression
Gewalt von Mitläufern	Lust an der Gewalt, Gewalt als Erlebniskontext und Spaßfaktor	Sanktionierung und Reintegration der Täter, Prävention
Duldung von Gewalt, Sympathien für Taten und Täter	Aufrechterhaltung der angepassten Normalbiographie bei gleichzeitiger Ablehnung zentraler politischer Ziele und gesellschaftlicher Normen	Legitimationsprobleme der Politik der Regierung: Sie muss für die Anerkennung ihrer Ziele und Methoden werben

Quelle: Eigene Darstellung

Die drei Dimensionen extremistisch motivierter Gewaltbereitschaft erfordern drei verschiedene Antworten demokratischer Politik. Auf geplante, durchdachte Gewalt folgt zwangsläufig und alternativlos die Anwendung rechtsstaatlicher Mittel der Repression durch Polizei, Gerichte und andere Institutionen der inneren Sicherheit. Bei der Gewalt der Mitläufer muss neben den Sanktionen aber auch das Bemühen um Reintegration eine wichtige Rolle spielen, denn hier handelt es sich durchaus nicht um überzeugte politische Straftäter. Fallanalysen über den Eintritt, den Zugehörigkeitsprozess und die Verfestigung rechtsextremer Karrieren haben

eindrucksvoll gezeigt, welche große Bedeutung Kommunikation hat, insbesondere auch Deutungen der NS-Vergangenheit (Inowlocki 2000). Hier wäre ein wichtiger Ansatzpunkt für pädagogische Prävention. Der Bereich der Dulder, Sympathisanten, heimlichen Unterstützer hingegen wirft das Legitimationsproblem der herrschenden Politik auf. Hier geht es darum, Überzeugungsarbeit zu leisten. Den politisch Verantwortlichen in Bund, Ländern und Gemeinden, aber auch den lokalen Initiativen und zivilgesellschaftlichen Akteuren fällt die Aufgabe zu, diesen Teil der Bevölkerung anzusprechen und einzubinden.

4.2 Erklärungsansätze

Politisch motivierte Gewalt ist zu vielfältig, als dass es einen oder mehrere anerkannte Erklärungsansätze geben könnte. Es gibt sie als spontane rechte Gruppengewalt, terroristische Attentate auf Infrastrukturen oder Personen und in vielen anderen Facetten. Es hat sich eine Vielzahl von Diskursen herausgebildet, die in der Regel auf einzelne Segmente konzentriert sind. Die Gewalt von links in Deutschland im Zuge des RAF-Terrorismus hat eigenständige Forschungen hervorgebracht, die mit dem Ende der RAF Ende der Neunzigerjahre deutlich zurückgegangen und heute mehr oder weniger von historischem Interesse sind. Stattdessen ist der islamistische Terrorismus in den Mittelpunkt gerückt. Hier stehen Fragen der inneren und äußeren Sicherheit im Zentrum der Debatte (Jaschke 2006: 103 ff).

Die Forschung über die Gewalt von rechts wird von verschiedenen Disziplinen betrieben, wobei unterschiedliche Fragestellungen entwickelt wurden: Wie entwickeln sich Biographien von rechten Jugendlichen? Welche Rolle spielt Sozialisation? Welchen Einfluss haben Gruppen und Tatgelegenheitsstrukturen? Welche Rolle spielen die Medien, das örtliche Umfeld und das Meinungsklima? Warum ist Ostdeutschland mehr betroffen als die alte Bundesrepublik? Bei den theoretischen Ansätzen sind **Eskalationsmodelle**, die von situationsbezogenen, sich wechselseitig verstärkenden Einflussfaktoren ausgehen, und **Desintegrationsmodelle**, die auf modernisierungstheoretischen Annahmen wie etwa der Individualisierung basieren, hervorzuheben (zusammenfassend: Renner 2008). Minkenberg (2005: 80) hat zu Recht angemahnt, vor allen Einzelstudien die politische Dimension im Blick zu behalten. Sie liege in der Entfaltung der für die Demokratie „zerstörerischen Entwicklungsdynamiken“ des gesamten Rechtsextremismus: „Ist die Desintegration der Strukturen und

Funktionen der etablierten Interessenvermittlung im Parteiensystem und im intermediären Bereich ursächlich mit dem Auftreten bzw. Erstarken rechtsradikaler Ideen und Akteure in Verbindung zu bringen? Dahinter steht eine fundamentale demokratietheoretische Problemstellung, nämlich die Grundsatzfrage nach der Qualität von Demokratie (gemessen etwa an Indikatoren der politischen Kultur und ‚demokratischen Atmosphäre‘).“

Forschungen über den Rechtsextremismus insgesamt haben in den zurückliegenden Jahrzehnten zugenommen, sie sind aber auch **unübersichtlich aufgrund unterschiedlicher Begrifflichkeiten**. Es ist die Rede von Extremismustheorie (Backes, Jesse u. a.), Rassismus (Butterwegge u. a.) oder auch Menschenfeindlichkeit (Heitmeyer u. a.). Die Aufspaltung der Debatte in diverse Diskurse und Zitiergemeinschaften hat dazu geführt, dass ähnliche oder vergleichbare Fragestellungen mit teilweise schwer vereinbarer Begrifflichkeit behandelt werden. Es kann aber hier festgehalten werden, dass **Theorien über den nachlassenden oder brüchig gewordenen gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Kern der Erklärungsansätze über Entstehung und Verlauf des Rechtsextremismus gehören**. Begriffe wie soziale Desintegration, negative Individualisierung und Entsolidarisierung zielen letztlich auf diesen Zusammenhang. Diese Erklärungsansätze haben in vielfältiger Weise in die neuere politikwissenschaftliche Rechtsextremismusforschung Eingang gefunden. Hier geht es vor allem um die Beobachtung und Analyse rechtsextremer Einstellungen, um das Wahlverhalten, die Geschichte und Soziologie rechter Organisationen, die Frage der Gewaltbereitschaft und die Veränderung rechtsextremer Programmatiken und Ideologien. Forschungslücken bestehen vor allem im Bereich der international-vergleichenden Analyse (Minkenbergh 2005: 50 ff.) und in der Beachtung und Aufarbeitung von Analysen aus dem angloamerikanischen Bezugsrahmen.

Eine eigenständige Forschungstradition hat die Wahlsoziologie herausgebildet. Spätestens seit den kurzzeitigen Wahlerfolgen der Republikaner nach 1989 ist eine Fülle empirischer Arbeiten entstanden. Die derzeit umfassendste und beste Studie dazu (Arzheimer 2008) bestätigt und differenziert die vorhandenen Ergebnisse, vor allem auch für den gesamt-europäischen Raum. Demnach sind rechtsextreme Parteien vor allem „Männerparteien“, sie sind bei Wahlen besonders erfolgreich bei jüngeren Arbeitern und Arbeitslosen. Die These der negativen Individualisierung kann als bestätigt betrachtet werden: „Soziale Bindungen an Kirchen, Gewerkschaften und Primärgruppen hingegen reduzieren (...) erwartungsgemäß die Chancen der Rechtswahl“ (Arzheimer 2008: 333).

4.3 Empfehlungen aus der wissenschaftlichen Debatte

Bezogen auf gesellschaftlichen Zusammenhalt konzentriert sich die wissenschaftliche Debatte heute auf Empfehlungen zum Umgang mit Rechtsextremismus. Die fremdenfeindlichen Anschläge auf Asylbewerberheime in Rostock, Hoyerswerda und anderen Orten in den Jahren 1991/1992 markieren eine Wende. Bis dahin wurde Rechtsextremismus, insbesondere unter Jugendlichen, eher als ein gesellschaftliches Randphänomen gesehen. Es dominierten pädagogische Initiativen wie verstärkte Aufklärung in Schulen und in der außerschulischen Jugendarbeit, lokalhistorische Projekte („Geschichte von unten“) und verschiedene Ansätze zur Aufarbeitung der NS-Vergangenheit, getragen von der Annahme, Einsichten in solche Zusammenhänge würden gegen Rechtsextremismus immunisieren. Die Anschläge auf Asylbewerberheime 1991/1992 brachten aus mehreren Gründen einen **Paradigmenwechsel**.

Zum einen waren die weltweit beachteten Fernsehbilder von randalierenden rechten Jugendlichen und hunderten applaudierender Zuschauer als solche skandalös. Sie verursachten nachhaltige Proteste in der Bevölkerung wie etwa Lichterketten und Rock-gegen-rechts-Konzerte. Es waren nicht mehr nur die bis dahin üblichen Bündnisse von Gewerkschaften, Kirchen und Sozialdemokratie, die gegen die rechte Gewalt aufbegehrten, sondern breitere zivilgesellschaftliche Bündnisse. Zweitens waren die parlamentarischen Erfolge der Republikaner, die 1989 ins Berliner Abgeordnetenhaus eingezogen waren, und die flammenden Reden ihres populistischen Agitators Franz Schönhuber nicht vergessen. Dies bestärkte die Auffassung, dass Rechtsextremismus nun nicht nur auf der Straße und vor den Asylbewerberheimen eine Gefahr darstellte, sondern sich anschickte, auch eine parlamentarische Basis zu gewinnen. Drittens waren Demokratie und Zivilgesellschaft in der ehemaligen DDR offensichtlich wenig gefestigt. Die rechte Gewalt konzentrierte sich dort und ließ die Perspektive einer weiteren Ausbreitung von Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern offen.

Aus den angeführten Gründen rückte nun die Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus von der Peripherie mehr und mehr ins Zentrum von Politik und Gesellschaft. Unter Governance-Aspekten hat sich so eine neue vielschichtige Regelungsstruktur herausgebildet, an der eine Vielzahl von Akteuren beteiligt sind (Jaschke 2009). Rechtsextremismus auf der Straße und in den Parlamenten wurde auch deswegen als Gefahr wahrgenommen, weil wenige Jahre nach der deutschen Vereinigung die

demokratische Legitimation und Vertrauenswürdigkeit des vereinten Deutschland außenpolitisch auf dem Spiel stand. Zahlreiche **Vereinsverbote** in den Neunzigerjahren schwächten die rechtsextreme Szene und waren ein Symbol für die repressive Wehrhaftigkeit des Staates. Auf dieser Linie liegt die personelle Ausweitung von Verfassungsschutzbehörden und Bundeskriminalamt. Aber auch die präventive Seite wurde von staatlicher Seite aktiv vorangetrieben: 1993 präsentierten die Innenminister die **Aufklärungskampagne Fairständnis** mit Anzeigen in der Presse, Broschüren in hoher Auflage und zahlreichen Diskussionsveranstaltungen (Jaschke 1994: 303 f.). Damit wurden Ideen und Ansätze aufgegriffen und fortgeführt, die in der sozialwissenschaftlichen Debatte seit Jahren gefordert worden waren:

- **Anerkennung des Rechtsextremismus als Bedrohung der Demokratie.** Als im Jahr 1981 das SINUS-Institut nach einer Umfrage im Auftrag des Bundeskanzleramtes den Befund mitteilte, 13 Prozent der Bundesbürger hätten ein ideologisch geschlossenes rechtsextremes Weltbild und fast die Hälfte davon (6 Prozent) würden gewaltsamen Protest akzeptieren, gab es vehementen Protest. Der schleswig-holsteinische Innenminister Uwe Barschel sprach von einer „Beleidigung des deutschen Volkes“, die Gefährlichkeit des Rechtsextremismus sah er in Gewaltaktionen von Einzelpersonen oder kleinster Gruppen (Zundel 1981). Solche Reaktionen sind heute undenkbar. Es gibt zahlreiche und regelmäßige Umfragen wie die von SINUS mit ähnlichen Ergebnissen. Sie werden heute nicht mehr verharmlost oder gelegnet, sondern als Indikatoren gesehen für einen antidemokratischen Bodensatz und als Aufforderung, insbesondere bei den Jüngeren mehr für die soziale und politische Integration zu tun.
- **Anerkennung der Rechtsextremismusproblematik als ein zentrales Problem von Politik und Gesellschaft.** Heute ist die Bekämpfung des Rechtsextremismus auf der Mesoebene der Medien, Verbände und Institutionen wie auch auf der Makroebene der politischen Exekutive als vorrangiges Problem anerkannt. Auch in der Bevölkerung ist das Bewusstsein für die Rechtsextremismusproblematik und die Anerkennung der Handlungsnotwendigkeit weit verbreitet (Zick/Küpper/Legge 2009: 185 ff.). „Für Deutschland ist die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Antisemitismus prioritär. Über dieses Ziel besteht in Deutschland ein umfassender gesellschaftlicher und politischer Konsens“, heißt es im Sozialbericht der Bundesregierung 2009 (Bundesregierung 2009: 205). In diesem Bericht sind die wesent-

lichen Aktivitäten des Staates oder mit staatlicher Beteiligung genannt. Auf der repressiven Seite sind es Aktivitäten des Verfassungsschutzes, Vereinsverbote, Beobachtung rechtsextremer Aktivitäten im Internet und Aussteigerprogramme des Verfassungsschutzes. Auf der präventiven Seite sind genannt: Bildungsangebote der Bundeszentrale für politische Bildung, das 1998 gegründete Forum gegen Rassismus, in dem sich 30 Regierungs- und 60 Nichtregierungsorganisationen zusammengeschlossen haben, das 2000 gegründete „Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“. Dazu gehören aber auch Beratungsnetzwerke wie das Programm CIVITAS und „Kompetent. Für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“ sowie XENOS und „VIELFALT TUT GUT.“ (Bundesregierung 2009: 206 f.).¹⁷

- **Lösung des Rechtsextremismusproblems aus der Links-Rechts-Gleichsetzung der ersten Nachkriegsjahrzehnte und Betrachtung als eigenständige Problematik.** Im Zuge des Kalten Krieges und der Ost-West-Polarisierung hat sich eine Rechts-Links-Gleichsetzung im Rahmen der Totalitarismustheorie durchgesetzt. Wer bis in die Achtzigerjahre von Rechtsextremismus redete, schrieb oder forschte, musste sich immer auch die Frage stellen lassen, wie er es mit dem Linksextremismus halte. Die Doktrin der „wehrhaften“ oder „streitbaren Demokratie“ kannte praktisch nur die Gegenüberstellung von Demokratie und Diktatur (Jaschke 1991). Heute ist ein sehr viel differenzierteres Bild zu verzeichnen. Fragestellungen des Rechtsextremismus werden heute sehr viel stärker als eigenständige wahrgenommen und behandelt.
- **Mehr Aufklärung und Information in der schulischen und außerschulischen Bildungsarbeit einschließlich der Entwicklung zeitgemäßer didaktischer Modelle.** Die Möglichkeit für Pädagogen in der schulischen und außerschulischen Jugendarbeit, auf didaktisch aufbereitete Materialien zum Thema Rechtsextremismus zurückzugreifen, ist fast unerschöpflich. Dazu hat die Entwicklung des Internets beigetragen, aber auch das Umdenken der Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung, die seit dem Paradigmenwechsel Anfang der Neunzigerjahre der Rechtsextremismusthematik große Bedeutung beimessen.

¹⁷ Zum Teil sind die Projekte evaluiert, Lynen van Berg benennt bei der Evaluation der mobilen Beratungsteams im Rahmen des CIVITAS-Programms folgende Kritikpunkte: zu allgemein formulierte Programmaufträge, zu hohe Zielsetzungen, unklare Trennung zwischen professioneller Bearbeitung und politischer Bekämpfung des Rechtsextremismus, unklares Rollenverständnis der Akteure in den Beratungsteams; vgl. Lynen van Berg: 2004.

- **Entwicklung gewaltpräventiver Maßnahmen.** Inzwischen sind unterhalb der Regierungsebene im Bereich der Zivilgesellschaft zahlreiche Projekte entstanden. Die Website Aktionen gegen Rechtsextremismus (www.agrx.de) listet mehrere hundert solcher Initiativen von Informationszentren gegen Rassismus und Antisemitismus über Hilfe für Opfer rechter Gewalt, mobile Beratungsteams, lokale Initiativen, Aussteigerprogrammen, gewerkschaftlichen Initiativen und Projekte mit modernen Medien wie zum Beispiel die Einrichtung lokaler Podcasts.¹⁸ Im Rückblick auf die Entwicklung seit Beginn der Neunzigerjahre könnte man von einer **starken Mobilisierung der Zivilgesellschaft gegen rechts** sprechen, wobei auffällt, dass Kooperationen und Bündnisse zwischen Akteuren auf der zivilgesellschaftlichen Ebene in der Offensive sind.
- **Zivilgesellschaftliche Ansätze.** Nach der Serie fremdenfeindlicher Anschläge Anfang der Neunzigerjahre haben sich zahlreiche Bündnisse entwickelt zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern, Unternehmen, Kirchen, Vereinen und anderen Akteuren. Internetportale gegen rechts wie etwa das vom „Stern“ initiierte www.mut-gegen-rechtengewalt.de oder www.netz-gegen-nazis.de, das unter anderem vom Deutschen Fußball-Bund, der Deutschen Fußball Liga, dem Deutschen Olympischen Sportbund und dem ZDF unterstützt wird, haben eine breitenwirksame Informations- und Koordinierungsfunktion. Seit der Herausbildung lokaler rechtsextremer Szenen und der Wahlerfolge der NPD auf kommunaler und Landesebene wächst die Einsicht, dass die Stärkung demokratischer Potenziale und bürgerschaftliches Engagement vor Ort wichtige Ansatzpunkte sind. Sie müssen, da sie auf weiche Faktoren wie Lernprozesse, Überzeugungen und Alltagspraktiken setzen, langfristig angelegt sein und lokale Besonderheiten aufgreifen (Roth 2008). Schwerpunkte sind mobile Beratungsdienste, Angebote für Jugendliche, Vereinsaktivitäten und die Auseinandersetzung mit NPD-Mandatsträgern in lokalen Parlamenten. Themen wie Opferhilfe, Umgang mit Straftätern vor Ort, rechten Demonstrationen, Umgang mit rechten Szeneläden und Immobiliengeschäften sowie Mittelbeschaffung für kommunale Projekte werden diskutiert (Molthagen/Korgel 2009). Im Zuge dieser Entwicklung wächst auch das neuartige Genre der Ratgeberliteratur in der Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus, das konkrete Tipps und Hinweise gibt

¹⁸ Vgl. etwa den im Sommer 2009 von einer Initiative in Berlin-Lichtenberg eingerichteten Podcast http://www.youtube.com/watch?v=twwB_KHxKqs.

(Virchow/Dornbusch 2008; Kulick/Staud 2009; Braun/Geisler/Gerster 2009: 491 ff.).

Zwischen den hier resümierten neueren Ansätzen, die Empfehlungen aus dem wissenschaftlichen Diskurs folgen, gibt es zahlreiche Schnittmengen und Gemeinsamkeiten. Ihre Wirksamkeit und ihr Erfolg lässt sich nur schwer messen. Wenn man bedenkt, dass Rechtsextremismus in den zurückliegenden zehn Jahren keinesfalls in die Defensive geraten ist, sondern auf der Einstellungs- wie auch auf der Handlungsebene sogar vielfältiger und politisch stabiler geworden ist, dann könnte man am Erfolg der Gegenmaßnahmen zweifeln. Diese Perspektive lässt sich natürlich auch umdrehen: Wie stünde es um den Rechtsextremismus in Deutschland, besser noch: um die Demokratie in Deutschland, wenn es all diese Gegenmaßnahmen nicht gäbe? Die Antwort liegt auf der Hand: Vermutlich hätten wir es mit einem noch stärkeren Rechtsextremismus und einer geschwächten Demokratie zu tun.

Gewaltpräventive Instrumentarien und vielfältige Formen des politischen Drucks auf die NPD und ihr Umfeld sind mittlerweile breit ausgebaut,



ebenso die zivilgesellschaftliche Mobilisierung. **Ein zentrales Defizit besteht darin, dass es an Instrumenten gegen den Rechtspopulismus fehlt.** Es kann als erwiesen gelten, dass er in engem Zusammenhang mit Gefühlen der Benachteiligung steht, wobei seine Ausprägung auf der Ebene von Meinungen und Einstellungen in Ostdeutschland geringfügig höher ist als in Westdeutschland (Klein/Küpper/Zick 2009). Auf der Orientierungsebene greifen Gewaltprävention, Repression und kommunale Aktivitäten nur sehr begrenzt. In Deutschland konnten die Republikaner zwischen 1989 und 1994 zeitweilig relativ große Wahl- und Mobilisierungserfolge mit ihrem Vorsitzenden Schönhuber erzielen (Jaschke 1993). Seitdem ist das Problem parteipolitisch nicht aktuell. Rechtspopulistische Positionen sind Teil der Programmatiken rechtsextremer Parteien, haben sich aber in Wahlkämpfen und in der öffentlichen Selbstdarstellung nicht profilieren können. Umfragen zeigen jedoch, dass rechtspopulistische Deutungen in der Bevölkerung beträchtliche Resonanz finden könnten, wenn sie politisch angemessen mobilisiert würden. Ein Blick zu den europäischen Nachbarn zeigt, dass der Rechtspopulismus eine beachtliche Gefahr für Demokratien darstellt (Decker 2004). Man denke an die Erfolge der Lega Nord in Italien, Haiders in Österreich, Blochers in der Schweiz, Le Pens Front National in Frankreich und neuerdings der niederländischen Partei für die Freiheit (PVV). Ihr Anführer Geert Wilders betreibt einen populären, strikt anti-islamistischen Kurs und könnte bei künftigen Wahlen durchaus beachtliche Erfolge erzielen. Auch in osteuropäischen Transformationsgesellschaften sind antisemitische und rechtspopulistische Positionen durchaus von Bedeutung. All diese Entwicklungen in den europäischen Nachbarländern legen es nahe, trotz des derzeitigen Ausbleibens rechtspopulistischer Bewegungen in Deutschland diesen gefährlichen Aspekt des Rechtsextremismus in Präventionskonzepte einzubeziehen.

Abschließend soll hier noch auf ein weiteres Manko sowohl der sozialwissenschaftlichen Debatte wie auch präventiver Möglichkeiten hingewiesen werden: Gibt es Instrumente, die das Abgleiten von Menschen in den politischen Extremismus in einem übergreifenden Sinn verhindern oder erschweren? Diese Frage ist schon deshalb von Belang, weil die Formen des Extremismus in den zurückliegenden Jahrzehnten vielfältiger geworden sind. Neben Links- und Rechtsextremismus werden Gruppierungen wie Scientology seit Ende der 1990er-Jahre von Verfassungsschutzbehörden und auch in den Sozialwissenschaften in dieses Umfeld gerückt (Klump 2003). Zu denken ist aber auch an islamistische Gruppierungen und diverse Formen von „hate crime“ (Coester 2007), die vor allem über das Internet verbreitet werden. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht bedürfte es hier

eines Wiederaufgreifens von Bemühungen, eine Theorie des politischen Extremismus zu entwickeln (Backes 2006). Aus praktischer Sicht bleibt der Ansatzpunkt einer Stärkung demokratischer Potenziale im Kindes- und Jugendalter. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang ein Ansatz, der von den vorhandenen Programmen gegen Rechtsextremismus ausgeht: Inwiefern sind sie in der Lage, andere Formen des politischen Extremismus einzuschließen? Hier sind die existierenden Projekte aufgefordert, über eine Erweiterung ihres Auftrags nachzudenken, denn: Es ist davon auszugehen, dass im Jugendbereich die Fluktuationen von rechts nach links und umgekehrt und in andere Richtungen durchaus vorhanden sind. So gesehen bleibt eine umfassende, einzelne Richtungen überschreitende Präventionsarbeit gegen politischen Extremismus und für Demokratie eine Zukunftsaufgabe.

5 Schlussfolgerungen: Hinweise für eine nationale politische Strategie, Empfehlungen zur Kompetenzentwicklung und Resilienzförderung

Fragt man nach wissenschaftlichen Vorarbeiten zum gesellschaftlichen Zusammenhalt insgesamt, dann sind vor allem die **Forschungen zur politischen Kultur** zu nennen (Schuppert 2008). Demnach gibt es unterschiedlich entwickelte moderne Demokratien, wobei die politische Beteiligung und die Bereitschaft des Kümmerns um Fragen des Allgemeinwohls wichtige Kriterien sind. Die Politische-Kultur-Debatte hat zeigen können, dass Fortschritte und Veränderungen der politischen Kultur einer Gesellschaft grundsätzlich **langfristiger** Natur sind. Kurzfristige Veränderungen kollektiver Orientierungen und Verhaltensdimensionen sind unwahrscheinlich.

Maßgebliche Voraussetzungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt sind gelingende Sozialisationsprozesse über die Familie, die Schule, das Ausbildungssystem und die Arbeitswelt. Die Legitimation der demokratischen politischen Ordnung, ihrer Institutionen und Prozesse hängt davon ab, aber auch von externen Faktoren wie der Entwicklung der Konjunktur und der Arbeitslosigkeit. Familie, Arbeitsplatz und soziales Umfeld sind die entscheidenden Faktoren gelingender sozialer Integration und damit auch die zentralen Ausgangspunkte für gesellschaftlichen Zusammenhalt. Eine Schlüsselfunktion hat die Entwicklung der sozialen Ungleichheit, der Schere zwischen oben und unten, Bevorteilten und Benachteiligten, Einheimischen und Migranten, Männern und Frauen, Alt und Jung. In der kollektiven Wahrnehmung dieser Unterschiede entwickeln sich Bilder und Deutungen über **Gerechtigkeit** und **Angemessenheit** von Ungleichheit. Diese beiden Ressourcen sind für die Bereitschaft, demokratischen Normen zu folgen, sie abzulehnen, sie zu bekämpfen oder in die Kriminalität abzugleiten, von fundamentaler Bedeutung. Bevor einige praktische Schlussfolgerungen entwickelt werden, sollen hier zunächst die bisherigen Ausführungen der Kapitel 1 bis 4 zusammengefasst werden.

5.1 Zusammenfassung

Kapitel 1: Die sich seit einigen Jahrzehnten abzeichnende Modernisierung der Gesellschaft ist gekennzeichnet durch die Verdrängung von Arbeitsplätzen des sekundären Sektors (Industrie) durch den tertiären (Dienstleistung). Ausschlaggebend dafür sind Prozesse der Rationalisierung durch wissenschaftlich-technische Fortschritte. Dadurch verändern sich Familie, soziales Umfeld und Arbeitswelt. Bildung und Ausbildung, Mobilität und Flexibilität werden zu entscheidenden Parametern für die Berufsbiographie. Der Einzelne steht vor der Aufgabe, sie angesichts schwindender sozialer Milieus und handlungsanleitender Traditionen selbst zu konstruieren und in „work-life balance“ zu halten. Soziale Netzwerke sind weniger durch die Familie und das soziale Umfeld der Herkunft vorgegeben und müssen stärker selbst hergestellt und gestaltet werden. Individualisierung und soziale Desintegration sind permanente, auf die Lebenswirklichkeit einwirkende Prozesse, ebenso aber die Vielfältigkeit der Lebensstile und Auswahlmöglichkeiten. Die Wahlfreiheit ist allerdings begrenzt: Die Entscheidung für eine bestimmte Ausbildung, Berufs- und Lebensperspektive unterliegt auch dem Zwang zur Entscheidung mit viel eigener Verantwortung.

Empirisch ist eine kollektive Verunsicherung eindeutig nachweisbar, sie trifft vor allem Menschen in der mittleren Lebensphase, wobei der Kern in der Unsicherheit über die Arbeit liegt. Die Debatten über Prekarisierung treffen sie recht genau. Die wachsende Entkoppelung von immer mehr Menschen von der Zone gesicherter Beschäftigung schafft soziale Ängste und tiefe soziale Spaltungen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Bereitschaft zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung in Zusammenhang steht mit Bildung, Einkommen und gefestigten Berufschancen. Umgekehrt sind die Perspektiven auf zeitweise oder auch dauerhafte soziale Desintegration von Teilen der Bevölkerung, die den Parametern Bildung, Flexibilität und Mobilität nicht entsprechen, gewachsen und drohen sich zu verfestigen. Das untere Drittel der Gesellschaft wird dabei zum Objekt von sozialer Ausgrenzung, zugleich aber der staatlichen Zuwendung und der Aufmerksamkeit desjenigen – eher wohlhabenden – Teils der Gesellschaft, der bereit für soziales Engagement ist. Dadurch entsteht ein Paradox: Modernisierungsverlierer werden strukturell ausgegrenzt und gleichzeitig Objekt wohlfahrtsstaatlicher und bürgerschaftlicher Intervention. Die von praktisch allen politischen Seiten geforderte Förderung von Bildung und Wissenschaft vertieft dieses **Paradox**: Wissenschaftlich-technischer Fortschritt mündet in die Rationalisierung von Fertigungs-

prozessen, schafft anspruchsvolle Arbeitsplätze, vernichtet aber auch einfache Tätigkeitsfelder, produziert folglich Modernisierungsgewinner **und** -verlierer und vertieft soziale Ungleichheiten.

Die Konsequenzen der Individualisierung/sozialen Desintegration für den gesellschaftlichen Zusammenhalt sind absehbar: Die alten Formen des sozialen Kitts – traditionelle Familie, sicherer Arbeitsplatz bei einem einzigen Arbeitgeber, stabile soziale Milieus und Umfelder – werden porös, ergänzende und neue Formen treten an die Stelle der alten – selbst geschaffene Netzwerke, neue Berufsmilieus und Gruppen des sozialen Engagements. Perspektivisch und politisch muss es darum gehen, diesen Wandlungsprozess zu beobachten, zu begleiten und zu unterstützen. Unabweisbar stellt sich die Frage nach den Lebenschancen des unteren Drittels der Gesellschaft, das mit den modernen Leistungs- und (Aus-) Bildungsimperativen nicht mithalten kann und nicht zum aktiven Kern gesellschaftlichen Engagements zu rechnen ist. Politik des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist eine Politik des sozialen Miteinanders, des Teilens, der Verantwortung für die von sozialer Ausgrenzung Bedrohten.

Kapitel 2: Die oben skizzierten widersprüchlichen Modernisierungsprozesse zeigen sich auf der Ebene der Städte und Ballungsräume in aller Schärfe. Hier treten Faktoren hinzu, die den sozialen und räumlichen Ausgrenzungsprozess eines Teiles der Bevölkerung beschleunigen: Gentrifizierung, Segregation und die Imperative des modernen Stadtmarketings. Reichtums- und Armutsentwicklungen zeigen sich nirgendwo so deutlich wie in den Städten und hier vor allem in den schwach entwickelten Stadtteilen. Devianz, Delinquenz und bestimmte Formen der Kriminalität finden hier einen besonderen Nährboden und beeinträchtigen auch das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung. Die Frage der sozialen Integration stellt sich hier auch deshalb in großer Dringlichkeit, weil die Migrationsanteile in der Bevölkerung besonders hoch sind.

Der gesellschaftliche Zusammenhalt auf dieser Ebene ist offensichtlich bereits in eine Vielzahl von sozialen und ethnischen Communitys zerfasert, die über soziale Transfers und Symbolpolitik zusammengehalten werden. Neben den zahlreichen Präventionsprojekten sollte es politisch auch darum gehen, die Kommunikation der Communitys untereinander in Gang zu bringen. Angesichts der Finanzkrise der Kommunen stellt sich aber auch die Frage, ob dies nicht stärker als nationales Aufgabenfeld wahrgenommen werden muss.

Kapitel 3: Politische Partizipation ist auf der Makroebene eine Voraussetzung und auch ein Gradmesser für gesellschaftlichen Zusammenhalt. Eine starke und dauerhafte Partizipation ist vor allem deshalb wichtig, weil sie die zentrale Ressource **Vertrauen in die Demokratie** und die Leistungsfähigkeit von Politik produziert und reproduziert. Die Krise und der Wandel politischer Beteiligung ist seit etwa 20 Jahren Thema der Politikwissenschaft.¹⁹ Das Interesse an Politik hat dabei keineswegs nachgelassen, aber es verschiebt sich weg von den etablierten Institutionen wie Parteien, Gewerkschaften, Wahlen hin zu eher unkonventionellen Formen der Politik: zeitlich begrenzte Engagements, konkrete Projekte, Demonstrationen, Aktivitäten im Internet. Es scheint so, dass die etablierten Formen der Politik zu wenig in der Lage waren und sind, die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, vor allem die Prozesse des Wertewandels, der Flexibilität und Mobilität, in ihren eigenen Strukturen zu reflektieren und daraus Konsequenzen zu ziehen. Insofern ist es sinnvoll, von einer Krise der herkömmlichen politischen Repräsentation zu sprechen. Wiederum zeigt der Blick auf das untere Drittel der Gesellschaft eine bedenkliche Entwicklung: Politische Partizipation ist hier besonders schwach ausgeprägt, die Distanz zu allen Formen der Politik besonders groß und die latente Bereitschaft, sich einer (rechts-)extremistischen Partei anzuschließen, durchaus vorhanden.

Deutschland ist trotz der Veränderungen politischer Partizipation weiterhin von den Strukturen des Parteienstaates und der Parteiendemokratie geprägt. Sinkende Wahlbeteiligung und Mitgliederschwund der Parteien sind jedoch riskant, weil sich die Struktur der tatsächlichen politischen Beteiligung von den parteienstaatlichen Gegebenheiten entfernen könnte. Angenommen, bei einer 50-Prozent-Wahlbeteiligung erzielt Partei A 10 Prozent und wird Juniorpartner in einer Koalitionsregierung. Sie bestimmt dann die Politik mit, besetzt Positionen und ist medial stark präsent. Tatsächlich ist sie aber nur von einer kleinen Minderheit, von jedem 20. Wahlberechtigten gewählt worden. Ihre geringe Legitimationsbasis gerät dann in Widerspruch zu ihrem recht beachtlichen politischen Einfluss. Legalität und Legitimität driften auseinander.

Der gesellschaftliche Zusammenhalt insgesamt kann in diesem Zusammenhang gefördert werden, wenn die etablierten Institutionen wie Parteien

¹⁹ Ein Blick in ältere Publikationen belehrt darüber, dass Phänomene wie Wertewandel, sinkende Wahlbeteiligung und Legitimationskrisen der politischen Repräsentation schon um 1990 mit ähnlichen Argumenten wie heute diskutiert wurden; vgl. etwa Starzacher u. a. 1992, dort vor allem die Beiträge von Bürklin (S. 18 ff.), Feist (S. 40 ff.) und Roth (S. 58 ff.).

und Gewerkschaften sich stärker öffnen, mehr auch zeitlich befristete Mitsprache von außen ermöglichen, interne Hierarchien abflachen und programmatisch mehr Projektcharakter entwickeln. Die entschlossene parteiinterne Umsetzung von Reformprogrammen ist dabei eine entscheidende Voraussetzung.

Kapitel 4: Rechtsextremismus ist unter den Formen des politischen Extremismus weiterhin eine ernst zu nehmende Bedrohung, sowohl bei den Einstellungen, Meinungen und Orientierungen wie auch bei den Verhaltensweisen. Prüft man die Voraussetzungen für seine Entstehung, den Verlauf und die Entwicklung, so muss in modernen Gesellschaften mit einem gewissen Ausmaß gerechnet werden. Rechtsextremismus ist eine „normale Pathologie westlicher Industriegesellschaften“ (Erwin K. Scheuch). Ursächlich sind das Zusammenwirken von sozialer Ungleichheit, Ohnmachtserfahrungen, schwierigen Lebenslagen und auf der Angebotsseite rechtsextreme Politikangebote in Kultur, Alltagskontexten und konventionellen Formen. Rechtsextremismus projiziert gesellschaftlichen Zusammenhalt in Vorstellungen einer Volksgemeinschaft und ist strikt antimodernistisch ausgerichtet. Er zielt auf jene Teile der Bevölkerung, die mit dem Tempo der gesellschaftlichen Modernisierung nicht mithalten können, er will das Rad der Demokratisierung zurückdrehen und moderne Gesellschaft durch (Volks-)Gemeinschaft ersetzen. Die populistischen Bewegungen von rechts können sehr wohl ein größeres Publikum ansprechen, die jugendkulturellen haben es vermocht, Teile der jugendlichen Subkulturen zu besetzen. Beim Einzug rechtsextremer Parteien in einige Landtage, so der NPD in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern und der DVU bis 2009 in Brandenburg, zeigen sich die Schattenseiten der Individualisierung: Diese Wahlergebnisse basieren wesentlich auf männlichen, arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten, eher schlecht ausgebildeten Jungwählern zwischen 18 und 30 Jahren. Sie reagieren auf verweigerte soziale, kulturelle und materielle Teilhabe mit einer Zurückweisung demokratischer Politikangebote.

Die Entstehung der Gewalt von rechts kann zurückgeführt werden auf situationsbedingte Eskalationsmodelle sowie länger andauernder sozialer Desintegrationserfahrung, die von maskulinen, militanten Gruppenstrukturen aufgefangen wird. Rechtsextrem motivierte Gewalt könnte künftig auch neue Formen annehmen, die sich jetzt schon abzeichnen, aber wenig erforscht sind. Dazu gehört vor allem der globalisierte Bereich der Hasskriminalität („hate crimes“) im Internet, die sich eigene Öffentlichkeiten schafft und sowohl gegenüber strafrechtlichen als auch gesellschaftspolitischen Interventionen schwer zugänglich ist (Coester 2007).

Rechtsextremismus radikalisiert gesellschaftlichen Zusammenhalt auf die Ebene von NS-Volksgemeinschaftsphantasien. Eine unmittelbare Antwort darauf, zumal für Jugendliche, wäre die praktische Erprobung von Gemeinschaft und Zusammengehörigkeit auf den alltäglichen Ebenen von Familie, Ausbildung und Arbeitsplatz und die Vermittlung von Fähigkeiten der sozialen Netzworkebildung diesseits von gewaltbereiten Gruppen.

Die wissenschaftliche Diskussion über Individualisierung, Stadtentwicklung, politische Beteiligung und politischen Extremismus hat Empfehlungen, Vorschläge und Projekte gemacht, beeinflusst oder angeregt, die stichwortartig in der folgenden Übersicht zusammengefasst sind.

Tabelle 5: Praktische Vorschläge aus den wissenschaftlichen Diskursen

Individualisierung/ Soziale Desintegration	Stadtentwicklung	Politische Beteiligung	Politischer Extremismus
Umverteilung der Sozialtransferleistungen, Subventionierung sozial schwacher Gruppen	Mehr Bürgerbeteiligung, Bürgerstiftungen	Politische Bildung	Anerkennung des Rechtsextremismus als eigenständige Bedrohung
Bildungs- und Ausbildungsförderung	Stärkung von Minderheiten	Direktdemokratische Elemente	Aufklärung und Information
Politik der Anerkennung	Projekt Soziale Stadt	Neue Formen der Beteiligung	Gewaltprävention
Integrationspolitik/ Gemeinwesenorientierung	Armuts-, Reichtumsberichterstattung	Parteiinterne Reformen	Zivilgesellschaftliche Ansätze
Bildung von Sozialkapital	Stärkung Resilienz		Repression
	Netzworkebildung		
	„community policing“		

Quelle: Eigene Darstellung

Bei der Betrachtung der praktischen Vorschläge fallen zwei Gesichtspunkte auf. Erstens lassen sich fast alle um **soziale Umverteilung/finanzielle Förderung, Information/Bildung/Aufklärung/Netzwerkbildung und politische Beteiligung** gruppieren. Innerhalb dieser drei strategischen Ansätze ließe sich dann weiter differenzieren hin zu einer bestimmten Adressatengruppe. Damit liegt eine Vielzahl von Instrumenten vor, die sowohl von staatlichen wie auch von nichtstaatlichen Organisationen entwickelt und umgesetzt werden können. Würde man der Frage nach den Trägern weiter nachgehen, käme man vermutlich auf Bund, Länder und Gemeinden einerseits und eine große Anzahl staatlich geförderter und privater Organisationen andererseits. Von diesem Ansatz ausgehend, ergibt sich aber auch eine widersprüchliche Struktur: Der großen Pluralität der Ansätze steht die Frage der **Binnenkommunikation** gegenüber: Wissen die Träger voneinander? Werden Maßnahmen abgestimmt? Wird Doppelarbeit vermieden? Werden Erkenntnisse ausgetauscht und von den jeweils anderen genutzt? Mehr noch: Wie ist das Verhältnis von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren?²⁰

Ein zweiter Gesichtspunkt betrifft die **Multifunktionalität der einzelnen Vorschläge**. Die meisten wirken nicht allein in den jeweiligen Bereichen Individualisierung, Stadtentwicklung, politische Beteiligung, politischer Extremismus, sondern in mehreren zugleich. Ein Beispiel: Der Vorschlag von mehr direktdemokratischen Elementen soll die politische Beteiligung verbessern, aber er wirkt zugleich auf die anderen. Politische Partizipation kann nämlich die zivilgesellschaftlichen Ansätze gegen Rechtsextremismus verstärken, positive Effekte für die Stadtteilarbeit erzielen und auch soziale Desintegration im Zuge der Individualisierung aufhalten. Ähnlich breite Wirkungen lassen sich für andere Vorschläge zeigen. „Community policing“ zielt auf die Stärkung der subjektiven Sicherheit in der Kommune ab, umfasst aber auch Vernetzung, Bürgerbeteiligung, indirekt oder direkt auch Auseinandersetzung mit der Gewalt von rechts. Bildung und Ausbildung erhöhen nicht nur die Chancen des Einzelnen in der individualisierten Welt, sie erhöhen auch die Chancen politischer Beteiligung und sind erwiesenermaßen gute Instrumente gegen rechtsextreme Orientierungen. Als abschließendes Beispiel sei hier das Konzept der Bürgerstiftungen erwähnt, das in Tabelle 5 der Stadtentwicklung zugeordnet wurde. Es zielt nicht nur auf politische Beteiligung und sozialen Zusammenhalt in der

²⁰ In der modernen Politikwissenschaft werden solche Fragen unter dem Stichwort „Governance“ diskutiert; vgl. Schuppert/Zürn 2008. Es wäre ohnehin wünschenswert, die hier herausgearbeiteten Praxisvorschläge unter dem Governance-Aspekt zu systematisieren.

Kommune, sondern, vor allem in Ostdeutschland, auch auf die zivilgesellschaftliche Bekämpfung des Rechtsextremismus (Reinfrank 2007).

Die vier Dimensionen Individualisierung, Stadtentwicklung, politische Beteiligung und politischer Extremismus haben etwas gemeinsam: die Frage nach der sozialen Integrationskraft der Gesellschaft. Dies scheint der Grund dafür zu sein, dass einzelne Vorschläge und Instrumente eine mehrdimensionale Wirkung haben. Politische Strategien können daraus zweierlei lernen: Zum einen muss diese breite Wirksamkeit ins Kalkül gezogen werden und zum anderen müssen zielgruppenspezifische Programme sehr präzise ausgearbeitet werden.

5.2 Hinweise für eine nationale politische Strategie

Die Handlungsvorschläge aus der wissenschaftlichen Diskussion über Individualisierung, Stadtentwicklung, politische Beteiligung und politischen Extremismus verlegen die Schwerpunktsetzung auf das **Vorfeld** des abweichenden Verhaltens. Gesellschaftlicher Zusammenhalt wird weniger durch die Konzentration auf Straftäter (tertiäre Prävention) und auch nicht durch Strafverfolgung und Abschreckung gefördert (sekundäre Prävention), sondern vielmehr durch die Konzentration auf die Ursachen und die gesellschaftlichen Fehlentwicklungen (primäre Prävention).

Eine nationale politische Strategie des gesellschaftlichen Zusammenhalts kann aufgrund der Vielzahl existierender Präventionsprojekte und wegen der Prozesshaftigkeit des gesellschaftlichen Zusammenhalts selbst nur als Diskussions- und Handlungsprozess entworfen und organisiert werden. Sie kann nicht von oben verordnet werden, denn es handelt sich um ein Legitimationsproblem. Lösungen bedürfen zur Wirksamkeit der kollektiven Anerkennung. Aufgabe des Bundesministeriums des Innern in diesem Zusammenhang ist es, Impulse zu geben, Diskussionen anzuregen, Vorschläge zu machen. Im Folgenden werden, ausgehend von den Handlungsvorschlägen der wissenschaftlichen Debatte (Tabelle 5), diejenigen Aspekte strategisch verdichtet und als Empfehlungen vorgestellt, die derzeit als die aussichtsreichsten Ansatzpunkte angesehen und bei denen aktuelle Handlungsdefizite angenommen werden können.

- **Agendasetting.** Es ist öffentlich zu wenig bekannt, dass die Politik Defizite des gesellschaftlichen Zusammenhalts wahrnimmt, analysiert und angemessene politische Instrumente entwickelt und

einsetzt. Insofern muss diese Thematik ressortübergreifend, aber auch in Medien, Kultur und Wissenschaft nachhaltiger öffentlich diskutiert werden. Die Ansätze der Corporate Social Responsibility in der Wirtschaft sollten einbezogen werden. Runde Tische mit Verantwortlichen insbesondere aus Medien und Kultur sollten darauf hinwirken, die Bedeutung des gesellschaftlichen Zusammenhalts stärker zu verankern. **Ein Ansatz** zur Verstetigung wären Modifikationen der Sozialberichterstattung. Daten und Interpretationen über den gesellschaftlichen Zusammenhalt finden sich direkt oder indirekt in zahlreichen periodischen Berichten. Genannt seien hier der Sozialbericht der Bundesregierung, der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, der periodische Sicherheitsbericht des Bundeskriminalamtes/Bundesministeriums des Innern, die Verfassungsschutzberichte, aber auch die Shell-Jugendstudie. Oft finden sich dort Angaben über den gesellschaftlichen Zusammenhalt ohne Verwendung der entsprechenden Begrifflichkeit, oft versteckt und indirekt. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass die in diesen Berichten enthaltenen Angaben künftig stärker unter der Begrifflichkeit „gesellschaftlicher Zusammenhalt“ gedeutet und interpretiert werden. Veränderungen in der Polizeilichen Kriminalstatistik haben Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Warum wird dies nicht in diesem Bericht thematisiert? Verfassungsschutzberichte geben Auskunft über die Bedrohungen der Demokratie und damit des gesellschaftlichen Zusammenhalts, warum wird dies in den Berichten nicht angesprochen?

Sofern es sich um amtliche Berichte handelt, können entsprechende Neuausrichtungen über direkte Kooperation erfolgen; sofern es sich um wissenschaftliche Berichte aus dem Bereich von Hochschulen und Forschungsinstituten handelt, kann darüber mit den Verantwortlichen verhandelt werden. Ein Vorzug dieser Strategie ist es, die Thematik nicht singulär und punktuell zu verbreiten, sondern kontinuierlich, da es sich um Periodika handelt. Ziel dieses Ansatzes ist es, im wissenschaftlichen und politischen Bereich mehr Sensibilität zu erzeugen und beim Agendasetting die Thematik gesellschaftlicher Zusammenhalt stärker und nachhaltiger zu berücksichtigen.

- **Monitoring.** Momentaufnahmen und eine Fülle an empirischen Erhebungen, die zum Teil kaum miteinander vergleichbar sind, prägen die empirische Wissensbasis über gesellschaftlichen Zusammenhalt. Wünschenswert ist die regelmäßige empirische Erhebung, Deutung

und Berichterstattung der Entwicklung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Die jetzt vorliegende empirische Studie über die Struktur des bürgerschaftlichen Engagements ist ein guter Anfang, aber stark fokussiert auf das Ehrenamt (WZB 2009). Dies gilt auch für die beiden Freiwilligensurveys, die Längsschnittdaten über das Ehrenamt präsentieren (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2006). Die Ausdrucksformen des gesellschaftlichen Zusammenhalts und die Engagementpolitik sind aber breiter. Dazu wäre es notwendig, empirische Indikatoren zu bilden, die in regelmäßigen Abständen erhoben werden. Eine Definition und die Zuordnung von Indikatoren sind zwar problematisch, aber durchaus machbar. Das Monitoring ist nicht nur ergebnis-, sondern auch prozessorientiert: Es ist ein Beitrag, um das gesellschaftliche Bewusstsein für die Bedeutung des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu schärfen und stärker in die Öffentlichkeit zu tragen. Insofern ist er auch ein Teilaspekt des Agendasettings.

■ Symbolische Politik: Preisverleihungen, Auszeichnungen, Kampagnen. Der besondere Einsatz von Personen, Gruppen oder Organisationen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt bedarf auch der öffentlichen Würdigung und Anerkennung um ihrer selbst willen, und um Zeichen zu setzen. Es gibt zahlreiche Formen der Anerkennung des gesellschaftlichen Engagements, vom Bundesverdienstkreuz bis hin zu offiziellen und öffentlichen Belobigungen für Hilfen und Rettungstaten. Drei Schritte liegen auf der Hand: Zum einen sollte diese Form gesellschaftlicher Anerkennung systematisiert und katalogisiert werden, um einen Überblick zu erhalten, Schwerpunkte setzen zu können und die Entwertung durch Inflationierung zu verhindern.²¹ Zum anderen ist zu überprüfen, ob und inwieweit spezielle Formen des Engagements für den gesellschaftlichen Zusammenhalt bisher keine öffentliche Anerkennung erhalten haben. Dazu gehören Aktivitäten außerhalb von Organisationen und einzelnen Taten, wie etwa nachhaltiger Einsatz im privaten Krankenpflegebereich. In einem dritten Schritt ist zu überprüfen, inwieweit bisherige Defizite kampagnenför- mrig ausgestaltet werden können.

²¹ Auf der Website www.initiative-zivilengagement.de/nc/news/seite/1/artikel/wettb... findet sich ein erster Überblick zu Wettbewerben und Preisen in den Bundesländern für zivilgesellschaftliches Engagement. Dieser knappe Überblick ist allerdings nur ein erster Schritt.

■ **Die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen muss stärker als bisher politisch eingefordert und unterstützt werden.** Gewinnbeteiligung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, Kulturförderung, Sponsoring und andere Aktivitäten gehören seit Langem zu unternehmerischen Strategien. Dennoch haben die Finanz- und Bankenkrise, die Dominanz der Aktionärsinteressen („shareholder value“) und zuvor schon ausbeuterische Methoden in einzelnen wirtschaftlichen Branchen Zweifel an der kapitalistischen Wirtschaftsordnung eher noch verstärkt. Als Reaktion auf den Vertrauensverlust der Wirtschaft und veränderte Erwartungen von Kunden, Aktionären und der Öffentlichkeit insgesamt wird von den Unternehmen selbst das angloamerikanische Konzept der Corporate Social Responsibility – oder auch: Corporate Citizenship – aufgegriffen und entwickelt.²² Hier geht es um die gesellschaftliche Verantwortung unternehmerischen Handelns für die Umwelt, den Zusammenhalt der Mitarbeiter, ihr soziales Kapital und vieles mehr: die Gründung von Stiftungen, Eintreten für Umwelt- und Klimaschutz und soziale Einrichtungen im Betrieb wie Kindergärten und Fortbildungsmöglichkeiten für die Mitarbeiter. Eine neuere Bestandsaufnahme beklagt die Umsetzungsschwierigkeiten des an sich konstruktiven Konzepts, das einen Beitrag für den gesellschaftlichen Zusammenhalt leisten könnte (Beckmann 2007). Eine ländervergleichende Untersuchung der Bertelsmann-Stiftung kommt zu dem Ergebnis, dass der Bundesregierung „eine klare Strategie zur Förderung des gesellschaftlichen Engagements von Unternehmen“ fehle.²³ Es erscheint deshalb unerlässlich, das unternehmerische Konzept der Corporate Social Responsibility durch Bereitstellung wissenschaftlicher Expertise, Zusammenführung verschiedener Initiativen, Moderation und Öffentlichkeitsarbeit zu unterstützen und zu fördern.

■ **Verantwortung der Eliten.** Über die unternehmenspolitischen Konzeptionen einer Corporate Social Responsibility hinaus ist für den gesellschaftlichen Zusammenhalt das Verhalten der Eliten in Politik, Wirtschaft und Verwaltung und die Wahrnehmung dieses Verhaltens in der Bevölkerung von großer Bedeutung. Sozialmoralische Ressourcen wie Gerechtigkeit, Solidarität und Verantwortung werden hier justiert zu Gesellschafts- und Politikbildern. Das Verhalten der Eliten

²² Die Spitzenverbände der Wirtschaft BDI und BDA haben eine Internetplattform eingerichtet mit zahlreichen Beispielen aus einzelnen Wirtschaftszweigen; vgl. www.csrgermany.de.

²³ Vgl. die Pressemitteilung der Bertelsmann-Stiftung in: www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-DC13915A-4E65.

in Wirtschaft und Politik wird von der Öffentlichkeit noch kritischer gesehen, nachdem die Finanzkrise vor allem der Raffgier von Bankern zugeschrieben wird. Die verbreitete These vom Versagen der Eliten in der Finanzkrise hat Ralf Dahrendorf in einem seiner letzten Aufsätze radikalisiert: „Das gilt nicht nur in der Wirtschaft, sondern auch in politischen Strukturen, in Universitäten und Sportverbänden, ja in Verbänden und Organisationen generell. Es ist eine Art globale Elite entstanden, deren Mitglieder vornehmlich aufeinander blicken und nicht auf diejenigen, für die sie Verantwortung tragen. (...) Der Widerstand gegen die abgehobenen Eliten wächst. (...) Diese Mischung von abgehobenen Eliten und gewaltbereiten Massen weist auf einen Zerfall des sozialen Zusammenhalts hin“ (Dahrendorf 2009). Es erscheint für künftige Entwicklungen von großer Bedeutung, strukturelle Veränderungen im Bildungs- und Hochschulbereich vorzunehmen, um verantwortliches Handeln der Eliten sicherzustellen.²⁴ Hier wird vorgeschlagen, darauf hinzuwirken, das Fach Ethik (oder auch: **Berufsethik**) **verpflichtend in Hochschulstudiengängen aufzunehmen**, wo dies noch nicht der Fall ist, sowie in Fortbildungsmaßnahmen und -kurse zu integrieren.²⁵ Es wird empfohlen, an den Ausbildungsrichtungen des Bundes und der Länder eine Bestandsaufnahme zu erstellen und auf die Implementation von Lehreinheiten mit Ethik hinzuwirken. Die aus berufspraktischer Sicht verständliche Dominanz der Rechtsfächer bei Juristen, Verwaltungsbeamten, Polizisten, Rechtspflegern sollte um ethische Fachinhalte ergänzt werden, weil Legalität nicht gleichbedeutend mit Legitimität ist. Ethik in der Aus- und Fortbildung des öffentlichen Dienstes muss dieses Spannungsverhältnis thematisieren und Entscheidungshilfen vorstellen und diskutieren.

■ Die durch steigende betriebsinterne wirtschaftskriminelle Delikte wie Betrug, Spionage oder Korruption, aber auch Missbrauch persönlicher Daten geprägte **Vertrauenskrise in den Unternehmen** beeinträchtigt mittelbar auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Dieser bisherige Tabubereich wird nur allmählich öffentlich bekannt (Wirtschaftskriminalität 2009). Hier ist Politik gefordert, durch Beratung einen stärkeren Beitrag zu leisten. Bisher bieten Landesämter für Verfassungsschutz durch ihre Geheimschutz-Abteilungen Beratungs-

²⁴ Die Verantwortung der Eliten für den gesellschaftlichen Zusammenhalt wird auch auf der Managementebene deutlicher gesehen. So hat z. B. die BMW-Stiftung den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu ihrem Leitthema für 2009/2010 gemacht, vgl. www.bmw-stiftung.de.

²⁵ Ein Beispiel für Good Practice ist Berufsethik an der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol), wo dieses Fach seit Jahren fest etabliert ist und bei Evaluationen gut abschneidet.

dienstleistungen an, die auch für Zwecke der Datensicherheit und des Informationsschutzes genutzt werden. Es wäre wichtig, die betriebsinternen Präventionsbemühungen verstärkt zu begleiten und zu unterstützen, nicht nur aus Gründen der Professionalisierung und der Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch aus Gründen des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

■ **Beitrag der Polizei zum gesellschaftlichen Zusammenhalt.** Öffentliche Sicherheit ist eine Voraussetzung für das Vertrauen der Bürger in die öffentliche Ordnung und für das bürgerschaftliche Engagement. Die Länderpolizeien tragen dem Rechnung durch verbesserte Ausbildung (zweigeteilte Laufbahn, Masterstudium für den höheren Dienst) und ihr Leitbild der bürgernahen Polizei. Dieser Weg muss noch konsequenter gegangen werden. Dabei kann die Zusammenarbeit der Polizei mit der Sozialarbeit verbessert werden.

■ Die **Bürgernähe der Polizeien des Bundes** ist aufgrund ihres Tätigkeitsprofils eingeschränkt und weniger gegeben als bei den Länderpolizeien. Das bedeutet aber nicht, dass sie darauf verzichten. Die Arbeit des BKA und insbesondere der Bundespolizei ist für den Bürger wenig sichtbar und kaum transparent. Es wird empfohlen, die Öffentlichkeitsarbeit von BKA und Bundespolizei zu überprüfen und Reformvorschläge auszuarbeiten im Hinblick darauf, wie Bürgernähe und Transparenz besser hergestellt werden können. Darüber hinaus wird empfohlen, die interne Fachhochschulausbildung der Polizeien des Bundes daraufhin zu überprüfen, inwieweit partielle Öffnungen hin zu gemeinsamen Modulen und Unterrichtseinheiten mit nichtpolizeilichen Studierenden ins Auge gefasst werden können.

Die Absicht der Polizeien des Bundes und der Länder, den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen, ist bisher trotz vielfältiger Anstrengungen gescheitert. Es wird empfohlen, die bisherigen Bemühungen in Bund und Ländern zu evaluieren und ein Maßnahmenpaket zu entwickeln, um den Anteil der Migranten/Migrantinnen zu erhöhen. Es wird auch empfohlen, positive Erfahrungen aus EU-Nachbarstaaten (Niederlande, Großbritannien) einzubeziehen. Dabei kann an vorhandene Diversity-Konzepte angeknüpft werden.

Die Einrichtung von gesetzlich verankerten unabhängigen Beschwerdekommisionen oder Ombudsmännern ist in Deutschland trotz vielfältiger wissenschaftlichen Vorarbeiten (Behrendes/Stenner 2008)

bisher nicht gelungen. Erst vor wenigen Monaten hat der Kommissar für Menschenrechte des Europarates auf die fundamentale Bedeutung einer unabhängigen bürgerschaftlichen Beschwerdeinstanz hingewiesen.²⁶ Ein solches bereits in vielen Demokratien verankertes System kann dazu beitragen, das Leitbild bürgernaher Polizeien besser in die Praxis umzusetzen. Es könnte dazu beitragen, Verwaltungsgerichtsverfahren zu vermindern und das Vertrauen in die Fairness des polizeilichen Umgangs mit Fehlverhalten in den eigenen Reihen zu stärken.

■ Gewaltprävention: repressive und soziale Akteure zusammenführen! Das Bewusstsein über die Notwendigkeit von Prävention ist breit verankert und die Zahl der Präventionsprojekte ist mittlerweile nahezu unüberschaubar. Bei näherer Betrachtung fällt auf, dass die Projekte von einer kaum sichtbaren Trennlinie durchzogen sind: Wir haben es einerseits mit Projekten aus den Bereichen von Justiz und Polizei zu tun und andererseits mit solchen aus den Bereichen Sozial-, Familien- und Jugendpolitik, die mehr einem sozialarbeiterischen Ansatz folgen. Im ersten Fall geht es um Vorbeugungsstrategien, Abschreckung, Strafverfolgung, Opferschutz und Rückfallverhütung (Schwind 2009: 18), im letzteren Fall um die ganzheitlich orientierte Verbesserung von Lebenschancen von benachteiligten Gruppen. Diese unterschiedlichen Zielsetzungen sind nicht nur im Sinne von Arbeitsteilung gerechtfertigt, sondern auch aufgrund unterschiedlicher Professionslogiken: Polizisten unterliegen dem Legalitätsprinzip und können daher nicht, wie Sozialarbeiter, Straftaten ihrer Klientel übersehen; Sozialarbeiter verlieren, umgekehrt, das Vertrauen ihrer Klientel, wenn sie polizeilich tätig würden oder Straftaten anzeigten. Gleichwohl erscheint die Trennung von polizeilichen und sozialarbeiterischen Präventionsansätzen zu tief. Notwendig ist Empathie, die Fähigkeit, sich in die jeweils anderen hineinzusetzen. Empfohlen wird daher, mehr als bisher gemeinsame Veranstaltungen und mehr Erfahrungsaustausch zwischen den beiden an Prävention beteiligten Gruppen zu initiieren.

Es sollte zum Beispiel darauf hingewirkt werden, dass die Aus- und Fortbildung für den höheren Dienst an der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) Module im Zusammenwirken mit Studierenden der Sozialarbeit und ferner auf die Überwindung der polizeilichen Mono-

²⁶ Vgl. www.coe.int Press release 204/2009.

kultur hin gestaltet. Derzeit gibt es in Münster-Hiltrup nur einen Masterstudiengang für Polizeibeamte, wünschenswert ist die Erweiterung um nichtpolizeiliche, aber polizeinahe Studiengänge in den Feldern Recht, Sozialarbeit, Feuerwehr/Katastrophenschutz. Der Bundesminister des Innern hat hier erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten über die Innenministerkonferenz, den Arbeitskreis II und das Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei. Des Weiteren wird empfohlen, das Thema gesellschaftlicher Zusammenhalt in den Fortbildungskatalog der DHPol aufzunehmen und entsprechende Veranstaltungen anzubieten.

- In einer Zwischenbilanz zur Gewaltprävention nach zwei Jahrzehnten Gewaltdebatte beklagt das Deutsche Jugendinstitut (DJI) vor allem **Probleme der Implementation**. Die wissenschaftliche und fachpraktische Debatte habe große Fortschritte gemacht: häusliche Gewalt, neue Formen wie Mobbing, Bullying oder Stalking seien ebenso einbezogen wie geschlechterspezifische Aspekte und die Qualität institutioneller Kontexte (Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention 2007: 279 ff.). Programme und Projekte gegen Rechtsextremismus stünden demzufolge auf der Habenseite ebenso wie neue und intensivere Formen der Kooperation. Auch die Bilanz der Gesetzgebung könne sich sehen lassen. Hervorzuheben seien das Gewaltschutzgesetz (2005), die Reform des Jugendschutzgesetzes (2003) und die Verankerung des Rechts der Kinder auf gewaltfreie Erziehung (2003). Aber: Es fehle an der Verbreitung der entsprechenden Strategien in der Praxis, an der Bereitschaft von Politik und Öffentlichkeit, die Probleme angemessen wahrzunehmen und Konsequenzen zu ziehen, mancherorts auch an den institutionellen Voraussetzungen und der Fachkompetenz: „Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass (...) die zentrale Herausforderung in erster Linie in der Absicherung und weitergehenden qualifikatorischen Fundierung, der Verbreitung und Weiterentwicklung vorhandener Strategien liegt und weniger in der Notwendigkeit, gänzlich neue Ansätze zu entwickeln“ (Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention 2007: 286).

Vor dem Hintergrund der im Frühjahr 2010 ausgebrochenen öffentlichen Debatte über die sexuelle Misshandlung von Kindern und Jugendlichen in etablierten Einrichtungen wie der katholischen Kirche und pädagogischen Institutionen wie Salem und Odenwaldschule muss dieses Fazit mit vielen Ausrufezeichen versehen werden. Diese Vorgänge bestätigen die mangelnde Implementation präventiver Ansätze auch in angesehenen Einrichtungen und sie verweisen darauf, dass hinter

den nüchternen Zahlen und Gesetzestexten offenbar historisch gewachsene Tabus und Dunkelfelder fortwirken, die der Aufklärung, Reflexion, Prävention und Repression bedürfen.

- **Bürgerschaftliches Engagement in der Kriminalprävention stärken!** Nur 7,5 Prozent der Gebietskörperschaften verfügen über ein bürgerschaftlich orientiertes kriminalpräventives Gremium. Innerhalb dieser Gremien finden sich mehrheitlich institutionelle Akteure aus Polizei, Sozialarbeit, Justiz, Kommunalverwaltung oder Vereinen. Nur bei 7 Prozent der Gremien sind Bürger/-innen am Gründungsprozess beteiligt (Frevel u. a. 2008). Auf beiden Ebenen besteht erheblicher Nachholbedarf. Auch im Hinblick auf Vernetzung ist die Kriminalprävention nicht optimal organisiert. Zwei verschiedenartige Netzwerke arbeiten noch immer weitgehend getrennt voneinander: das bürgerschaftliche Engagement auf der einen Seite und die Kriminalprävention auf der anderen. Hier sind jeweils unterschiedliche Akteure am Werk, mit eigenen Netzwerken und Interessen. Der 13. Deutsche Präventionstag in Leipzig 2008 hat sich ausführlich mit dem bürgerschaftlichen Engagement beschäftigt, dessen Arbeit gewürdigt, aber auch beklagt, dass nur ein geringer Teil des bürgerschaftlichen Engagements kriminalpräventiven Zwecken dient (Leipziger Erklärung 2008). Dies setzt voraus, dass sich die kriminalpräventiven und die mit Engagementpolitik beschäftigten Gremien stärker für die Belange der jeweils anderen öffnen und gemeinsam Perspektiven für bürgerschaftliches Engagement in der Kriminalprävention entwickeln. Politik könnte und sollte hier vermitteln, moderieren und Anstöße geben.

- **Bürgerschaftliches Engagement und die Übernahme von Ehrenämtern wird leistungs- und anerkennungspolitisch bisher zu wenig gewürdigt.** Bei Einstellungsverfahren und Assessmentcentern, aber auch bei den Kriterien für Leistungszulagen im öffentlichen Dienst sind solche Tätigkeiten ein eher inoffizielles Kriterium. Vereinsaktivitäten und Sport in Vereinen sind zwar als Qualifizierungsmerkmale anerkannt, aber bisher nicht im Vergleich zu anderen gewichtet. Es wird empfohlen, für den Bereich des öffentlichen Dienst- und Besoldungsrechts solche Möglichkeiten zu eruieren, wobei der Bund durchaus eine Vorreiterrolle spielen sollte. Es wird darüber hinaus empfohlen, auch im Bereich der Wirtschaft dafür zu werben, solche Kriterien in Stellenausschreibungen, Einstellungsverfahren und Leistungsbewertungen stärker als bisher einzubeziehen und sie im Rahmen der geforderten Soft Skills aufzuwerten. Eine leistungspolitische Kompo-

nente könnte auch darin liegen, Abwesenheiten vom Dienst wegen ehrenamtlicher Tätigkeit durch einen Fonds an die Betriebe und Verwaltungen in bestimmtem Umfang zu finanzieren oder zu bezuschussen. Dies wäre eine starke gesellschaftspolitische Aufwertung ehrenamtlicher Tätigkeit. Eine Anerkennungspolitische Komponente könnte darin liegen, älteren Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen kurz vor der Verrentung Chancen für ein freiwilliges Arbeitnehmerengagement außerhalb der Unternehmen zu eröffnen. Dies wäre auch ein Beitrag zu einem bisher politisch kaum gelösten Problem des demografischen Wandels: der systematischen Vorbereitung auf den Ruhestand und der Gestaltung der Lebensphase kurz vor der Verrentung bis in die ersten Jahre des Rentenalters.²⁷ Die relativ junge wissenschaftliche Diskussion über die heute 50- bis 70-Jährigen zeigt, dass die biologischen und sozialen Altersgrenzen sich nach oben verschieben **und** – von der Politik eher unbemerkt – gerade diese Altersgruppe zahlreiche alte und neue soziale Aktivitätsfelder entwickelt (Otten/Melsheimer 2009).

- **Demografischer Wandel und Generationenverhältnis: Patenschaften ausbauen!** Die Überalterung und Schrumpfung der Gesellschaft im Zuge des demografischen Wandels und das voraussehbare „Kippen der Generationenbalance“ (Kaufmann 2005: 209 ff.) sind längerfristige soziale Tatsachen. Im Zuge der Individualisierung werden aber auch die traditionellen Mehrgenerationenfamilien nahezu ganz der Vergangenheit angehören. Dieser soziale Wandel wird künftig noch mehr als heute überlagert werden durch Verteilungskonflikte einerseits und erschwerten Zugang zur Lebens- und Erfahrungswelt der jeweils anderen Generation auf der anderen Seite. Es wird empfohlen, die vorhandenen neuen Beziehungsformen zwischen den Generationen auszubauen. Zu denken wäre etwa an Patenschaften zwischen Jungen und Alten, wie sie die Robert-Bosch-Stiftung für den Aspekt der Ausbildungspatenschaften im Handwerk initiiert hat (www.ausbildungspatenschaften.de). Ähnliche Modelle wären denkbar, bei denen Ältere nach ihrem Berufsleben Einsteigern weiterhelfen und umgekehrt, indem Jüngere Patenschaften für Ältere übernehmen und für sie soziale Dienstleistungen erbringen. Familien-, Kinder-, Lernpatenschaften und Besuchsdienste auf ehrenamtlicher Basis werden

²⁷ Einige Beispiele: Die Ford-Werke stellen seit dem Jahr 2000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für 16 Stunden im Jahr bezahlt für gemeinnütze Arbeit frei. Der Henkel-Konzern fördert seit 1998 ehrenamtliches Engagement der Belegschaft durch Sach-, Produkt- und Geldspenden oder durch bezahlte Freistellung; vgl. Placke/Riess 2006, S. 13 f. Bei Henkels Projekt „Miteinander im Team“ (MIT) wuchs die Fördersumme für Community- und Kinderprojekte nach eigenen Angaben von 80.500 Euro (1998) auf rund 2 Millionen Euro (2008); vgl. www.ford.de.

zum Beispiel vom Förderverein **Patenschaften Aktiv** angeboten (www.patenschaften-aktiv.de). Patenschaften dieser Art dienen praktischen Zwecken, fördern das gegenseitige Verständnis, befreien Konflikte von unnötigen Animositäten und können einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt leisten.

- Im Hinblick auf **Engagementpolitik** hat das WZB jüngst einige strategische Vorschläge gemacht (2009: 153 ff.). Angesichts der Vielfalt von Engagementpolitiken wird unter anderem dafür plädiert, ein Ministerium für bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft zu schaffen. Die Gefahr der Verstaatlichung und Steuerung der Zivilgesellschaft wird dabei durchaus gesehen, aber angesichts der Notwendigkeit der Bündelung von Aktivitäten zurückgestellt. Für unsere Fragestellung nach dem gesellschaftlichen Zusammenhalt wird dieser Ansatz einer institutionellen Neuregelung kritisch gesehen, denn: Engagementpolitik erreicht das untere Drittel der Gesellschaft im Hinblick auf Beteiligung kaum. Die soziale Integration gerade dieser Bevölkerungsgruppen basiert zunächst auf Transferleistungen, Aus- und Weiterbildung und die Schaffung von Chancen im Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, folglich in den klassischen Politikfeldern Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik. Vernachlässigt wird in der Engagementpolitik darüber hinaus die Notwendigkeit einer Kriminalprävention, für die Innen- und Rechtspolitik als ebenfalls klassische Ressorts eine Federführung übernehmen müssen. Für den gesellschaftlichen Zusammenhalt kann Engagementpolitik daher nur in begrenzter Weise einen Beitrag liefern. Sinnvoller scheint es, eine dezentrale Vorgehensweise beizubehalten, wobei ein wichtiger Ansatz darin besteht, die Folgewirkungen politischer Entscheidungen und Maßnahmen in den **klassischen Politikfeldern** für den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärker als bisher zu berücksichtigen.

5.3. Empfehlungen zur Kompetenzentwicklung und Resilienzförderung

Die Folgewirkungen von Individualisierung und Prozessen sozialer Desintegration wirken sich auf Kinder und Jugendliche aus. Es besteht in der wissenschaftlichen Diskussion ein weitreichender Konsens darüber, dass Chancen **und** Risiken gewachsen sind. Aufgabe der Politik ist es, Interventionsmöglichkeiten bei den Schattenseiten, den Risiken moderner Sozialisation, zu prüfen und umzusetzen. Kompetenzentwicklung und Resi-

lienzförderung zielen auf diejenigen, deren Sozialisationsbedingungen erschwert sind. Es besteht in der wissenschaftlichen Debatte Konsens darüber, dass die primäre Prävention große Bedeutung hat: Es geht darum, „Kinder so früh wie möglich für Stress- und Problemsituationen zu ,stärken“ (Wustmann 2005: 1). Es besteht auch Konsens darüber, dass finanzielle Transfers allein weder Chancengleichheit noch eine gelingende soziale Integration herstellen können. Gefragt sind vielmehr der Ausbau kinder- und jugendgerechter sozialer Infrastrukturen und Netzwerke, vor allem in jenen Stadtteilen und Regionen, die objektiv besonders belastende Lebensbedingungen aufweisen. Die primäre Prävention rückt dabei stärker ins Zentrum der Debatte. Die folgenden drei Überlegungen skizzieren nicht Projekte, sie sind vielmehr strategische Ansätze. Sie sollen Schwerpunkte skizzieren und Richtungen künftiger Projekte beschreiben.

■ **Vorhandene Ansätze der pränatalen und frühkindlichen Prävention ausbauen!** Eine breite Grauzone verhaltensauffälliger Kinder in Kindergärten, nicht beschulbarer Kinder (Freyberg/Wolff 2005) und krimineller Jugendlicher sind nicht zuletzt das Ergebnis mangelnder Interventionen von außen in die frühkindliche Erziehung. Die vorhandenen, wissenschaftlich begleiteten Erfahrungen im Bereich der frühkindlichen Prävention (vgl. Kapitel 2) deuten darauf hin, dass in der Phase von der Schwangerschaft bis zum Schuleintritt Nachholbedarf besteht, vor allem für Kinder aus schwierigen und risikoreichen Familienstrukturen. Sie zeigen aber auch, dass intensive Betreuung, Familienhilfen, Lebensplanungen, Bildungsangebote Wirkung zeigen und die Lebenschancen der Kinder insgesamt verbessern. Dies setzt aufseiten staatlicher Intervention Erfahrung, finanzielle und personelle Ausstattung und Nachhaltigkeit voraus. Es wird daher empfohlen, die Anzahl von Modellprojekten gering zu halten zugunsten der nachhaltigen Fortführung und Weiterentwicklung bestehender Ansätze. Gedacht ist dabei etwa an Programme wie Papilio, dem es um die Förderung sozial-emotionaler Kompetenzen im Kindergarten geht (Scheithauer/Meyer 2008). Eine Priorität sollte hier zunächst in städtischen sozialen Brennpunkten liegen. Es ist erwiesen, dass hier besonders problematische Familienkonstellationen besonders schwierige Bedingungen für gelingende Sozialisationsprozesse hervorbringen. Eine Stärkung der pränatalen und frühkindlichen Prävention bedeutet allerdings ein **familienpolitisches Umdenken**: Die Kinder- und Jugendhilfe müsste ihren Schwerpunkt verlagern, von der Eingriffsschwelle fehlgeleiteter Erziehung in Krisensituationen hin zu sehr frühen und systematischen Hilfsangeboten, Begleitung und Betreuung.

Dies setzt auch ein Umdenken voraus: vom direkten Transfer finanzieller Leistungen an Familien hin zur Finanzierung entsprechender flächendeckender Netzwerke und Infrastrukturen. Aus wissenschaftlicher Sicht kann es als erwiesen gelten, dass Investitionen in die Infrastrukturen der Kinder- und Familienbetreuung bessere Wirkungen erzielen als die finanziellen Subventionen für die Eltern.

■ **Lernen, Entscheidungen zu treffen und Verantwortung zu übernehmen!** Der Prozess der Individualisierung scheint, wie in Kapitel 1 dargestellt, unumkehrbar. Für den Einzelnen wächst damit beides, Chancen und Risiken. Chancen umfassen die eigene Lebensgestaltung, den eigenen Lebensentwurf. Risiken betreffen vor allem die fehlenden sozialen Auffangbecken im privaten Bereich, die mangelnde Orientierungsleistung der Familien und den Druck, Entscheidungen für das eigene Leben eigenverantwortlich treffen zu müssen, ohne orientierende Vorgaben aus Traditionsbeständen der Familie, der Religion und des sozialen Umfeldes. Giddens folgert daraus zu Recht, „dass den einzelnen gar keine andere Entscheidung bleibt, als Entscheidungen zu treffen; und durch diese Entscheidungen wird bestimmt, wer sie sind. Die Menschen müssen zur Sicherung eines kohärenten Gefühls der Ichidentität ‚ihre eigene Lebensgeschichte entwerfen‘. Das aber ist ohne Interaktion mit anderen ausgeschlossen, und ebendieser Umstand schafft neue Solidaritätsbeziehungen“ (Giddens 1999: 176).

Im Zentrum organisierter Lernprozesse in Kindergarten, Schule, Ausbildung und Studium stehen Fachinhalte und kognitives Lernen, ergänzt von sozialen Kompetenzen und Allgemeinbildung. Um den Folgen der Individualisierungsprozesse gerecht zu werden, wäre es von zentraler Bedeutung, dass Kinder und Jugendliche frühzeitig lernen und erproben, Entscheidungen für ihr eigenes Leben zu treffen und Verantwortung für sich und andere zu übernehmen. Dafür gibt es keine Schule und kein Fach, dieser Imperativ richtet sich an alle Ausbildungseinrichtungen und an alle Fächer. Insofern dürfen nicht mehr nur die Schulfächer Religion, Ethik oder Sozialkunde Entscheidungs- und Verantwortungsfragen thematisieren und eine Alibifunktion übernehmen: Auch in anderen Fächern muss dies indirekt zum Gegenstand gemacht werden, etwa durch Gruppenarbeit, Projektarbeit usw. Besonders dringlich sind hier Kinder aus schwierigen Lebensverhältnissen, die frühzeitig lernen müssen, eigenverantwortlich zu handeln. Es wird daher empfohlen, an der Aus- und Fortbildung des Kindergartenpersonals und der Grundschulpädagogik anzusetzen und

diese Berufsgruppen insgesamt – ähnlich wie in den skandinavischen Ländern – aufzuwerten. Darüber hinaus wäre die Fortbildung von Multiplikatoren stärker darauf hin zu konzipieren, Kindern und Jugendlichen Orientierungshilfen für Entscheidungsprozesse fächerübergreifend anzubieten. Das Bologna-Modell für Bachelor- und Masterstudiengänge, das Lernen zentriert um Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten, hat noch zu wenig Eingang in die Erwachsenenbildung gefunden. **Hier könnte die Bundeszentrale für politische Bildung eine Vorreiterrolle übernehmen.**

- **Politische Bildung früher ansetzen!** Schulische und außerschulische politische Bildung zielt auf die Kerngruppe der etwa 12- bis 25-Jährigen, politische Erwachsenenbildung umfasst auch Ältere. Im Mittelpunkt steht noch immer der Erwerb von Kenntnissen kognitiver und analytischer Art. Dieser Zugang reicht nicht aus. Vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Bologna-Entwicklung des Studienbetriebes an Hochschulen wäre die Förderung von sozialen Kompetenzen wünschenswert: solidarisches Handeln, Umgang mit Konflikten, Lernen in der Gruppe, Interessen in fairer Weise durchsetzen und Ähnliches. Hier kommen auch jüngere Altersgruppen infrage, bei denen auch kognitive Kenntnisvermittlung auf Interesse stößt.²⁸ Das Konzept einer Vermittlung von Schlüsselqualifikationen in der politischen Bildungsarbeit ist sowohl für Ältere als auch Jüngere offen. Alle gesellschaftlichen Parameter – Individualisierung, soziale Desintegration, Krise der politischen Beteiligung – sprechen dafür, politische Bildung konzeptuell früher anzusetzen. Politische Bildung ist nicht nur Lehre über soziale und politische Konflikte – sie leistet auch einen erheblichen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt, indem sie Fragen des Allgemeinwohls thematisiert und Kinder/Jugendliche an diese Dimension heranzuführen kann.

5.4 Offene empirische Forschungsfragen

Kapitel 1 bis 4 zeigen, dass die Handlungs- und Forschungsfelder Individualisierung, Stadtentwicklung, politische Partizipation und politischer Extremismus theoretisch und empirisch intensiv bearbeitet werden. Es steht zu erwarten, dass das im vorliegenden Gutachten gezeichnete Bild in

²⁸ Positive Erfahrungen des Gutachters aus 2008 mit der sogenannten „Kinderuni Lichtenberg“ in Berlin, die Vorlesungen für 7- bis 13-jährige anbietet, zeigen, dass Kinder überaus interessiert sind an grundlegenden und kindergerecht aufbereiteten Fragen wie z. B.: Wann darf die Polizei schießen? Warum gibt es Gewalt gegen Ausländer? usw.

den kommenden Jahren nicht grundlegende, aber doch in vielen Details und Einzelfragen weitere und weiterführende Erkenntnisse bringen wird. An dieser Stelle wird darauf verzichtet, Vorschläge für Forschungsprojekte in Detailfragen zu machen. Würde man diesen Weg gehen, ließen sich innerhalb des Rahmens der vier Kapitel dutzende von Vorschlägen machen. Wichtiger scheint es hier, einige eher **forschungsstrategische Vorschläge** zu machen, die nicht nur auf Forschungslücken verweisen, sondern auch einen Bezug zur politischen Praxis aufweisen.

■ Es gibt mittlerweile eine unüberschaubare Vielzahl von Projekten und Initiativen, die der primären, sekundären und tertiären Prävention dienen. Dies gilt sowohl für von staatlicher wie auch für von privater Seite betriebene. Unterschiede gibt es im Hinblick auf die Zielgruppen, aber auch im allgemeinen Ansatz: Kriminal- und Gewaltprävention finden sich neben Familien- und Gesundheitsprävention. Viele sind evaluiert, andere nicht, manche verstehen sich als zeitlich begrenzte Modellprojekte, andere als nachhaltig angelegte. Bei aller Unterschiedlichkeit verfolgen doch viele dieser Projekte ein gemeinsames Ziel, nämlich den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu verbessern. Es gibt bisher weder eine fächer- und ressortübergreifende Bestandsaufnahme noch eine **Typologie der Präventionsprojekte**. Die Spannweite reicht von technikgestützter Risikoprävention über Gewaltprävention bis hin zu gesundheitlich dominierter Prävention. Es sollte der Versuch unternommen werden, eine umfassende Typologie der Prävention zu entwickeln, um auf dieser Basis Entstehungsbedingungen, Wirksamkeit, Erfolg oder Misserfolg besser abschätzen zu können. Dies setzt klare Definitionen und Eingrenzungen in einem unübersichtlichen Feld voraus. Unterbleibt ein solches Unterfangen, besteht die Gefahr der Doppelarbeit und Ressourcenverschwendung und der oftmals beklagten Nichtkenntnis der anderen. Ein solches Forschungsprojekt könnte auch zur Vernetzung der Prävention beitragen. Es sollte fächerübergreifend angelegt sein und internationale Erfahrungen einbeziehen.²⁹

²⁹ Dies bedeutet zum einen, den internationalen Forschungsstand, vor allem in den angloamerikanischen Ländern, einbeziehen, und es bedeutet, die Ergebnisse wichtiger internationaler Fachkonferenzen auf die deutsche Entwicklung zu beziehen. Vgl. als jüngstes Beispiel The Stockholm Criminology Symposium 2009 und die dort genannten Schwerpunkte (S. 5 ff.).

■ Die Anschlussfähigkeit der Prävention in Deutschland an internationale Erfahrungen und Standards muss verbessert werden. Dafür lassen sich wissenschaftliche Gründe anführen, aber auch politische. Das im Oktober 2009 vorgelegte Stockholm-Programm der Europäischen Union sieht vor, die europäische Kooperation in der Kriminalprävention zu verbessern. Vorgesehen ist die Einrichtung eines „Observatory for the Prevention of Crime (OPC)“ bis spätestens 2012.³⁰ Dieses konkrete Vorhaben spricht einmal mehr dafür, in Deutschland auch aus politischen Gründen eine **Strategie der Internationalisierung der Kriminalprävention** zu entwickeln. Dabei sollte es darum gehen, von anderen zu lernen und grenzüberschreitenden Kriminalitätsformen besser präventiv begegnen zu können. Auf der reaktiven Ebene ist hier mit dem Ausbau der 3. Säule der Europäischen Union einiges erreicht worden (Einrichtung von Europol, Eurojust, Frontex usw.), nicht aber auf der präventiven Ebene. Dies setzt eine strategisch angelegte wissenschaftliche Aufarbeitung von Stand und Möglichkeiten internationaler Prävention in Deutschland voraus. Internationalisierung sollte in zwei Richtungen gehen: Die Kriminalprävention in Deutschland muss sich der internationalen Kritik stellen und umgekehrt aus Erfolgen und Entwicklungen im Ausland lernen.³¹

■ Neben politischen lassen sich auch wissenschaftliche Gründe für eine Internationalisierung der Prävention anführen. **Das Einbeziehen der angloamerikanischen Debatte über „social cohesion“/„community policing“/„community foundations“ ist überfällig.** „Social cohesion“ ist ein Bündel gemeindeorientierter Maßnahmen, um den sozialen Zusammenhalt zu fördern. In Großbritannien waren die wachsende soziale Ungleichheit, der Zuzug von Menschen aus dem ehemaligen Commonwealth und die Jugendgewalt in städtischen sozialen Brennpunkten Anlässe, um über solche Strategien nachzudenken und sie in die Praxis umzusetzen. Sie erfolgten deutlich früher als in Deutschland und sie haben eine umfangreiche wissenschaftliche Begleitforschung hervorgebracht. Ein parlamentarischer Untersuchungsbericht aus dem Jahr 2004 fordert vor dem Hintergrund ethnischer Konflikte in einigen Städten unter anderem, den gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht als Law-and-Order-Problem zu betrachten und mit starker politischer Führung alle staatlichen Einrichtungen mit der Aufgabe

³⁰ Vgl. Council of the European Union, The Stockholm Programme, 16 October 2009, S. 18 ff.

³¹ In bescheidenem Umfang geschieht dies seit 2005 im Rahmen der Europäischen Polizeiakademie CEPOL; vgl. www.cepol.europa.eu und del Barrio Romero/Björgero/Jaschke et. al. 2009.

sozialer Integration zu betrauen.³² Es ist bemerkenswert, dass die Forschung über den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland, über das bürgerschaftliche Engagement und die Engagementpolitik die angloamerikanische wissenschaftliche und politische Diskussion praktisch kaum zur Kenntnis nimmt. Anders ist es mit dem „community policing“, einer ebenfalls gemeindenahen Sicherheitsstrategie, bei der es darum geht, eine möglichst enge Vernetzung von Akteuren, die mit Kriminalität vor Ort befasst sind, herbeizuführen. In der britischen Debatte geht es vor allem um „anti-social behavior“ und „social disorder“. „Community policing“ ist auch in Deutschland aufgegriffen und umgesetzt worden, etwa in den von Schleswig-Holstein Anfang der Neunzigerjahre ausgehenden kriminalpräventiven Räten, die es mittlerweile in vielen Bundesländern gibt und die ein fester Bestandteil der Kriminalprävention geworden sind. Die „community foundations“ in Großbritannien sind Bürgerstiftungen, um den sozialen Zusammenhalt in der Kommune zu fördern,³³ in Deutschland seit 1996 bekannt und umgesetzt in Bürgerstiftungen. Eine deutsche Diskussion des britisch-amerikanischen Konzepts gibt es kaum. **Es wäre wünschenswert, den aktuellen Stand der britischen Entwicklung aller drei Konzeptionen – „social cohesion“, „community policing“ und „community foundations“ – aufzuarbeiten, mit der deutschen Entwicklung zu vergleichen und Empfehlungen auszuarbeiten. Dies erspart letztlich Kosten und Doppelarbeit.**

■ Insgesamt gesehen überwiegen quantitative Studien (Armuts- und Reichtumsbericht, Sozialbericht, WZB 2009 u. ä.), **es mangelt an qualitativen Studien.** Wahrnehmungen, Deutungen und Erwartungen innerhalb einzelner sozialer Gruppen an gesellschaftlichen Zusammenhalt und an die Politik sind offene Forschungsfelder, die qualitativ kaum bearbeitet sind und quantitativ allenfalls über sekundäre Indikatoren wie Unzufriedenheit, politische Apathie, Gewaltbereitschaft oder – positiv – über Bereitschaft zum gesellschaftlichen Engagement abgefragt worden sind. Es erscheint dringend erforderlich, **grundlegende** Erwartungen bei bestimmten sozialen Gruppen

³² „The Committee is concerned that social cohesion should not be seen as a law and order issue. The causes should be addressed through long term integrated programmes with strong leadership at a national and local level to ensure all departments give priority to achieving social cohesion“ (House of Commons 2004: 3). Ein Überblick über die anglo-amerikanische wissenschaftliche Debatte findet sich bei Friedkin 2004. Auf der Forschungswebsite des Home Office finden sich zahlreiche Verweise auf empirische Forschungen über den Zusammenhang von „social cohesion“ und abweichendem Verhalten (anti-social behavior); vgl. <http://search.homeoffice.gov.uk>.

³³ Vgl. www.communityfoundations.org.uk, nach dessen Angaben 95 Prozent der britischen Bürger im Einzugsbereich der Stiftungen leben, die jährlich etwa 70 Millionen britische Pfund ausgeben können.

durch qualitative Studien herauszuarbeiten. Denkbar sind offene oder halbstandardisierte Interviews oder auch zukunftsgerichtete Delphi-Befragungen von Experten und Meinungsführern in ausgewählten gesellschaftlichen Bereichen, etwa Lehrer, Sozialarbeiter, Jugendrichter, Gemeindebürgermeister. Infrage käme auch die **Szenariotechnik**, mittels derer künftige Entwicklungen des gesellschaftlichen Zusammenhalts abgeschätzt werden könnten, oder eine Kombination verschiedener Methoden.

- Das Instrument der Evaluation hat seinen Siegeszug von betriebswirtschaftlich begründetem Einsatz über die Adaption in den Verwaltungen bis hin zum Bildungs- und Hochschulbereich angetreten. Evaluation ist auch bei Präventionsprojekten zum Normalfall geworden.³⁴ Die Besonderheit liegt darin, dass bei Veränderungen von Meinungen, Haltungen und Einstellungen das Prüfkonzept der Kennziffern wenig aussagekräftig ist, ja die Veränderung von Orientierungen und Handlungsabsichten überhaupt schwer messbar ist. Nicht nur das Instrument selbst bedarf weiterer Forschungen, sondern die **Folgewirkungen der Evaluation**: Welche Konsequenzen werden daraus gezogen? Handelt es sich mehr oder weniger um formale, eher folgenlose Akte oder wird daraus gelernt? Und wenn ja, wie? Theoretisch könnte man ein solches Forschungsprojekt, das auf Erfahrungen von Experten im Bereich der Evaluation von Programmen gegen Rechtsextremismus aufbauen müsste (Glaser/Schuster 2007), im Bereich der Organisationssoziologie ansiedeln. Die praktische politische Bedeutung liegt darin, dass Erfolgs- und Misserfolgsbedingungen von Projekten nicht nur an den Ergebnissen der Evaluation selbst, sondern an ihren mittel- und längerfristigen Folgewirkungen zu messen wären. Erkenntnisse darüber ermöglichen einen wesentlich besser zielführenden Einsatz von öffentlichen Mitteln. Methodisch wäre daran zu denken, einige exemplarische Projekte im Hinblick auf Evaluationsfolgewirkungen vergleichend zu untersuchen.

³⁴ Vgl. das Schwerpunktheft „Evaluation von Gewaltprogrammen“ in: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung Nr. 1/2004.

6 Schluss: Fragen der Implementierung und die besondere Verantwortung des Bundesministeriums des Innern

Gesellschaftlicher Zusammenhalt ist für den Einzelnen eine Frage der Lebensqualität. Es lebt sich leichter und komfortabler, wenn der soziale Nahraum von Zuwendung, Aufmerksamkeit und Anerkennung geprägt ist. Für Unternehmen, Behörden und Institutionen ist es eine Frage der Leistungsfähigkeit, der Corporate Identity und des Marketings. Guter Zusammenhalt schafft ein Betriebsklima, das Menschen zu Leistung ermutigt und das Gesicht des Unternehmens nach außen mitprägt. Er schafft Zugehörigkeitsgefühle und emotionale Bindungen an die Organisation und reduziert unnötige Konflikte. Für Gesellschaft und Demokratie ist es eine Frage der Bestandssicherung und des längerfristigen Überlebens. Der Grundkonsens in Wertefragen, die Anerkennung von Regeln, der gegenseitige Respekt und die Teilnahme der Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten schaffen erst die Voraussetzungen für demokratische Politik. Gesellschaftlicher Zusammenhalt ist die Bedingung dafür, dass Legalität und Legitimität nicht gefährlich weit auseinanderdriften. Er ist daher keine Ressource für eine bestimmte soziale Gruppe, er betrifft vielmehr jeden Bürger, die Arbeits- und Freizeitwelt und die staatlichen Einrichtungen. Sie alle sind Akteure und Betroffene zugleich. Sie alle produzieren den Zusammenhalt wie sie umgekehrt von ihm profitieren. Es ist ein permanentes Geben und Nehmen. Obwohl praktisch jeder weiß, was mit dem gesellschaftlichen Zusammenhalt gemeint ist und wie bedeutsam er ist, fällt es nicht leicht, ihn genauer zu bestimmen oder auch nur zu beschreiben. Er ist schwer greifbar, ständig im Fluss und er bedeutet für viele Menschen durchaus Unterschiedliches.

Gesellschaftlicher Zusammenhalt ist kein Zustand oder Faktum, auch kein politisches Programm, sondern ein unabschließbarer Prozess, der nicht ohne weiteres sichtbar oder messbar ist. Dennoch wird es häufig versucht. Am ehesten sind noch seine Verwerfungen spürbar: Rücksichtslosigkeit, zügelloser Egoismus, Gewaltbereitschaft und die gesellschaftlichen Folgen solcher Verhaltensweisen. Hinzu kommen strukturelle Ausdrucksformen: wachsende soziale Ungleichheit, Armut, Diskriminierung und Krimi-

nalität verfestigen oder beschleunigen den Prozess sozialer Desintegration der gesamten Gesellschaft oder Teile von ihr. Umgekehrt sind Wirtschaftswachstum, hoher Lebensstandard, Gemeinwohlorientierung, bürgerschaftliches Engagement, sich um andere kümmern und an den öffentlichen Angelegenheiten teilnehmen nicht identisch mit gesellschaftlichem Zusammenhalt, sondern Schritte auf dem Weg dorthin. Niemand könnte je feststellen, nun sei der wünschenswerte Zustand des gesellschaftlichen Zusammenhalts erreicht. Schon deshalb nicht, weil er zerbrechlich und störanfällig ist unter Bedingungen einer Gesellschaft, die ständig alte und neue technische und soziale Risiken und Ungewissheiten produziert. Wir haben es also offenbar nicht mit einer einlösbaren Zielvorstellung zu tun, sondern mit Schritten auf dem Weg zu einem schwer bestimmbareren Ziel, einer Vision, die mit gemeinsamen Werten, Vertrauen, Verlässlichkeit, Rückhalt und Solidarität zu tun hat. Die Vorstellung von gesellschaftlichem Zusammenhalt beruht auf **Kommunikation und Konsens**: Werte **an sich** bedeuten nichts, erst in der **gemeinsamen** Zustimmung oder Ablehnung entfalten sie ihre integrative oder desintegrative gesellschaftliche Wirkung. Zielführend ist daher nicht die Konzentration auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt als solchen, sondern auf den Weg und die Schritte, die dorthin führen könnten.

Soziale Prozesse wie gesellschaftlicher Zusammenhalt sind weder vollständig kontrollierbar noch umfassend steuerbar. Die Implementation von Strategien und Programmen muss deshalb besonders vorsichtig operieren, Nebeneffekte in einem Mehrebenenfeld beachten und sich darüber im Klaren sein, dass die nationale Strategie des gesellschaftlichen Zusammenhalts ein Entwicklungsprozess ist, bei dem zahlreiche Akteure „mitgenommen“ werden müssen. Er unterliegt vielfältigen objektiven und interessengeleiteten Einflüssen und kann seine Richtung längerfristig durchaus ändern. Sowohl in kleinen sozialen Einheiten wie der Familie als auch in großen wie einer staatlich organisierten Gesellschaft ist der Grad des Zusammenhalts unterschiedlich. In den Familien ist dies eine Sache des Gespürs, der Emotionen, der Erfahrung und der Kommunikation, auf der Ebene der Gesellschaft geben Umfragen Auskunft über zentrale Kategorien wie etwa das Vertrauen in die Politik und ihre Institutionen. **Zentrale Bedingungsfaktoren des gesellschaftlichen Zusammenhalts sind die Wahrnehmung der sozialen Ungleichheit, das Gerechtigkeitsempfinden, das Ausmaß von Vertrauen im sozialen Nahraum, aber auch in die Institutionen und nicht zuletzt die sozialen Kompetenzen des Einzelnen, aber auch von Gruppen und Institutionen.** Eine entscheidende Frage für die Implementation von politischen Programmen

und Strategien ist die nach dem Akteur: **Wer ist in der Lage und berechtigt, gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern?** Allgemeine Antworten wie etwa „wir alle“ oder „der Staat“ führen hier nicht weiter.

Eine vorrangige Rolle bei den Adressaten politischer Programme in unserem Zusammenhang haben **Entscheider und Multiplikatoren**: Eltern, Erzieher, Lehrer, das Führungspersonal in Unternehmen und Behörden, Journalisten, Politiker. Es liegt an ihnen, Programme und Strategien in ihrem Einflussbereich umzusetzen. Es liegt aber in der Verantwortung der Innenpolitik, überzeugende Programme zu entwerfen und anzubieten. Ein Großteil von ihnen zielt auf Einstellungen, Orientierungen, Verhaltensdispositionen und ist nicht eins zu eins umzusetzen oder an Kennziffern zu messen. Gerade deshalb müssen die Programme und Initiativen im wörtlichen Sinne „überzeugend“ sein, sie müssen Empathie und Engagement der betroffenen Entscheider und Multiplikatoren wecken. Neben den fachlichen Aspekten sollte daher künftig großer Wert auf die Attraktivität von Programmen gelegt werden.

Wer ist der politisch verantwortliche Akteur? Es liegt auf der Hand, eine oder mehrere Institutionen zu benennen und in die Verantwortung zu nehmen. Für den Bereich der Engagementpolitik hat das WZB weitreichende Vorschläge gemacht: Schaffung eines Ministeriums für bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft sowie einer Koordinierungsinstanz innerhalb der Regierung und einer Bund-Länder-Kommission sowie Fortführung des parlamentarischen Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ (WZB 2009: 153 ff.). Dadurch, so die These, könnten Querschnittsaufgaben und Netzwerke geschaffen werden, durch Institutionalisierung werde die Durchsetzung von Engagementpolitik leichter. Ein solcher Weg der Zuweisung von Zuständigkeit sollte für die Frage des gesellschaftlichen Zusammenhalts **insgesamt** jedoch nicht beschränkt werden, denn: Eine zentrale Koordination entlastet andere mögliche Akteure von Verantwortlichkeit und blockiert als Gatekeeper denkbare alternative Initiativen. Ihr könnten am Ende unbeabsichtigte Alibifunktionen zugewiesen werden.

Die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts sollte nicht über den Weg der Zentralisierung versucht werden. Verschiedene durchaus erfolgreiche Initiativen der letzten Jahre haben gezeigt, dass dezentrale Aktivitäten durchaus erfolgreich sein können: **Gender-Mainstreaming** ist hier zu nennen, auch **umwelt- und gesundheitsbewusstes Verhalten** oder **Diversity** sind Erfolg versprechende gesellschaftspolitische

Strategien. Sie haben keine zentrale Anlaufstelle und keine Form der singulären Institutionalisierung. „Zuständig“ ist die gesamte Gesellschaft, niemand kann und soll Aktivitäten in diesen Bereichen auf ein Ministerium oder eine andere Stelle abschieben können. In ähnlicher Weise könnte mit dem gesellschaftlichen Zusammenhalt umgegangen werden: Das öffentliche Bewusstsein sollte dahin geschärft werden, dass politische und wirtschaftliche, aber auch alltägliche Entscheidungen Auswirkungen darauf haben können, positive wie auch negative. Die in Großbritannien diskutierte und geforderte Überprüfung staatlicher Entscheidungen und Verwaltungsvorgänge im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt (House of Commons 2004) könnte und sollte auch in Deutschland diskutiert werden. Die Reflexion auf diese Zusammenhänge ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Anstöße dafür sollten allerdings von politischer Seite kommen, von der politischen Bildung und den Medien.

Vor diesem Hintergrund wird die Systematik der oben beschriebenen nationalen Strategie deutlicher: Es muss darum gehen, öffentlich sichtbare Zeichen zu setzen, Bündnisse zu schmieden, einen langen Atem zu entwickeln. Die Fortentwicklung des gesellschaftlichen Zusammenhalts basiert nicht auf einzelnen Gesetzesnovellen, Verordnungen, Gremien, Tagungen, Forschungsprojekten oder Publikationen. Erst ihr Zusammenwirken und die Gesamtheit solcher Aktivitäten können die Bedingungsfaktoren des gesellschaftlichen Zusammenhalts positiv beeinflussen. Die Implementation basiert auf der Klarheit der Werte und Inhalte, politischem und gesellschaftlichem Grundkonsens und einer Strategie, die langfristig angelegt ist. Engagementpolitik ist ein beachtlicher Teil davon, darf aber nicht dazu führen, die klassischen Politikfelder aus der Verantwortung zu nehmen. Gesellschaftlicher Zusammenhalt basiert im Kern auf Wirtschafts- und Sozialpolitik, Innen- und Familienpolitik, auf Kommunalpolitik und nicht zuletzt auf den in Tabelle 1 oben skizzierten Handlungsfeldern der Mikro-, Meso- und Makroebene.

Wirksame Politik des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist eine Querschnittsaufgabe auf der Grundlage einer Mehrebenenproblematik. Gleichwohl hat der Bundesminister des Innern eine besondere Verantwortung. Sicherheit, Migration, Modernisierung von Staat und Verwaltung und politische Bildung sind – neben Familie und Arbeit – die zentralen Politikfelder, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt beeinflussen und ihm die Richtung weisen können. Nicht zuletzt ist der Bundesminister des Innern ein wesentlicher Akteur bei der Bekämpfung des politischen Extremismus.

In diesen Politikfeldern werden **zusammenfassend** folgende Schritte empfohlen:

- **Politikfeld Sicherheit:** Repression und Prävention bilden eine Einheit. Der Ausbau präventiver Ansätze in den letzten Jahren sollte fortgesetzt werden, weil die Verhinderung von Straftaten Leid und Kosten spart und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördert und weil Kriminalitätsfurcht eine ernsthafte Beeinträchtigung des gesellschaftlichen Zusammenhalts bedeutet. Auch wenn der Erfolg von Prävention schwer messbar und öffentlich weniger sichtbar ist als der von Repression, gibt es dazu keine Alternative. Die Zusammenarbeit der Polizei mit anderen Akteuren wie Kommunen, Sozialarbeit, private Sicherheitsanbieter muss ausgebaut werden. Die Voraussetzungen dafür in den Bereichen Aus- und Fortbildung und Öffentlichkeitsarbeit sollten nachhaltig verbessert werden. Die Bürgernähe der Polizeien des Bundes hat Defizite, die durch Öffentlichkeitsarbeit abgebaut werden können. So ist zum Beispiel die Ausweitung des Sicherheitsbegriffs in horizontaler Weise – Kooperationen der Polizei mit anderen Akteuren – und in vertikaler – Schnittmengenwachst mit der äußeren Sicherheit – bislang kaum bürgernah vermittelt und diskutiert worden. Die Aus- und Fortbildung der Polizei sollte sich stärker gesellschaftlich öffnen, Kooperationen anstreben und den Migrantanteil im Personal erhöhen.
- **Politikfeld Migration:** Die vorhandenen Ansätze, insbesondere auch die Islam-Konferenz, bedürfen der Verstärkung, wobei ein zentraler Gesichtspunkt in der Chancenverbesserung für junge Migrantinnen und Migranten liegt. Die wissenschaftliche Diskussion legt die Empfehlung nahe, hier lebensgeschichtlich viel früher anzusetzen: Die Unterstützung von Kindern und jungen Familien muss im Hinblick auf eine Stärkung von Resilienz und auch Akzeptanz in der Mehrheitsgesellschaft verbessert werden. Neben Entwicklungen ethnischer Diskriminierung durch kleine Teile der deutschen Gesellschaft muss mehr Augenmerk auf die strukturelle Benachteiligung von Migranten und Migrantinnen durch die Wohnsituation sowie das Bildungs- und Ausbildungssystem gelegt werden. Hier liegt ein wichtiger Schlüssel für die Integration.
- **Politikfeld Modernisierung von Staat und Verwaltung:** Die Sicherheits- und Sozialberichterstattung bedarf dringend der kontinuierlichen Berücksichtigung der Ebene des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Behörden wie zum Beispiel das Statistische Bundesamt,

das Bundesamt für Verfassungsschutz oder das Bundeskriminalamt verwalten große empirische Wissensbestände über die Entwicklungen von abweichendem Verhalten und sozialer Ausgrenzung, ohne dass sie selbst dieses Wissen unter dem Aspekt des gesellschaftlichen Zusammenhalts interpretieren. Armuts- und Reichtumsbericht, Verfassungsschutzberichte, die Polizeiliche Kriminalstatistik, der Periodische Sicherheitsbericht geben oft indirekt Auskunft über die Entwicklung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Diese und andere Berichte – etwa behördliche Jahresberichte – sollten dazu übergehen, die Entwicklung des gesellschaftlichen Zusammenhalts aus ihrer Sicht darzustellen. Dies wäre ein effektiver Beitrag zum Agendasetting nach außen. Nach innen könnte dies in den entsprechenden Behörden dazu beitragen, den Faktor gesellschaftlicher Zusammenhalt aufzuwerten und auch behördeninterne Reflexionen darüber zu verbessern. Darüber hinaus sollte bürgerschaftliches Engagement leistungs- und anerkennungspolitisch stärker gewürdigt werden. Entsprechende Ansätze bei Unternehmen wie etwa das Konzept der Corporate Social Responsibility sollten stärker als bisher gefördert werden. Die Ansätze einer Förderung gesellschaftspolitischen Engagements für ältere Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Unternehmen leisten einen Beitrag zum demografischen Wandel, indem sie Perspektiven eröffnen, die über die Verrentung hinausreichen und für die Altersgruppe der 50- bis 70-Jährigen attraktiv sind, die ihrerseits durch soziales Engagement die Investitionen zurückgeben. Dieser Weg sollte politisch gefördert werden.

- **Politikfeld politische Bildung:** Das Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung hat in den zurückliegenden Jahren große Fortschritte gemacht im Hinblick auf Breite und Tiefe des Angebots und in der Verarbeitung der neuen Medien. Defizite liegen im horizontalen und vertikalen Bereich: „Vertikal“ bedeutet die Ausweitung auf Kinder und Jugendliche einerseits, ältere Menschen andererseits. Dem Leitbild lebenslangen Lernens trägt die Bundeszentrale noch nicht genug Rechnung, die Akzeptanz bei Älteren ist zu wenig ausgeprägt. „Horizontal“ bedeutet, nicht nur die professionellen politischen Bildner anzusprechen – Lehrer im weitesten Sinne –, sondern auch bei anderen Multiplikatoren zu werben, die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt wichtige Beiträge liefern, etwa betriebliche Ausbilder, Trainer in Sportvereinen, Verantwortliche in Nichtregierungsorganisationen und andere. Das setzt ein Grundverständnis voraus, dass politische

Bildung nicht allein und nicht überwiegend in den Fächern Sozialkunde und Geschichte betrieben wird.

- **Politikfeld Bekämpfung des politischen Extremismus:** Repression und Prävention bilden hier eine untrennbare Einheit. Bei repressiven Maßnahmen muss Augenmaß bewahrt werden: Der Staat darf sich nicht vorführen, sich andererseits aber auch nicht provozieren lassen. Verbote und Strafverschärfungen dürfen nur ein letztes Mittel sein. Die Auseinandersetzung von Staat und Gesellschaft hat sich etwa seit der Wende 1989/90 schrittweise und zu Recht immer mehr auf den Rechtsextremismus fokussiert, seit „Nine Eleven“ ist die staatliche Bekämpfung des militanten Islamismus ein weiterer Schwerpunkt. Es zeichnet sich ab, dass militante Formen des Linksextremismus, vorerst überwiegend in Zentren wie Berlin und Hamburg, künftig ein weiterer Schwerpunkt sein werden und müssen. Die wenigen empirischen Studien (Senatsverwaltung für Inneres 2009) legen es nahe, dieser Form politisch motivierter Gewalt mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Internationaler Handlungsbedarf besteht bei Aufrufen zur Gewalt und Gewaltverherrlichung sowie der Ausbreitung von „hate crime“ im Internet. Die in den 1990er-Jahren vollzogene Wende zur Förderung zivilgesellschaftlicher Initiativen bei der Prävention sollte beibehalten werden, wobei stärker darauf zu achten wäre, dass nicht nur institutionelle Akteure, sondern auch Bürger daran beteiligt werden, insbesondere Jugendliche. Wie oben beschrieben bestehen Defizite in der Auseinandersetzung mit dem Rechtspopulismus. Hier ist die Gesellschaft für künftige denkbare rechtspopulistische Bewegungen und Parteien und existierende entsprechende Orientierungen in Teilen der Gesellschaft wenig vorbereitet.

Schließlich liegt die politisch-strategische Verantwortung des Bundesministeriums des Innern über diese Politikfelder hinaus auch darin, die Querschnittsfunktion einer Politik des gesellschaftlichen Zusammenhalts deutlicher zu machen, sie stärker ins öffentliche Bewusstsein zu heben, eine moderierende Funktion gegenüber anderen Ressorts und Akteuren einzunehmen und eine Verstärkung herbeizuführen.

Literaturverzeichnis

Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention (Hrsg.), 2007: Strategien der Gewaltprävention im Kindes- und Jugendalter. Eine Zwischenbilanz in sechs Handlungsfeldern, München.

Arzheimer, Kai, 2008: Die Wähler der extremen Rechten 1980–2002, Wiesbaden.

Backes, Uwe, 2006: Politische Extreme, Göttingen.

Bartelheimer, Peter, 2001: Sozialberichterstattung für die „Soziale Stadt“, Frankfurt/New York.

Bauer, Matthias, 2007: Sehnsucht nach Nähe – Zum Problem der Repräsentation und Partizipation in der deutschen Mitgliederpartei, hrsg. von der Hanns-Seidel-Stiftung (www.hss.de/downloads/070704_Nachwuchsfoerderpreis_Bauer.pdf).

Beck, Ulrich, 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt.

Beck, Ulrich, 1994: Jenseits von Stand und Klasse? In: Ders./Beck-Gernsheim, Elisabeth (Hrsg.), Riskante Freiheiten, Frankfurt, S. 43–60.

Beckmann, Markus, 2007: Corporate Social Responsibility und Corporate Citizenship. Eine empirische Bestandsaufnahme der aktuellen Diskussion über die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen, Halle.

Behrendes, Uwe/Stenner, Manfred, 2008: Bürger kontrollieren die Polizei, in: Leßmann-Faust, Peter (Hrsg.), Polizei und politische Bildung, Wiesbaden.

Berger, Peter A., 1994: Individualisierung und Armut, in: Zwick, Michael M. (Hrsg.), Einmal arm, immer arm? Frankfurt/New York, S. 21–46.

Berliner Rede 1997. Aufbruch ins 21. Jahrhundert. Bundespräsident Roman Herzog, 26. April 1997, Hotel Adlon, Berlin, in: www.bundespraesident.de: Der Bundespräsident/Berliner Rede 1997.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2004: Politische Partizipation in Deutschland. Empirische Bestandsaufnahme der Forschungsgruppe Wahlen e. V. im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Blum-Maurice, Renate, 2006: Breites System unterschiedlichster Maßnahmen zum Schutz von Kindern, in: Heitmeyer, Wilhelm/Schröttle, Monika (Hrsg.), Gewalt. Beschreibungen, Analysen, Prävention, Bonn, S. 52–72.

Braun, Sebastian, 2003: Soziales Kapital, sozialer Zusammenhalt und soziale Ungleichheit. Arbeitspapier Nr. 03 der Nachwuchsgruppe im Emmy Noether-Programm der DFG, Universität Potsdam.

Braun, Stephan/Geisler, Alexander/Gerster, Martin (Hrsg.), 2009: Strategien der extremen Rechten. Hintergründe – Analysen – Antworten, Wiesbaden.

Brömme, Norbert/Strasser, Hermann, 2001: Gespaltene Bürgergesellschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 25–26, S. 6–14.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), 2006: Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999–2004, Wiesbaden.

Bundesregierung, 2005: Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.

Bundesregierung, 2008: Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.

Bundesregierung (Hrsg.), 2008a: Das Programm „Soziale Stadt“ – ein wichtiger Baustein der Stadtentwicklungspolitik der Bundesregierung, in: Magazin für Infrastruktur und die neuen Länder Nr. 009, 03.

Bundesregierung (Hrsg.), 2009: Sozialbericht 2009, Berlin.

Burzan, Nicole, 2008: Die Absteiger: Angst und Verunsicherung in der Mitte der Gesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 33.

Coester, Marc, 2007: Hate Crimes. Das Konzept der Hate Crimes aus den USA unter besonderer Berücksichtigung des Rechtsextremismus in Deutschland, Frankfurt u. a.

Council of the European Union (ed.), 2009: The Stockholm Programme, 16. October 2009, Bruxelles.

Dahrendorf, Ralf, 2009: Die verlorene Ehre des Kaufmanns. Ein letzter Essay von Lord Ralf Dahrendorf über Ursachen der Krise – und Schlussfolgerungen für Wirtschaft und Staat, in: Der Tagesspiegel, 12. Juli 2009, S. 23.

Dangschat, Jens S., 1995: „Stadt“ als Ort und als Ursache von Armut und sozialer Ausgrenzung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 31–32, S. 50–62.

Dangschat, Jens S., 1996: Lokale Probleme globaler Herausforderungen in deutschen Städten, in: Schäfers, Bernhard/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Die Stadt in Deutschland, Opladen, S. 31–60.

Dangschat, Jens S., 2004: Segregation – Indikator für Desintegration? In: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung Nr. 2, S. 6–31.

Datenreport 2008: Der Sozialbericht für Deutschland, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Bonn.

Decker, Frank, 2004: Der neue Rechtspopulismus, Opladen.

Decker, Frank, 2007: Parteiendemokratie im Wandel, in: Ders./Neu, Viola (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Bonn, S. 19–61.

Decker, Oliver u. a., 2008: Ein Blick in die Mitte. Zur Entstehung rechtsextremer und demokratischer Einstellungen in Deutschland, Berlin.

Del Barrio Romero, F./Björge, T./Jaschke, H.-G./Kwanten, C./Mawby, R.I./Pagon, M., 2009: Police Science Perspectives: Towards a European Approach. Extended Expert Report, edited by European Communities, Frankfurt.

Deutscher Bundestag, 2002: Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Drucksache 14/8900.

Deutsches Institut für Urbanistik, 2009: 1. Regionalkonferenz zur Sozialen Stadt, Berlin.

Dienel, Peter C., 2005: Die Befreiung der Politik, Wiesbaden.

DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2004: Vertrauen in Deutschland: Großes Misstrauen gegenüber Institutionen (= Wochenbericht des DIW Berlin 21).

Dörre, Klaus, 2006: Prekäre Arbeit und soziale Desintegration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 40–41, S. 7–14.

Engler, Wolfgang, 2000: Die Ostdeutschen. Kunde von einem verlorenen Land, Berlin.

Eurobarometer 2008: Eurobarometer 70. Öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Herbst 2008, Nationaler Bericht Deutschland, hrsg. von der Europäischen Kommission, Brüssel.

Falter, Jürgen/Rattinger, Hans, 1997: Die deutschen Parteien im Urteil der öffentlichen Meinung 1977–1994, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.), Parteidemokratie in Deutschland, Bonn, S. 495–514.

Farin, Klaus/Seidel-Pielen, Eberhard, 1994: Krieg in den Städten. Jugendgangs in Deutschland, Berlin.

Feltes, Thomas, 2004: Gemeinschaftliche statt kommunale Kriminalprävention: Ein neuer Weg? In: Die Kriminalprävention Heft 1, S. 5–14.

Fichter, Michael/Stöss, Richard/Zeuner, Bodo, 2008: Gewerkschaften und Rechtsextremismus. Ausgewählte Ergebnisse eines Forschungsprojekts, in: Butterwege, Christoph/Hentges, Gudrun (Hrsg.), Rechtspopulismus, Arbeitswelt und Armut, Opladen, S. 255–276.

Frevel, Bernhard u. a., 2008: Bürgerengagement in der kommunalen Kriminalprävention, in: Kerner, Hans-Jürgen/Marks, Erich (Hrsg.), Internetdokumentation des Deutschen Präventionstages, Hannover, www.praeventionstag.de.

Freyberg, Thomas von/Wolff, Angelika, 2005: Störer und Gestörte. Band 1: Konfliktgeschichten nicht beschulbarer Jugendlicher, Frankfurt.

Friedkin, Noah E., 2004: Social Cohesion, in: Annual Review of Sociology Vol. 30, S. 409–425.

Fromm, Erich, 1983: Die Furcht vor der Freiheit, Frankfurt/Berlin/Wien (1941).

Giddens, Anthony, 1996: Konsequenzen der Moderne, Frankfurt.

Giddens, Anthony, 1999: Jenseits von Links und Rechts. Die Zukunft radikaler Demokratie, Frankfurt.

Glaser, Michaela/Schuster, Silke (Hrsg.), 2007: Evaluation präventiver Praxis gegen Rechtsextremismus. Positionen, Konzepte und Erfahrungen, Halle.

Hanesch, Walter u. a. 1994: Armut in Deutschland, Reinbek.

Hartmann, Michael, 2004: Eliten in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 10, S. 17–24.

Häußermann, Hartmut, 1998: Zuwanderung und die Zukunft der Stadt, in: Die Krise der Städte, hrsg. von Wilhelm Heitmeyer, Rainer Dollase und Otto Backes, Frankfurt, S. 145–175.

Häußermann, Hartmut, 2009: Segregation von Migranten, Integration und Schule, in: Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Wege zu einer sozialen und gerechten Zukunft, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, S. 89–98.

Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter, 1995: Dienstleistungsgesellschaften, Frankfurt.

Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter, 2004: Stadtsoziologie, Frankfurt.

Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter, 2004: Stadt am Rand: Armut und Ausgrenzung, in: Dies. (Hrsg.), An den Rändern der Städte, Frankfurt, S. 7–42.

Häußermann, Hartmut/Läzer, Katrin Luise/Wurtzbacher, Jens, 2004: Vertrauen und solidarische Einstellungsmuster bei Stadtbewohnern, in: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung Heft 2, S. 32–62.

Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.), 2009: Deutsch-deutsche Zustände. 20 Jahre nach dem Mauerfall, Bonn.

House of Commons, 2004: ODPM: Housing, Planning, Local Government and the Regions Committee, Social Cohesion. Sixth Report of Session 2003–2004, London.

Hüpping, Sandra/Reinecke, Jost, 2007: Abwärtsdriftende Regionen. Die Bedeutung sozioökonomischer Entwicklungen für Orientierungslosigkeit und Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.), Deutsche Zustände Folge 5, Frankfurt, S. 77–101.

Inowlocki, Lena, 2000: Sich in die Geschichte hineinreden. Biographische Fallanalysen rechtsextremer Gruppenzugehörigkeit, Frankfurt.

Jaschke, Hans-Gerd, 1991: Streitbare Demokratie und Innere Sicherheit. Grundlagen, Praxis und Kritik, Opladen.

Jaschke, Hans-Gerd, 1993 (3. Aufl.): Die „Republikaner“. Profile einer Rechtsaußen-Partei, Bonn.

Jaschke, Hans-Gerd, 1994: Staatliche Institutionen und Rechtsextremismus, in: Kowalsky, Wolfgang/Schroeder, Wolfgang (Hrsg.), Rechtsextremismus. Einführung und Forschungsbilanz, Opladen, S. 302–324.

Jaschke, Hans-Gerd, 1997: Öffentliche Sicherheit im Kulturkonflikt, Frankfurt/New York.

Jaschke, Hans-Gerd, 2001: Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Begriffe, Positionen, Praxisfelder, Opladen.

Jaschke, Hans-Gerd, 2009: Rechtsextremismus, Sozialarbeit und die Polizei – Neue Regelungsstrukturen? In: Möller, Kurt (Hrsg.), Dasselbe in grün? Aktuelle Perspektiven auf das Verhalten von Polizei und Sozialer Arbeit, Weinheim.

Jaschke, Hans-Gerd/Kock, Sonja, 2009: Aktuelle Forschungen zu rechtsextremen Einstellungen in Deutschland, in: Die Polizei (im Erscheinen).

Jesse, Eckhard, 2008: Die streitbare Demokratie und die Herausforderungen durch den politischen Extremismus, in: Theorie und Praxis gesellschaftlichen Zusammenhalts, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Berlin, S. 23–38.

Kaufmann, Franz-Xaver, 2005: Schrumpfende Gesellschaft, Frankfurt.

Klein, Anna/Küpper, Beate/Zick, Andreas, 2009: Rechtspopulismus im vereinigten Deutschland als Ergebnis von Benachteiligungsgefühlen und Demokratiekritik, in: Deutsch-deutsche Zustände. 20 Jahre nach dem Mauerfall, hrsg. von Wilhelm Heitmeyer, Bonn, S. 93–112.

Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea, 1997: Struktur und Entwicklung von Wahlprogrammen in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1994, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 517–536.

Klump, Andreas, 2003: Neuer politischer Extremismus? Eine politikwissenschaftliche Fallstudie am Beispiel der Scientology-Organisation, Baden-Baden.

Kock, Sonja, 2008: Brennende Vorstädte als lokale Symptome der systems under stress, in: Sack, Detlef/Thöle, Ulf (Hrsg.), Soziale Demokratie, die Stadt und das randständige Ich, Kassel, S. 178–195.

Kreckel, Reinhard, 1992: Soziologie sozialer Ungleichheit, Frankfurt/New York.

Kriminalitätsbelastung 2007: Kriminalitätsbelastung in öffentlichen Räumen, hrsg. von Der Polizeipräsident in Berlin.

Krings-Heckemeier, Marie-Therese/Pfeiffer, Ulrich, 1998: Überforderte Nachbarschaften: Soziale und ökonomische Erosion in Großsiedlungen, in: Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen (Hrsg.), Überforderte Nachbarschaften. GdW Schriften 48, Köln/Berlin, S. 19–162.

Kronawitter, Georg (Hrsg.), 1994: Rettet unsere Städte jetzt! Das Manifest der Oberbürgermeister, Düsseldorf u. a.

Kulick, Holger/Staud, Toralf (Hrsg.), 2009: Das Buch gegen Nazis. Rechtsextremismus – Was man wissen muss und wie man sich wehren kann, Köln.

Legge, Sandra/Reinecke, Jost/Klein, Anna, 2009: Das Kreuz des Wählers. Die Auswirkungen von politischer Entfremdung und Fremdenfeindlichkeit auf das Wahlverhalten in abgehängten Regionen, in: Deutsch-deutsche Zustände. 20 Jahre nach dem Mauerfall, hrsg. von Wilhelm Heitmeyer, Bonn, S. 53–72.

Leipziger Erklärung, 2008, in: Deutscher Präventionstag (Hrsg.), Mit Sicherheit dabei: Bürgerschaftliches Engagement in der Kriminalprävention.

Leuzinger-Bohleber, Marianne/Fischmann, Tamara/Vogel, Judith, 2008: Frühprävention, Resilienz und „neue Armut“ – Beobachtungen und Ergebnisse aus der Frankfurter Präventionsstudie, in: Sack, Detlef/Thöle, Ulf (Hrsg.), Soziale Demokratie, die Stadt und das randständige Ich, Kassel, S. 149–177.

Liebl, Karlhans, 2009: Entwicklung der Einstellung zur Demokratie und „Inneren Sicherheit“ in den neuen Bundesländern, in: Die Polizei Heft 5, S. 138–144.

Linden, Markus/Thaa, Winfried (Hrsg.), 2009: Die politische Repräsentation von Fremden und Armen, Baden-Baden.

Löwenthal, Leo, 1990: Falsche Propheten. Studien zum Autoritarismus, Frankfurt.

LSK 2009: Handreichung für das Landesprogramm, hrsg. von Lokales Soziales Kapital (LSK-Berlin) in Kooperation mit den Bezirklichen Bündnissen für Wirtschaft und Arbeit in Berlin.

Lynen van Berg, Heinz, 2004: Die Evaluierung der Mobilien Beratungsteams des CIVITAS-Programms. Eine kritische Betrachtung ausgewählter Ergebnisse. Teil 2, in: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung Heft 2, S. 101–138.

Minkenber, Michael, 2005: Demokratie und Desintegration. Der politikwissenschaftliche Forschungsstand zu Rechtsradikalismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt, Berlin.

Möller, Kurt (Hrsg.), 2009: Dasselbe in grün? Aktuelle Perspektiven auf das Verhalten von Polizei und Sozialer Arbeit, Weinheim.

Möller, Kurt/Schuhmacher, Nils, 2007: Rechte Glatzen: Rechtsextreme Orientierungs- und Szenezusammenhänge – Einstiegs-, Verbleibs- und Ausstiegsprozesse von Skinheads, Wiesbaden.

Molthagen, Dietmar/Korgel, Lorenz (Hrsg.), 2009: Handbuch für die kommunale Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus, Berlin.

Münch, Richard, 2001: Die neue Arbeitsgesellschaft, in: Leggewie, Claus/Münch, Richard (Hrsg.), Politik im 21. Jahrhundert, Frankfurt, S. 51–74.

Münkler, Herfried/Wassermann, Felix, 2008: Was hält eine Gesellschaft zusammen? Sozialmoralische Ressourcen der Demokratie, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Theorie und Praxis gesellschaftlichen Zusammenhalts, Berlin, S. 3–22.

Neugebauer, Gero, 2007: Politische Milieus in Deutschland. Die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Neugebauer, Gero, 2008: Die Unterschicht und die Parteien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 33–34, S. 31–38.

Niedermayer, Oskar, 2007: Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems, in: Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Bonn, S. 114–138.

Niedermayer, Oskar, 2009: Parteimitglieder in Deutschland: Version 1/2009. Arbeitshefte des Otto-Stammer-Zentrums Nr. 15, FU Berlin.

OECD (Hrsg.), 2009: Mehr Ungleichheit trotz Wachstum? Einkommensverteilung und Armut in OECD-Ländern, Berlin.

Ohder, Claudius, 2007: „Intensivtäter“ in Berlin. Hintergründe und Folgen vielfacher strafrechtlicher Auffälligkeit, in: Berliner Forum Gewaltprävention Nr. 33, hrsg. von der Landeskommision Berlin gegen Gewalt, S. 5–77.

Otten, Dieter/Melsheimer, Nina, 2009: Lebensentwürfe „50 plus“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 41, S. 31–36.

Pfeiffer, Christian u. a., 2006: Elf Vorschläge zur Gewaltvorbeugung und sozialen Integration, in: Heitmeyer, Wilhelm/Schröttle, Monika (Hrsg.), Gewalt. Beschreibungen, Analysen, Prävention, Bonn, S. 276–290.

Placke, Gerd/Riess, Birgit, 2006: Bürgerschaftliches Engagement in der zweiten Lebenshälfte: Freiwillige Tätigkeiten in Wechselwirkung zur Erwerbsarbeit, Gütersloh.

Projektbericht 2008 der Zentralstelle der Länder für Jugendschutz im Internet: Rechtsextremismus Online – Jugendlische im Visier der Szene. Trends und Gegenstrategien, Mainz 2009, www.jugendschutz.net.

Renner, Vanessa, 2008: Bedingungen „rechter“ Gewalt in Deutschland. Der Ertrag neuerer Studien, Wiesbaden.

Reinfrank, Timo, 2007: Bürgerstiftungen als Motor der Zivilgesellschaft. Wie sich Bürger gegenseitig in die Pflicht nehmen können, engagierter für ihre Kommune zu sein, in: www.bpb.de/themen/FXYXGF.html.

Roth, Roland, 2008: Problemskizze: Rechtsextremismus als Herausforderung der Zivilgesellschaft, in: Molthagen, Dietmar u. a. (Hrsg.), Gegen Rechtsextremismus. Handeln für Demokratie, Bonn, S. 308–322.

Rudzio, Wolfgang, 2006: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 7. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden.

R+V Versicherung (Hrsg.), 2009: Die Ängste der Deutschen 2009, Berlin.

Schäfer, Claus, 2009: Soziale Polarisierung in Deutschland – ein Mythos? WISO direkt. Analysen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, Juli 2009.

Schäfers, Bernhard, 2006: Stadtsoziologie. Stadtentwicklung und Theorien – Grundlagen und Praxisfelder, Wiesbaden.

Scheithauer, Herbert/Meyer, Heidrun, 2008: Papilio: Ein Programm zur entwicklungsorientierten Primärprävention von Verhaltensproblemen und Förderung sozial-emotionaler Kompetenzen im Kindergarten, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Theorie und Praxis gesellschaftlichen Zusammenhalts, Berlin, S. 221–240.

Scheuer, Angelika, 2005: Demokratiezufriedenheit in Deutschland sinkt unter EU-Niveau, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI) 33, 1.

Schoeps, Julius H. u. a. (Hrsg.), 2007: Rechtsextremismus in Brandenburg. Handbuch für Analyse, Prävention und Intervention, Berlin.

Schuppert, Gunnar Folke, 2008: Politische Kultur, Baden-Baden.

Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.), 2008: Governance in einer sich wandelnden Welt (PVS-Sonderheft 41), Wiesbaden.

Schwind, Hans-Dieter, 2009: Kriminologie. 19., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Heidelberg.

Seidel, Eckhart/Schlese, Michael, 2005: Sind die Gewerkschaften noch zu retten? Gewerkschaftsmitgliedschaft im Wandel und die Folgen für die politische Strategie, in: spw 4, S. 20–23.

Sen, Faruk, 1996: Die Folgen zunehmender Heterogenität der Minderheiten und der Generationenaufspaltung, in: Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer (Hrsg.), Die bedrängte Toleranz, Frankfurt, S. 261–270.

Senatsverwaltung für Inneres und Sport. Abteilung Verfassungsschutz (Hrsg.), 2009: Linke Gewalt in Berlin 2003–2008, Berlin.

Sennett, Richard, 2000: Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus, Berlin.

Shell, 2006: 15. Shell Jugendstudie, Frankfurt.

Sozialbericht 2009, hrsg. von der Bundesregierung, Berlin.

Starzacher, Karl u. a., 1992: Protestwähler und Wahlverweigerer. Krise der Demokratie, Köln.

Statistisches Bundesamt 2009: Niedrigeinkommen und Erwerbstätigkeit. Begleitmaterial zum Pressegespräch am 19. August 2009 in Frankfurt am Main.

Stöss, Richard/Niedermayer, Oskar, 2008: Berlin-Brandenburg-Bus 2008. Rechtsextreme Einstellungen in Berlin und Brandenburg 2000–2008 sowie in Gesamtdeutschland 2005 und 2008, Berlin.

Strohmeier, Klaus Peter, 2006: Segregation in den Städten, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

The Stockholm Criminology Symposium 2009: Program & Abstracts, Stockholm.

Van Ooyen, Robert Chr., 2006: Community Policing, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden, S. 44–47.

Vester, Michael u. a. 2001: Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel. Zwischen Integration und Ausgrenzung, Frankfurt.

Vetter, Angelika, 2008: Alles nur Timing? Kommunale Wahlbeteiligung im Kontext von Bundestags- und Europawahlen (unveröff. Konferenzpapier), Frankfurt.

Virchow, Fabian/Dornbusch, Christian (Hrsg.), 2008: 88 Fragen und Antworten zur NPD. Weltanschauung, Strategie und Auftreten einer Rechtspartei – und was Demokraten dagegen tun können, Schwalbach/Ts.

Westle, Bettina/Gabriel, Oscar W., 2008: Sozialkapital, Baden-Baden.

Wiesendahl, Elmar, 2006: Mitgliederparteien am Ende? Wiesbaden.

Wirtschaftskriminalität 2009: Sicherheitslage in deutschen Großunternehmen, hrsg. von PricewaterhouseCoopers und Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Wustmann, Corina, 2005: Die Blickrichtung der neueren Resilienzforschung, in: www.bildungsserver.de.

WZB Wissenschaftszentrum Berlin, 2009: Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

Zeuner, Bodo/Gester, Jochen/Fichter, Michael/Kreis, Joachim/Stöss, Richard, 2007: Gewerkschaften und Rechtsextremismus, Münster.

Zick, Andreas/Küpper, Beate/Legge, Sandra, 2009: Nichts sehen, nichts merken, nichts tun oder: Couragiertes Eintreten gegen Rechtsextremismus in Ost und West, in: Deutsch-deutsche Zustände. 20 Jahre nach dem Mauerfall, hrsg. von Wilhelm Heitmeyer, Bonn, S. 168–189.

Zundel, Rolf, 1981: Keine Gefahr von rechts, in: DIE ZEIT Nr. 20., 8. Mai 1981.

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1

Drei Ebenen und Handlungsfelder des gesellschaftlichen Zusammenhalts

Tabelle 2

(Des-)Integrationspotenziale von Erwerbsarbeit – eine Typologie

Tabelle 3

Mitgliederentwicklung der Parteien

Tabelle 4

Extremistische Gewalt und gesellschaftlicher Zusammenhalt

Tabelle 5

Praktische Vorschläge aus den wissenschaftlichen Diskursen

Diese Broschüre wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums des Innern kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern und Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich sind insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Impressum

Herausgeber:

Bundesministerium des Innern
Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin

Gestaltung und Produktion:

MEDIA CONSULTA Deutschland GmbH

Bildnachweis:

iStockphoto, Picture-Alliance/Grubitzsch/Hase, photothek.net/
Imo/Johannssen/Trutschel/Grabowsky

Druck:

Silber Druck oHG, Niestetal

Stand:

November 2009

Die Broschüre ist kostenlos. Sie kann bestellt werden beim:

Publikationsversand der Bundesregierung
Postfach 48 10 09, 18132 Rostock
Tel.: 0 18 05-77 80 90 (Festpreis 14 Cent/Min.,
abweichende Preise aus den Mobilfunknetzen möglich)
Fax: 0 18 05-77 80 94 (Festpreis 14 Cent/Min.,
abweichende Preise aus den Mobilfunknetzen möglich)
E-Mail: Publikationen@bundesregierung.de
Internet: www.bmi.bund.de
Artikelnummer: BMI10009