

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Ulrich Beck

Das Demokratie-Dilemma im Zeitalter
der Globalisierung

Thomas Leif

Unkonventionelle Beteiligungsformen
und die Notwendigkeit der Vitalisierung
der Bürgergesellschaft

Warnfried Dettling

Bürgergesellschaft
Möglichkeiten, Voraussetzungen und Grenzen

Helmut Klages

Engagement und Engagementpotential
in Deutschland

Erkenntnisse der empirischen Forschung

B 38/98

11. September 1998

Ulrich Beck, Prof. Dr., geb. 1944; Studium der Soziologie, Philosophie, Psychologie und Politikwissenschaft an der Universität München; Professor für Soziologie in München und London.

Letzte Veröffentlichungen: Was ist Globalisierung, Frankfurt am Main 1997; (Hrsg.) Perspektiven der Weltgesellschaft, Frankfurt am Main 1998; (Hrsg.) Politik der Globalisierung, Frankfurt am Main 1998.

Thomas Leif, Dr. phil., geb. 1959; Studium der Politikwissenschaft, Publizistik und Pädagogik in Mainz und Frankfurt am Main; Chefreporter Fernsehen im SWR-Landessender Mainz; Mitherausgeber der Vierteljahresschrift „Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen“.

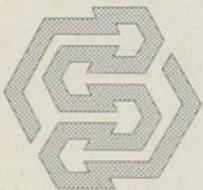
Veröffentlichungen u. a.: Die strategische (Ohn-)Macht der Friedensbewegung. Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen in den achtziger Jahren, Opladen 1990; (Hrsg. zus. mit Ansgar Klein und Hans-Josef Legrand) Die politische Klasse in Deutschland. Eliten auf dem Prüfstand, Bonn 1992²; (zus. mit Joachim Raschke) Rudolf Scharping, die SPD und die Macht, Reinbek 1994²; (Hrsg.) Leidenschaft: Recherche, Opladen 1998 (i.E.).

Warnfried Dettling, Dr. phil., M. A., geb. 1943; Ministerialdirektor a. D.; lebt und arbeitet als freier Publizist (u. a. für die „Zeit“ und die taz) in München und in Niederösterreich.

Veröffentlichungen u. a.: Das Erbe Kohls. Bilanz einer Ära, Frankfurt am Main 1994; Politik und Lebenswelt. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Gütersloh 1995; Wirtschaftskummerland? Wege aus der Globalisierungsfalle, München 1998.

Helmut Klages, Prof. Dr. rer. pol., geb. 1930; Inhaber des Lehrstuhls für empirische Sozialwissenschaften, insb. Soziologie, an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Mitbegründer des Zentrums Berlin für Zukunftsforschung e. V.; Mitglied u. a. in: Deutsche Gesellschaft für Politikwissenschaft e. V. (DGfP); Deutsche Gesellschaft für Soziologie; Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften; International Sociological Association.

Veröffentlichungen u. a.: Häutungen der Demokratie, Osnabrück 1993; (Hrsg. zus. mit Hermann Hill) Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, Stuttgart u. a. 1993; Traditionsbruch als Herausforderung, Frankfurt am Main 1993; (Hrsg. zus. mit Carl Böhret/Hermann Hill) Staat und Verwaltung im Dialog mit der Zukunft, Baden-Baden 1994; Werte und Wertewandel, in: Bernhard Schäfers/Wolfgang Zapf (Hrsg.), Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen 1998.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: ag2@bpb.de

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Das Demokratie-Dilemma im Zeitalter der Globalisierung

I. Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich?

„Systemveränderung“ – das Kampfwort der 68er-Revolution – hat einen neuen Namen: Globalisierung. Auch die Gruppen, die „Systemveränderung“ propagieren, sind andere. Nicht das Proletariat oder die Kommunisten oder die kritischen Intellektuellen, sondern eine unfreiwillige, verdeckte, weltweite Koalition der Gegensätze: transnationale Konzerne, transnationale soziale Bewegungen sowie transnationale Experten in internationalen Organisationen. Die Systemveränderung der neunziger Jahre bringt selbst die Augen der neoliberalen Weltmarktverbesserer zum Glänzen. Marx ist nicht länger freier Schriftsteller und kritischer Kritiker, sondern Angestellter der Weltbank, Finanzjongleur auf den globalisierten Kapitalmärkten oder Wirtschaftsjournalist. Er publiziert unter verschiedenen Pseudonymen in der *Financial Times*, *New York Times* oder im *Spiegel*. Der vierte Band des *Kapitals* erscheint als Fortsetzungsserie ohne absehbares Ende in den Sprachen der Welt: „Die internationalen Finanzmärkte auf Schlingerkurs“, „Südostasien am Morgen nach der Party“, „Wir werden reicher, immer reicher!“, „Morgen beginnt das Ende des Telekommunismus“, „working poor“, „jobless growth“, „Deklassierung der amerikanischen Mittelklasse“, „Zerfall der civil society“, „Das neue Lumpenproletariat der Ausgeschlossenen“, „Grundversorgung für alle“. Was zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes als „marxistische Analyse“ und „klassenkämpferische Parole“ in Deutschland in die Zuständigkeit des Verfassungsschutzes fiel und mit Berufsverbot bedroht war, ist heute zu lesen in den führenden Nachrichtenblättern der Welt – folgenlos. Niederlage und Sieg der Marxschen Analyse sind – hundertfünfzig Jahre nach dem Erscheinen des *Kommunistischen Manifests* – ununterscheidbar geworden. Man kann sogar sagen, daß die Niederlage als Sieg exekutiert wird: Marx ist überflüssig geworden, weil er marxlos in aller Munde ist. Globalisierung ist auch ein anderes Wort für Kapitalmarxismus ohne Marx.

Da mit der Worthülse „Globalisierung“ auch das Pro und Kontra einer Systemveränderung in diesem politisch hochambivalenten Sinne verhandelt wird, tobt um die Globalisierungsfrage eine *versetzte* Debatte. Wer den guten alten Sozialstaat und/oder Nationalstaat verteidigt, stellt in Frage, was diesen in Frage stellt: Globalisierung. Umgekehrt steht derjenige, der die Herausforderung der Globalisierungsfrage (an)erkennt, vor der Alternative: Entweder er gibt die heilige Allianz von Nation, Nationalökonomie, Demokratie und sozialer Gerechtigkeit preis und macht sich so der Kumpanei mit dem neoliberalen Verrat an der politischen Idee Europas schuldig. Oder aber er stellt die Frage dieses Aufsatzes: *Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich?* Und dies in einem historischen Augenblick, in dem die Theorien der Postmoderne und die Systemtheorie mit der Geste des großen Gedankens, der keinen Widerspruch duldet, das Ende der Politik verkündet haben.

So wird wenigstens verständlich, was die Globalisierungsdebatte so unverständlich macht, so sturzverwirrend *und* unvermeidlich, unwiderstehlich: In dieser Debatte wird widerwillig, wider den Strich des herrschenden Denkens weltweit aufgeschnürt und neu verhandelt, was eben noch gänzlich verschlossen schien: die Grundlage der westlichen Moderne¹.

Dieser Gedanke könnte den Ausgangspunkt für eine neue Große Erzählung der Globalisierung bilden: Die Moderne mit ihrem territorialstaatlich geprägten Politikmonopol, Gemeinschafts- und Gesellschaftsverständnis, mit ihren Idealen von technischem Fortschritt und nationaler Einheit geht zu Ende und die Nach-Postmoderne des „Globalen Zeitalters“ (Martin Albrow) beginnt.

„Nach der Moderne steht den Bereichen der Kunst, der Moral, des Staates und sogar der Wirtschaft eine zeitlich und räumlich unbeschränkte Neuorganisation bevor. Für keinen dieser Bereiche gibt es eine Bestandsgarantie. Die Wissenschaft stellt fest, daß die Religion in ihre Reviere vordringt. Der Staat wird zu einem Medium indivi-

1 Darauf zielt die Theorie und Kontroverse um „reflexive Modernisierung“; siehe dazu U. Beck/A. Giddens/S. Lash, *Reflexive Modernisierung*, Frankfurt am Main 1996.

duellen Ausdrucks, die Kunst zu einem Kollektivunternehmen. Sämtliche vergangenen und gegenwärtigen praktischen Erfahrungen von Menschen existieren nun nebeneinander als Elemente der Gesamtsituation der Menschheit, ohne irgendeine fixe Lösung für deren Probleme anzubieten. Das Individuum muß mit der Ungewißheit der globalen Welten leben und sucht das Universelle in der vorübergehenden Begegnung mit anderen.²

Wenn man die Metapher der Entdeckung Amerikas heranzieht, läßt sich die Unterscheidung zwischen Erster Moderne, Postmoderne und Zweiter Moderne so kennzeichnen: Die Anhänger der Ersten Moderne, die Weiter-so-Modernisierer, behaupten, Kolumbus habe nicht Amerika entdeckt, sondern sei in Indien gelandet. Demgegenüber verkünden die Postmodernisten, die Frage, wo Kolumbus gelandet ist, sei lediglich ein Gaukelspiel der Medien. Die Vertreter der Zweiten Moderne dagegen sagen: Laßt uns die neue Welt der globalen Gesellschaft erkunden und gestalten.

Tatsächlich regiert in den Sozialwissenschaften nach wie vor ein heimlicher Hegelianismus, der die (bürgerliche) Gesellschaft aus dem Ordnungsanspruch des Staates hervorgehen sieht. Genau das meint die These vom *Territorial-Bias* der Sozialwissenschaften: Nur unter der Bedingung, daß die sozialräumliche Organisation sozialer Beziehungen mit dem staatlich kontrollierten Territorium gleichgesetzt wird, lassen sich „Gesellschaft“, „Kultur“, „Demokratie“ und „Ökonomie“ als zugleich zusammengehörige und funktional differenzierte Sektoren innerhalb eines Ganzen begreifen und organisieren.

II. Das Souveränitäts-Dilemma: Unfreiwillige Pazifizierung der Weltgesellschaft?

Dies ist eine der Merkwürdigkeiten der an Denkfällen reichen Globalisierungsdebatte: Obwohl alle und alles – gerade in Deutschland – um die Fragen *wirtschaftlicher* Globalisierung kreist, ist im Zuge der Kontroversen zwischen Wirtschaftswissenschaftlern und -historikern unklar geblieben oder geworden, ob und in welchem Sinne es überhaupt so etwas wie *wirtschaftliche* „Globalisierung“ (bislang) gibt³.

2 M. Albrow, Abschied vom Nationalstaat, Frankfurt am Main 1998, S. 183.

3 Siehe dazu die Debatte zwischen Paul Hirst/Grahame Thompson einerseits und Jonathan Perraton/David Goldblatt/David Held/Anthony McGrew andererseits in: U. Beck (Hrsg.), Politik der Globalisierung, Frankfurt am Main 1998.

Vielleicht läßt sich ökonomische Globalisierung im Langzeitvergleich mit Hilfe makroökonomischer Daten immer noch leugnen, unbezweifelbar aber ist, daß wir von nun an mit der *Wirklichkeit der Möglichkeit* wirtschaftlicher Globalisierung in all ihren Dimensionen konfrontiert sind. Diese neue globale Unberechenbarkeit ist gemeint: Die „hergestellten Unsicherheiten“ (Anthony Giddens) *der Weltrisikowirtschaft* transformieren die Geschäftsgrundlage in allen sozialen Handlungsfeldern. Denn diese sozial wahrgenommene Möglichkeit regiert – wie empirische Untersuchungen zeigen – in den Köpfen und Managementetagen wie in der verschreckten Öffentlichkeit und entfaltet so ihre eigene Unkontrollierbarkeit, ihr eigenes Machtspiel.

Wer allerdings von den „Gesetzen“ des Weltmarktes spricht, unterschlägt, daß grenzenlose Märkte von Akteuren geschaffen und dominiert werden, für die nationale Grenzen und Institutionen von vornherein Verhandlungssache sind. Wer den globalen Markt (verstehen) will, muß sich für die Fragen globaler Politik, globaler Gesellschaft, globaler Kultur öffnen: Wie wird „Gesellschaft“ als Weltgesellschaft möglich?

Globalisierung heißt: „Denationalisierung“ (Michael Zürn): Nationalstaaten und ihre Regierungen verlieren an Handlungs- und Gestaltungsmacht. Das wird meistens als große Gefahr dargestellt, weil politische Ziele nicht mehr erreicht und durchgesetzt werden können. Doch das Gegenteil ist auch der Fall, wie Michael Zürn argumentiert: So werden manche Ziele des Regierens heute besser erfüllt. Die gesellschaftliche Denationalisierung kann als ein wesentlicher Grund dafür gelten, daß die beiden größten Plagen des langen 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in der OECD-Welt heute unwahrscheinlicher geworden sind: *zwischenstaatliche Kriege und unmenschliche Freiheitsbeschneidungen durch totalitäre Staaten*⁴.

Im Zuge der Globalisierung verschärft sich das Dilemma zwischen nationaler Souveränität und transnationaler Kooperation: In einer Welt, in der Nationalstaaten, wollen sie ihr Versprechen auf Sicherheit einlösen, transnationale (Militär- und Sicherheits-)Bündnisse schließen müssen, ist die Einlösung des Souveränitätsversprechens an die Aufgabe des Souveränitätsversprechens gebunden. Hier verliert die scheinbar ewige Anarchie der

Ob diese Frage allerdings allein im Rückgriff auf empirische Daten entscheidbar ist, ist fraglich. Es wird in Zukunft darauf ankommen, Daten durch (gewagte) Theorien über Globalisierung überhaupt aussagekräftig zu machen.

4 Dazu M. Zürn, Politik jenseits des Nationalstaates, Frankfurt am Main 1998, Teil II; dazu auch später Kapitel VI des Beitrages: Kosmopolitische Ethik und Weltmachtspolitik.

Staaten als Quelle von Weltkriegen und Weltkonflikten an Bedeutung – nicht weil Staaten dem Krieg abschwören, sondern weil sie ihre politischen Ziele der Wohlfahrtssteigerung nur in Kooperation und Konkurrenz in den Kampfarenen der Weltwirtschaft verwirklichen können⁵.

In der Weltgesellschaft en miniature, zu der die nicht mehr abschließbaren Nationalstaaten werden, mischen sich die kulturellen Identitäten, entstehen bedrohliche regionalistisch-nationalistische Widerstands- und Abschottungsbewegungen, die Zahl und Protest-Stimmen der Globalisierungsverlierer gewinnen also an Gewicht. Dementsprechend öffnen sich neue Konfliktquellen, deren Brisanz niemand unterschätzen sollte⁶. Aber zugleich geraten diese Macht-die-Grenzen-dicht-Bewegungen auch in einen eklatanten Widerspruch zu ihren ureigensten Interessen, weil sie Reichtum und Macht letztlich nur im Behaupten am Weltmarkt gewinnen können. Das heißt: Um die Staatsziele Wohlfahrt und Demokratie zu erreichen, müssen internationalen Konzernen, Kapital, Wissenseliten, globalen Informations- und Kulturströmen Tür und Tor geöffnet werden. Auf diese Weise könnten – langfristig! – Identitäts- und Lebensformen entstehen, die einem „Universalismus der Differenz“ entsprechen, sich also schwerer für kollektiv-nationalistische, militärische Ziele mobilisieren und ideologisieren lassen.

Also: Die Prämissen der bisherigen national bestimmten Weltpolitik – nationale Souveränität, ideologische Konkurrenz der Gesellschaftsbilder, nationale Kollektivsubjekte und Identitäten – verlieren im Zuge wirtschaftlicher Globalisierung an Glaubwürdigkeit und Bedeutung, weil nationale Interessenverwirklichung Denationalisierung voraussetzt. Überall wächst in diesem nun wirklich globalen Transformationsprozeß die Bedrohung durch Gewaltphänomene, aber vielleicht auch die skeptisch-realistische Hoffnung, daß zentrale Kriegsursachen der nationalstaatlichen Ersten Moderne in der konfliktvollen Vielfalt der transnationalen Weltgesellschaft der Zweiten Moderne erodieren. Wie gesagt: nicht nur aufgrund von Friedensverträgen, sondern aufgrund einer Transformation der „Egoismen“ der Staaten im Prozeß der Globalisierung. Vielleicht wächst damit nicht die Hoffnung auf „ewigen Frieden“ (Kant), aber doch auf eine transnational verwirrte Konfliktord-

nung, in der Kriegsherde politisch eingegrenzt und gezähmt werden können⁷.

III. Nachpolitische Weltgesellschaft?

Seit 25 Jahren spricht Niklas Luhmann von „Weltgesellschaft“. Entsprechend kritisiert er andere Autoren, weil sie immer noch an einem territorialen Begriff von Gesellschaft festhalten, der überdies das Homogenitätsideal ähnlicher Lebensverhältnisse unterstellt⁸.

Für Luhmann fallen die Grenzen des sozialen Systems Gesellschaft seit langem nicht mehr zusammen mit geographischen Grenzen. Dies folgt für ihn zwingend aus der Tatsache, daß Kommunikation die Grundeinheit sozialer Systeme bildet. In den meisten gesellschaftlichen Teilsystemen funktioniert Kommunikation über Ländergrenzen hinweg⁹. Weltweite Interaktion ist für Luhmann prinzipiell dann möglich, wenn Menschen ihre Interaktionspartner unter allen Menschen wählen können, ohne daß Staatsgrenzen dies verhindern. Entsprechend konstatiert er früh das Entstehen einer weltweit öffentlichen Meinung, großräumiger, zum Teil weltweiter wirtschaftlicher Verflechtungen sowie einer auf Weltfrieden beruhenden durchgehenden Verkehrszivilisation. Für ihn ist es eine Tatsache, „daß das Phänomen eines faktisch vereinheitlichten Welthorizonts neu und in einer Phase irreversibler Konsolidierung begriffen ist“¹⁰.

Nun erzwingt nach Luhmann nicht nur der Grundbegriff der Kommunikation, sondern auch die Theorie der funktionalen Differenzierung den Bezugsrahmen der Weltgesellschaft¹¹. Die funktionale Differenzierung der Weltgesellschaft macht

7 Dabei bleibt unberücksichtigt, daß auch das „Weltgute“ einer kosmopolitischen Ethik zur Quelle neuer militärischer Bedrohungen werden kann; siehe dazu Kapitel VI: Kosmopolitische Ethik und Weltmachtspolitik.

8 „Man will also für den Gesellschaftsbegriff immer noch eine Ähnlichkeit der Lebensverhältnisse voraussetzen. Nun würde das ja schon in Manhattan nicht mehr funktionieren. (...) Gerade wenn wir ein Interesse haben zu sehen, durch welche Mechanismen die Unterschiede auf dem Erdball verstärkt oder abgeschwächt werden, wenn wir beispielsweise diskutieren wollen, wodurch Grenzsituationen in Südamerika zustande kommen, dann dürfen wir nicht bei der lokalen Einheit anfangen, sondern müßten von der Weltgesellschaft ausgehen.“ N. Luhmann, Europa als Problem der Weltgesellschaft. Vortrag auf dem 4. Leutherheider Forum, in: Berliner Debatte, (1994) 2, zit. nach H. Korte/L. Mättig, Globalisierung als sozialer Prozeß, Diskussionspapier aus dem Institut für Soziologie, Universität Hamburg, 3/97.

9 Vgl. N. Luhmann, Die Weltgesellschaft, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, LV II/1, 1971, S. 7.

10 Ebd., S. 8.

11 Vgl. ders. (Anm. 8), S. 5.

5 Im übrigen wird unklar (noch unklarer), was „nationale Interessen“ eigentlich beinhalten bzw. ausschließen; statt dessen tritt in den Vordergrund, wer sie wie definiert; dazu A. Wendt, Internationalstaat, in: U. Beck (Hrsg.), Perspektiven der Weltgesellschaft, Frankfurt am Main 1998.

6 Wie das Hochschnellen der Zahl der (meist jugendlichen) rechtsradikalen Protestwähler bei der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt im April 1998 von 0 auf 13 Prozent anzeigt.

sich fest an Wirtschaft, Wissenschaft, Recht usw., *nicht aber an Politik*. Nach Luhmann bleibt das Politikmonopol beim Territorialstaat, der zugleich im Globalisierungsprozeß an Einfluß verliert. Weltgesellschaft meint – im Sinne Luhmanns – also unpolitische Weltgesellschaft ohne Weltpolitik, ohne Weltparlament, ohne Weltregierung. So entsteht mit der Ausdifferenzierung der Weltgesellschaft das Bild einer nachpolitischen Welt. Fluchtpunkt ist die vollständig dezentrierte Weltgesellschaft, die in eine ungeordnete Menge von sich selbst reproduzierenden, sich selber steuernden Teilsystemen zerfällt. Politische Steuerung und demokratische Legitimation sind aus diesem Bild der Weltgesellschaft herausoperiert¹². Dagegen lassen sich drei Einwände formulieren:

Erstens: Setzt nicht die Theorie funktionaler Differenzierung – entgegen ihrem Selbstverständnis – den ordnenden Zugriff des Territorialstaates voraus? Diese Vermutung gewinnt in dem Maße an Plausibilität, in dem deutlich wird, daß die Ausdifferenzierung der Wirtschaft historisch gerade nicht nur binnenorientiert („autopoetisch“) möglich ist, sondern kulturelle Orientierungen ebenso voraussetzt wie ein bestimmtes Rechtssystem (zum Beispiel zivile Grundrechte), staatliches Gewaltmonopol usw. Insofern kann der moderne Staat historisch als Hintergrund-Garant funktionaler Differenzierung gelten, repräsentiert er doch eine sozialräumliche Organisation, in der alle Aspekte der Gesellschaftlichkeit – von den Formen kultureller Hegemonie bis zur Definition der Bürgerrechte, von den Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns und sozialer Gerechtigkeit bis zum Monopol legitimer Gewalt – auf dem Prinzip territorialer Souveränität beruhen.

Auf dieser Linie ließe sich *zweitens* argumentieren, daß die „funktional ausdifferenzierte Weltgesellschaft“ Luhmanns innerhalb einer Welt vernetzter Territorialstaaten entsteht – also der OECD-Welt hochentwickelter Länder, die ihrerseits als Ausdruck der Territorialstaatsordnung gelten kann. Insofern ist überdies zu fragen: Liegt Luhmanns Systemtheorie ein versteckter *Eurozentrismus* zugrunde? Meint „Weltgesellschaft“ in seinem Bezugsrahmen letztlich *westliche* Weltgesellschaft – sowohl was die inhaltliche „Logik“ der einzelnen Teilsysteme als auch die Exklusion von Ländern der sogenannten Dritten Welt, die den Maximen der funktionalen Differenzierung nicht genügen, betrifft?

Drittens: Die Rede von der nachpolitischen Weltgesellschaft verkennt, daß *jenseits* von National-

staaten eine Fülle von politischen Akteuren sich organisiert, quantitativ und qualitativ an Macht gewinnt. Auf dem neuen Kontinent des Transnationalen tummeln sich, wie gesagt, nicht nur die Konzerne, sondern auch so unterschiedliche *global players* wie supranationale Organisationen, die Kirchen, die Europäische Union, Nichtregierungsorganisationen sowie die Produzenten und Homunkuli der globalen Kulturindustrie, welche die Phantasie der Menschen weltweit „kolonialisieren“¹³. Sie alle gelten als „unpolitisch“, aber handeln in einem zentralen, neuen Sinne „politisch“, da sie die Machtverhältnisse, Rechtsnormen, Lebensstile, Arbeitsweisen, imaginären Welten der globalen Gesellschaftslandschaft – und damit auch der nationalen Gesellschaften – wesentlich mitgestalten.

IV. Das Demokratie-Dilemma: Formen nachparlamentarischer Demokratie

Dies zeigt sich auch im *Demokratie-Dilemma*: Während im Rahmen der demokratisch legitimierten, nationalstaatlichen Politik zunehmend *Nicht-Entscheidungen* politisch legitimiert werden, werden im transnationalen Rahmen der „*Nicht-Politik*“ *nicht* demokratisch legitimierte Entscheidungen von transnationaler Reichweite und Durchschlagskraft getroffen¹⁴.

Aus diesem Demokratie-Dilemma gibt es im Zeitalter der Globalisierung so leicht kein Entkommen: Einerseits kann es nicht ohne weiteres in Richtung auf eine „kosmopolitische Demokratie“ (David Held) aufgelöst werden. „Der Zentralbegriff der Demokratie ist Volk, nicht Menschheit“, polemisierte Carl Schmitt. „Es gibt, wenn Demokratie überhaupt eine politische Form sein soll, nur eine Volks- und keine Menschheits-Demokratie.“¹⁵ Das ist zwar so (apodiktisch) falsch, verweist aber auf das zentrale Problem: Ohne ein politisch starkes weltbürgerliches Selbstbewußtsein und entsprechende Institutionen einer globalen Zivilgesellschaft und Weltöffentlichkeit¹⁶ bleibt – bei aller institutionellen Phantasie – die kosmopolitische Demokratie eine (notwendige) *Idee*. Wie Jürgen Habermas schreibt: „Die entscheidende Frage ist deshalb, ob in den Zivilgesell-

13 Vgl. dazu Kapitel V, S. 8.

14 Siehe dazu U. Beck, *Risikogesellschaft*. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main 1986, S. 305.

15 C. Schmitt, *Verfassungslehre* (1928), Berlin 1983, S. 234.

16 Siehe dazu M. Shaw, *Globale Zivilgesellschaft, Massenmedien, Krieg und politische Krisen*, in: U. Beck (Anm. 5).

12 In seinem Beitrag in: U. Beck (Anm. 5) versucht Luhmann allerdings, den Staatsbegriff aus der Territorialität zu lösen und auf den Rahmen der Weltgesellschaft zu beziehen.

schaften und den politischen Öffentlichkeiten großräumig zusammenwachsender Regime ein *Bewußtsein* kosmopolitischer Zwangssolidarisierung entstehen kann. Nur unter diesem Druck einer innenpolitisch wirksamen Veränderung der Bewußtseinslage der Bürger wird sich auch das Selbstverständnis global handlungsfähiger Akteure dahingehend ändern können, daß sie sich zunehmend als Mitglieder einer Gemeinschaft verstehen, die alternativenlos zur Kooperation und damit zur gegenseitigen Interessenberücksichtigung genötigt sind.¹⁷

Auf der anderen Seite verkennen alle Versuche, *deswegen* die Arenen nationalstaatlicher Demokratie zum Nonplusultra zu erklären, die Eigenrealität und Eigendynamik *transnationaler* Handlungs- und Machträume, Sachfragen, Konflikte etc. Sie verabsolutieren ferner das historische Institutionenbündnis von Nationalstaat, Nationalökonomie und parlamentarischer Demokratie zu einem notwendigen und daher nicht überwindbaren Zustand. Dies hat schließlich zur Folge, daß Positionen, die im ungebrochenen Selbstverständnis nationalstaatlicher Demokratie als „aufgeklärt links“ gelten konnten, sich im Horizont weltgesellschaftlicher Debatten und Herausforderungen leicht in einen *linken Protektionismus* verwandeln können. Das ist etwa dann der Fall, wenn das Demokratiemonopol des Nationalstaates dazu verwendet wird, um die transnationale Nichtpolitik-Politik auf „autonomieschonende Entscheidungen“ (Fritz Scharpf) einzugrenzen und entsprechend festzuschreiben¹⁸ – mit der Folge: Der transnationale Entscheidungs- und Politikraum beispielsweise der Europäischen Union, aber auch internationaler Organisationen ganz allgemein, soll dem Prinzip der „Nationalstaatsverträglichkeit“ unterworfen werden. Es liegt die Frage nahe, ob hier – gewollt oder ungewollt – nicht letztlich die gute Sache der Demokratie als Vorwand dient, um das Abwandern des Politischen aus dem Bezugsrahmen des Territorialstaates ins Transnationale mit seinen umstürzlerischen Folgen für Politik(theorie) und Gesellschaft(stheorie) zu ignorieren bzw. zu überspielen.

Die Antwort auf das Demokratie-Dilemma, die sich abzeichnet, sind Perspektiven einer „postparlamentarischen Demokratie“, also eines Meta-Plu-

ralismus der Demokratietheorie und demokratischer Institutionen¹⁹. Es geht dabei letztlich darum, daß das Demokratiemonopol der parlamentarischen Demokratie gelockert wird und – mindestens als Übergangsvision – durch Bilder „reflexiver Demokratie“ im Sinne pluraler demokratischer Akteure und Institutionen ersetzt wird. Dazu gehören zum Beispiel Modelle „assoziativer Demokratie“ in dem Sinne, daß transnationale Organisationen durch unabhängige Ausschüsse ergänzt und kontrolliert werden, die pluralistisch besetzt sind; deren Entscheidungen wären dann für alle betroffenen Gruppen transparent zu machen. Wieder andere fordern die Zulassung von Nichtregierungsorganisationen oder plädieren für das Instrument des transnationalen, im Grenzfall globalen Referendums, nicht nur um Schlüsselentscheidungen demokratisch zu öffnen, sondern auch um den Mangel an transnationaler Öffentlichkeit und Identität zu überwinden.

In der Ersten Moderne sind Staatsbürger Bürger eines Territorialstaates, also in ihren Rechten und Pflichten territorial gebundene Bürger. Diese Bindung geht dem Begriff des Bürgers voraus, wohnt diesem inne, scheint eine inhaltlich logische zu sein. Im Selbstverständnis des Weltbürgers der Zweiten Moderne dagegen lockert sich diese Ortsbindung. Es entstehen transnationale Lebensformen und Identitäten – sowie die Re-Aktion darauf. Martin Albrow argumentiert sogar (in der Tradition Kants): So etwas wie ein „Welt-Staat“ (gerade *nicht* im Sinne eines globalen Territorialstaates, der kein Außen kennt) tritt dann hervor, wenn das Individuum in seinem Handeln ein weltumspannendes Gemeingut – etwa die Erhaltung der Umwelt – berücksichtigt; es ist nichts anderes als das Struktur gewordene Selbstbewußtsein zahlloser Individuen²⁰.

Vielleicht kann man auch sagen: Die Erste Moderne war wesentlich eine *produzentenorientierte* Demokratie; die Zweite Moderne könnte, wenn es gutgeht, auch eine *verbraucherorientierte* Demokratie werden. Dem liegt die – in transnationalen Käuferboykotts erfahrbare und praktizierte – *Einheit von Kaufakt und Stimmzettel* zugrunde²¹. Es wird so möglich, Entscheidungen zu beeinflussen, nicht nur über nationalstaatliche Grenzen

17 J. Habermas, *Jenseits des Nationalstaates?*, in: U. Beck (Anm. 3).

18 Siehe dazu F. Scharpf in: ebd.; ferner M. Zürn (Anm. 4). Dabei zeichnet sich eine wichtige Kontroverse ab: Scharpf begründet seine Position mit dem Argument, daß internationale Organisationen nur zu einer Politik der Markt-De-regulierung in der Lage sind. Dem widerspricht Zürn mit Fallstudien einer Re-Regulierungspolitik am Beispiel internationaler Umwelt-Regime.

19 Siehe dazu D. Held, *Democracy and Global Order*, Cambridge 1995, sowie Beiträge von A. McGrew und J. Goodman, in: U. Beck (Anm. 3); ferner M. Zürn (Anm. 4), Teil III; S. S. Andersen/T. R. Burus, *The European Community and the Erosion of Parliamentary Democracy*, in: Andersen/Eliassen (Hrsg.), *European Union – How Democratic is it?*, London 1995; R. Schmals-Bruns, *Reflexive Demokratie*, Baden-Baden 1995.

20 Vgl. M. Albrow (Anm. 2), S. 286 ff.

21 Dazu U. Beck, *Was ist Globalisierung?*, Frankfurt am Main 1997, S. 121–126.

hinweg, und zwar direkt, ohne den Filter von Parteien, Parlamenten, Regierungen, sondern zugleich sogar in Fragen, die bislang hinter den verschlossenen Türen des Managements als dessen ureigenste Sache entschieden wurden: Zusammensetzung von Produkten, Lebens- und Arbeitsverhältnisse derjenigen, die diese Produkte hergestellt haben, sowie Art und Ausmaß des demokratischen Engagements des jeweiligen transnationalen Konzerns. Dabei können diese im Kaufakt selbst enthaltenen Möglichkeiten einer zugleich transnationalen und direkten Konsumentendemokratie ergänzt und schlagkräftig gemacht werden durch Formen repräsentativer Verbraucher-Demokratie: Benutzergremien, national und transnational orientiert und organisiert; Wahlrecht für Körperschaften, die diese Dienstleistungen öffentlich verwalten. Auf diese Weise könnte die verbraucherorientierte Demokratie einen wesentlichen Schritt in eine zugleich kosmopolitische und thematisch konkrete, themenvielfältige Demokratie sein, die den schlummernden Riesen des „souveränen Konsumenten-Bürgers“ als Gegenmacht zur Macht transnationaler Konzerne weckt und organisiert.

Doch Vorsicht! Hier werden auf die eine oder andere Weise die Schleusen für demokratische Legitimation *jenseits von* bzw. *ohne* Parlamente geöffnet. Dies kann dazu (ver)führen, daß die Grenzen zwischen Demokratie und Nicht-Demokratie verschwimmen. Modellen kosmopolitischer Demokratie ist insofern (ungewollt) eine Tendenz eigen, die Fahnen zukünftiger Demokratie nach dem Wind des höchst kritikwürdigen Status quo zu richten. Das aber heißt: Wie *starke* demokratische Institutionen jenseits der nationalstaatlichen parlamentarischen Demokratie möglich werden, bleibt eine offene Frage, die dringend einer öffentlich-fachlichen Diskussion bedarf.

V. Regieren jenseits des Nationalstaats: Die transnationale Unschärferelation des Politischen

Schließlich verkennt Niklas Luhmann, was man als „Regieren jenseits des Nationalstaats“ (Michael Zürn) bezeichnet – durch und in internationalen Organisationen. Diese stellen die unverzichtbaren Strukturen und Quellen dar, auf denen internationale Zusammenarbeit beruht. Sie sind die neueste, am wenigsten verstandene, anerkannte und unterstützte Ebene der Regierung – die überdies am weitesten von den Menschen entfernt ist, denen sie dienen soll. Sie repräsentieren nicht die Vorläufer einer Weltregierung, sondern sie bilden den

Rahmen für ein Weltsystem des Regierens, durch welches so etwas wie globale Gesellschaft überhaupt möglich wird. So viel jedenfalls ist klar: Wenn man „Politik“ gleichsetzt mit kollektiv bindenden Entscheidungen, findet in internationalen Organisationen „Politik“ von großer Reichweite statt. Denn hier werden jenseits demokratischer Öffentlichkeit und Kontrollen transnational bindende Entscheidungen erarbeitet.

Man konnte es im Januar 1998 am globalen Management der Finanzkrise in den Ländern Südostasiens studieren: Nationale Regierungen verabschieden in ihren Ministerien und Parlamenten Programme und Gesetze, die Gegenstand politischer Wahlen waren. Im Krisenfall aber fliegen Experten des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank etc. ein und geben in wenigen Tagen einen völlig neuen Haushalt vor, in dem Subventionen gestrichen und Preise (de)reguliert werden. Die Folge ist: Die politisch legitimierten, nationalstaatlichen Akteure werden zu *Ausführenden* von Plänen und Vorgaben politisch nicht legitimierter transnationaler Akteure. Jene müssen, ich wiederhole es, ihre nationale Souveränität preisgeben, um diese – vielleicht – wiederzugewinnen.

In diesem Sinne ist die politische Organisation des Globalen *terra incognita*. Was hier tatsächlich geschieht, was möglich wird und was dies bedeutet, alles dies ist einer durchaus präzise beschreibbaren *Unschärferelation* unterworfen, die den Rahmen und Raum für eine besondere Art des Politischen eröffnet: Erstens entsteht diese Unschärfe daraus, daß hier, wie gesagt, ein *weltpolitischer Ordnungsrahmen fehlt*, der nationalstaatlich aber untauglich wird. Globale Politik – wie sie in Gestalt von Abrüstungsvereinbarungen, internationalen Umweltregimen, der Einrichtung eines Weltgerichts oder im Rahmen der europäischen Institutionen der Weltbank, der Welthandelsorganisation etc. – längst alltäglich geworden ist, kann nicht einfach als Verlängerung nationalstaatlicher Politik begriffen werden²². Denn inhaltlich muß sie nationale Egoismen und Partikularismen brechen und ihre eigenständigen transnationalen Gesichtspunkte, Werte und Entscheidungen *gegen* die verschiedenen nationalen Borniertheiten durchsetzen.

Eng verbunden damit ist ein zweiter Grund der Unbestimmtheit: Es handelt sich um eine *Politik generierender Politik*; das heißt um Gestaltungsaufgaben, die mit ihrer konkreten Verhandlungsform zugleich immer auch ihre organisatorisch-politi-

²² Dies setzt sicherlich eine genauere Analyse auch der Unterschiede in Zielen, Zusammensetzungen, Ressourcen etc. internationaler Organisationen voraus; siehe dazu u.a. M. Zürn (Anm. 4) und M. Albrow (Anm. 2).

sche Möglichkeitsform mitkreieren müssen (von der Themenwahl über Fragen der nationalen und fachlichen Zusammensetzung bis zu Verfahrensregeln und Durchsetzungsstrategien bei getroffenen Entscheidungen). Dabei gilt: Entweder die „Transnationalen“ sind verkappte Nationalakteure, auf die Carl Schmitts böses Wort zutrifft: „Wer Menschheit sagt, lügt.“ Oder aber es gelingt, die Ebene des Transnationalen gegenüber den Zugriffen nationalstaatlicher Akteure und ihren Machtgelüsten abzufedern und abzudichten, also Globalität bürokratisch und politisch als *eigenständige Aufgabe* und Handlungsebene zu organisieren. Dann allerdings gewinnt deren Unschärferelation eine dritte Bedeutungsschattierung: Man agiert in einem Milieu der *Umstrittenheit*, in dem Normalität die Ausnahme und die Opposition aller gegen alle die Regel ist.

Eine vierte Quelle der Unbestimmbarkeit des Transnationalen liegt darin, daß transnationale Fragen immer auch *kulturelle Fragen* sind. Das heißt: Sachfragen sind unauflöslich in Kulturfragen, Wahrnehmungsfragen, Wertfragen eingeschmolzen. Viele Bemühungen kreisen darum, wie ein Einverständnis darüber gefunden werden kann, was ein transkulturelles Einverständnis in dieser und jener Angelegenheit eigentlich ausmachen könnte.

Schließlich verliert, fünftens, die Technokratie im Übergang zu transnationalen Fragen und Entscheidungsproblemen ihre Vorbildfunktion. Technokratische Routinen und Sicherheiten zerbrechen. Zum einen entpuppen sich nämlich die universalistisch „verbrämten“ Fachperspektiven der Experten in der transnationalen Kollision als in der Wolle partikularistisch eingefärbt (was im nationalen Rahmen im verschwiegenen Einverständnis verborgen bleiben kann, aber im transnationalen Streitfall nicht länger zu verheimlichen ist). Zum anderen greifen hier ihre eingeschliffenen funktionalen Differenzierungen und technokratischen Spezialisierungen nicht, denn sie verfehlen den Zusammenhangscharakter des Globalen.

Unbestimmtheit ist eine zentrale Quelle professioneller Macht. Experten und Funktionären eröffnet also der Diskurs über Globalität neue Professionalisierungschancen. Wo sich derart die Grenzen zwischen Innen und Außen auflösen, gewinnen *transnationale Wissensgemeinschaften* – sogenannte „epistemic communities“ – eine Schlüsselbedeutung, das heißt wissenschaftlich legitimierte Expertengemeinschaften, die gemeinsame Problemdefinitionen, Kausalannahmen und Politikempfehlungen erarbeiten, besitzen, anbieten²³. In-

23 Vgl. E. Adler/T. M. Haas, Epistemic Communities, World Order and the Creation of a Reflective Research Program, in: International Organisation, 46 (1992), 1, S. 367–390.

ternationale Institutionen sind einerseits auf transnationale Expertenrationalität angewiesen, andererseits geht die Einrichtung derartiger Organisationen meistens mit der Ermächtigung solcher Wissensgemeinschaften einher (ein Beispiel dafür ist der Siegeszug des Neoliberalismus in den internationalen Gremien).

Hier zeigt sich, daß das Demokratie-Dilemma im Zeitalter des Transnationalen, anders herumgewendet, zugleich auch ein „*Technokratie-Dilemma*“ ist: Vielleicht sind starke transnationale Organisationen nötig und sogar möglich, um eine politische Gestaltungsmacht nationalstaatlicher Akteure zurückzugewinnen, z. B. um Steuerlöcher zu stopfen und eine „Tobin-Tax“-Steuer auf internationale Geldströme zu erheben. Nur auf diese Weise kann die legitimierte Politik den transnationalen Konzernen Paroli bieten, nur so Rahmenbedingungen für weltwirtschaftliches Handeln setzen. Zugleich bleibt die Nicht-Politik-Politik transnationaler Organisationen aber demokratisch hochproblematisch. Denn deren Machtzuwachs entsprechen bislang nur „weiche“ Modelle einer transnational erweiterten Demokratie, die alle mit dem Dilemma ringen, das sie aufwerfen: Die Entgrenzung der Demokratie *erschwert* die Prozesse der demokratischen Willensbildung und politischen Identifikation. Sie *erleichtert* zugleich aber – auch deswegen! – Prozesse bürokratischer (nicht-politisch-politischer) Machtbildung und Entscheidungsfindung jenseits nationalstaatlicher Politik in den Arenen transnationaler Akteure, seien diese nun politisch oder wirtschaftlich orientiert und begründet²⁴.

VI. Kosmopolitische Ethik und Weltmachtpolitik

In dem von den Vereinten Nationen herausgegebenen „Report of the Commission on Global Governance“ wird dargelegt, daß die Politik supranationaler Organisationen nicht nur das Management wirtschaftlicher Globalisierung, einschließlich ihrer tiefgreifenden sozialen und politischen „Nebenfolgen“, beabsichtigt, sondern es dabei wesentlich auch darum geht, eine *neue Ethik glo-*

24 Auch hier wird noch einmal erkennbar, daß Luhmanns Ausblick auf eine *nachpolitische* Welt zwar den Charakter des Transnationalen als eigenständige Ebene der Nicht-Politik-Politik empirisch verfehlt, zugleich aber auch auf die ungelösten Fragen einer kosmopolitischen Erweiterung postparlamentarischer Demokratie verweist; siehe dazu Ulrich Beck, Weltbürger aller Länder, vereinigt Euch!, in: DIE ZEIT, Nr. 30 vom 16. Juli 1998, S. 43.

baler Demokratie und Menschenrechte durchzusetzen²⁵.

Da bekanntlich der Weg zur Hölle mit guten Absichten gepflastert ist, gilt es frühzeitig zu fragen: Welche Schattenseiten einer solchen Verbindung von kosmopolitischer Ethik und Politik sind schon heute absehbar? Welche Alpträume werden mit dem Traum von der globalen Zivilgesellschaft auch verwirklicht? Inwieweit muß die Rhetorik der „globalen Nachbarschaft“ und der „globalen Verantwortung“, wie sie von den USA und ihren europäischen Partnern verkündet wird, auch als Fortsetzung westlicher imperialer Politik mit anderen Mitteln entschlüsselt werden? Kurz, im „Zeitalter der Nebenfolgen“ schickt es sich, einen frühen skeptischen Blick auf die *Brave New World* des westlichen Kosmopolitanismus zu werfen.

„Deutschland ist von Freunden umzingelt“, sagte der deutsche Verteidigungsminister, Volker Rühle, nach dem Ende der militärischen Konfrontation in Europa. Das Gefühl des Umzingeltseins bringt die Paradoxie der Bedrohung nach dem Wegfall derselben auf den Punkt, die den Westen, seine Institutionen und Politiker beschlichen hat und bis heute erschüttert. Kein Zweifel, die plötzlich feindlosen Demokratien des Westens, verantwortlich zugleich für innere und internationale Regulierungen im Rahmen nationaler und supranationaler Institutionen wie Europa, NATO und Vereinte Nationen usw., bedürfen neuer, sie erneuernder Quellen der Legitimation. Diese müssen sie in die Lage versetzen, im Zeitalter der Globalisierung Rechtfertigungen für Aktivitäten und Selbstdarstellungen von Erfolgen zu kreieren.

Um es ganz vorsichtig auszudrücken: Die Moralisierung der internationalen Politik, die der Westen mit dem Eintreten für Menschenrechte auf seine Fahnen geschrieben hat, füllt dieses Vakuum bilderbuchartig, indem sie den politischen Institutionen eine *kosmopolitische Mission* verschafft hat. Es ist wohl nicht übertrieben, von demokratischen Kreuzzügen zu sprechen, in denen der Westen mit höchst zweischneidigen Schwertern für freien Welthandel und Menschenrechte, in Zukunft auch um die Erneuerung seiner eigenen Selbstlegitimation fechten wird.

Was lange Zeit belächelt wurde, spielt inzwischen in der Agenda der internationalen Politik eine Schlüsselrolle, nämlich die weltweite Durchsetzung von Werten und Rechten politischer Freiheit.

25 The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Cambridge 1995; siehe dazu und zum folgenden auch die Beiträge von Peter Gowan und David Chandler, in: *Globalisation – The New Domination of Eastern Europe*. A Review of European Affairs, 58 (Herbst 1997); R. Mullerson, *Human Rights Diplomacy*, London 1997.

Bemerkenswert daran ist, daß sich hinter den Fassaden einer kosmopolitischen Ethik mindestens in zweierlei Hinsicht die Konturen einer neuen Epoche post-internationaler Politik abzeichnen:

Zum einen sind die alten Regeln und Grenzziehungen zwischen Innen- und Außenpolitik längst ausgehebelt worden. Der Westen und die supranationalen Organisationen regieren unter den Fahnen der Sicherung der Menschenrechte und des freien Welthandels in die ehemals „inneren Angelegenheiten“ anderer Staaten hinein. Im Zuge der neuen Sprache wirtschaftlicher und ethischer Globalisierung werden die Souveränitätsrechte der nationalstaatlichen Moderne entkernt und dem Zugriff „globaler Verantwortung“ geöffnet.

Zum anderen lassen sich hinter der Fassade kosmopolitischer Mission die alten imperialistischen Machtspiele – zwischenstaatliche Macht, Ölinteressen, weltwirtschaftliche Konkurrenz, geopolitische Schachzüge – neu inszenieren. Gerade weil das weltweite Einklagen von Grundrechten als hochlegitim und entsprechende militärische Intervention als „selbstlos“ gelten, bleibt oft unerkannt, daß sie sich deswegen auf das wundervollste verzahnen lassen mit den altmodischen Zielen imperialistischer Weltpolitik, während es nach innen hin auf diese Weise zugleich gelingt, Bühne und Rollen zu schaffen, die es „lahmen Enten“ – Politikern und Militärs – erlauben, sich im Glanze neuer Aktivität mit Legitimität zu sonnen. Das „Globale Zeitalter“ könnte auf diese Weise zu einem rund erneuerten „Globalen Westen“ ohne einen Osten werden, dem gegenüber es sich rechtfertigen muß. Demokratie ohne Feinde hieße dann: Demokratie ohne Kritiker.

Mit dem Verschwinden des Ostens aus dem weltpolitischen Kalkül ist mehr verbunden, als in dem Austausch des Etiketts „Westen“ durch „globale Nachbarschaft“ zum Ausdruck kommt. Das Eintreten des Westens für universelle Werte wie Menschenrechte und Demokratie wurde immer durch radikale Kritik der Gegenseite herausgefordert und im konkreten Fall – beispielsweise im Vietnamkrieg oder im Eintreten für das rassistische Südafrika – als unglaubwürdig „entlarvt“. Zum ersten Mal verfügt heute der Westen über alle Trümpfe und ein freies Feld, um seine Deutungen universeller Werte durchzusetzen. Weil sich selbst die grausamste Diktatur noch auf Demokratie und Menschenrechte berufen muß, will sie wenigstens den minimalsten Anschein von Glaubwürdigkeit wahren, wurde den Weltwirtschaftsmächten des Westens die neue Machtressource des „Weltguten“ zugespielt: Die Themen der globalen Zivilgesellschaft versorgen den global agierenden Westen

mit dem ideologischen Rüstzeug für weltwirtschaftliche und militärische Interventionen²⁶.

Diese neue Mischform von humanitärer Selbstlosigkeit und imperialer Machtlogik wird vorbereitet durch Entwicklungen, die man als Globalisierungszirkel in dem Sinne kennzeichnen kann.

Globalisierung (in welchem Sinne auch immer verstanden) impliziert die Schwächung staatlicher Souveränität und staatlicher Strukturen. Der Zusammenbruch nationalstaatlicher Institutionen hat sogar in den neunziger Jahren zu den menschlichen Tragödien und Kriegen geführt – in Somalia, Westafrika, Jugoslawien, Albanien sowie anderen Teilen der ehemaligen Sowjetunion: Ähnliches droht nun auch mit der Finanzkrise in Südostasien, beispielsweise in Indonesien. Auch wenn die Schwächung staatlicher Zentralmacht nicht alleine oder primär auf die neuen Einflüsse globaler Märkte zurückgeführt werden kann, so zeichnet sich doch ab, daß auf diese Weise staatliches Macht- und Legitimationsvakuum verschärft werden kann. Dies schließt ein, daß Kompromisse zwischen ethnischen Gruppen ihre Bindekraft verlieren und die latent gehaltenen Konflikte sich am Ende in Bürgerkriegen entladen. Da sich dies jedoch „vor den Augen der Weltöffentlichkeit“, also im Weltwahrnehmungshorizont „globaler Verantwortung“ vollzieht, wächst mit dem sich abzeichnenden Ausbruch von Gewalt und Chaos die Möglichkeit militärischer Interventionen des Westens.

Im „Globalisierungszirkel“ verknüpfen sich also „Notwendigkeiten“ des Weltmarktes und die „guten Vorsätze“ der globalen Zivilgesellschaft mit einer Verkettung „ungewollter Nebenwirkungen“ zu einer globalen zivilmilitärisch-humanitären Bedrohung (einschließlich aller Dilemmata, die diese Bedrohung auf allen Seiten aufwirft). Je erfolgreicher die Propheten des freien Weltmarktes global handeln – was einschließt, daß national- und territorial-staatliche Strukturen ausgehöhlt werden –, desto größer wird die nun kosmopolitisch motivierte Bedrohung immer weiterer Teile der Weltbevölkerung durch „humanitäre Interventionen“ des Westens. In einem Weltsystem schwacher Staaten, wie es im Zuge neoliberaler Weltpolitik propagiert und geschaffen wird, steht einem imperialen Mißbrauch der kosmopolitischen Mission dann nichts mehr im Wege.

26 Siehe dazu M. Shaw (Anm. 16).

Wie immer man es wenden mag, die Verbindung von globaler Ethik und globaler Politik schafft und schärft eine neue kulturelle Scheidelinie zwischen den Champions der neuen demokratischen Weltordnung, also den Ländern des Urwestens, und den „Globalen Anderen“, die diesen Maßstäben nicht genügen (können). Die „globale Gemeinschaft“ und ihre Werte werden definiert in Abgrenzung gegen diese „Global Underdogs“ der kosmopolitischen Epoche. Die OECD liefert ein gutes Beispiel dafür, wie anspruchsvoll klingende Deklarationen in diskriminierende Praktiken umgesetzt werden. Während die Sprache der OECD vorbehaltlose Neutralität signalisiert, ist ihre Auslegung und Umsetzung im konkreten Fall oft restriktiv. So wurde die eurozentrische Legitimität von OECD-Interventionen in die inneren Angelegenheiten osteuropäischer Staaten in der Genfer Vereinbarung vom Juli 1991 verkündet und festgeschrieben. Dort heißt es, daß die „Fragen nationaler Minderheiten ... ganz allgemein zum legitimen Anliegen der internationalen Gemeinschaft gehören und insofern niemals ausschließlich die inneren Angelegenheiten des jeweiligen Staates ausmachen“²⁷.

Um die weitreichenden Folgen dieser Sätze und damit auch den Widerstand gegen diese Vereinbarung im westlichen Lager einzudämmen, wurde eine hochbewegliche Interpretation für „nationale Minderheiten“ eingeführt. Dieser Teil des Berichts schreibt fest, daß „nicht alle ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Unterschiede notwendigerweise zur Schaffung nationaler Minderheiten führen“. Auf diese Weise wurde es ermöglicht, die Minderheitenfrage in westlichen Staaten, indem die Minderheiten als „nicht-nationale“ klassifiziert wurden, auszuklammern, also beispielsweise die Rechte der Indianer in den USA, der Türken in Deutschland, der Araber in Frankreich und der asiatischen und afrokaribischen Gemeinschaften in Großbritannien von der Tagesordnung der internationalen Politik abzusetzen.

Im übrigen muß die Frage erlaubt sein: Wer bestimmt eigentlich wie darüber, was die säkularheiligen „kosmopolitischen Werte“ beinhalten? Bis auf weiteres ist der Verdacht begründet, daß sich darin auch eine „Verschweigerung der Welt“ Bahn bricht. Mit anderen Worten: das, was sich „kosmopolitisch“ gibt, entpuppt sich am Ende als westliche Kleinbürger-Moral im Größenwahn.

27 OSCE, Provisions Concerning Persons' Belonging to National Minorities, Warsaw: Office for Democratic Institutions and Human Rights, 1995, S.315, Übersetzung U. B.

Unkonventionelle Beteiligungsformen und die Notwendigkeit der Vitalisierung der Bürgergesellschaft

„Modell Deutschland '21 – Wege in das nächste Jahrhundert“¹ lautet der Titel eines ungewöhnlichen Reformberichts, der sich ansieht, die heikle Frage zu beantworten, „wie Deutschland es schaffen kann“. Vier renommierte, international agierende Unternehmensberatungen hatten sich im Frühjahr 1997 zusammengetan, um der Politik konkrete Gestaltungsvorschläge zu unterbreiten. Zu vier großen Politikfeldern – einer Arbeitsmarktinitiative, einer Initiative für Verwaltungsservice, einer Innovationsinitiative und einer Bildungsinitiative – werden nüchtern Lösungsvorschläge präsentiert, über die es sich zu streiten lohnt. Doch das Interesse der auf Bundes- und Landesebene Verantwortlichen an den konzeptionellen Entwürfen und dem Erfahrungswissen der Berater war gering.

Dieses Beispiel wirft ein Schlaglicht auf die Bonner Republik. Niemand erwartet, daß die Vorschläge von Unternehmensberatern kritiklos ‚abgenickt‘ werden. Sicherlich verfolgen die der Wirtschaft verbundenen Unternehmensberater eigene Ziele. Aber eine ernsthafte Auseinandersetzung mit einem gründlichen Beratungsangebot wäre angemessen gewesen, selbst wenn man die leitenden Interessen der unternehmensnahen Berater als „neoliberal gerichtet“ wertet. Im Diskurs mit den Beratern und allen im Bundestag vertretenen Parteien hätte – beispielsweise in Form einer Enquete-Kommission außerhalb des Parlaments oder einer Denkschrift² – eine nüchterne Politikbilanz vorgenommen werden können, die den Markt an gemeinsamen und trennenden Positionen emotionsfrei analysiert.

Erhard Eppler nimmt den skizzierten Bonner „Ist-Zustand“ in seinem neuen Buch mit dem provokativen Titel „Die Wiederkehr der Politik“ auf und kommt zum Kern des Dilemmas: „Muddle through‘ plus Sonntagsreden ergibt noch keine

Politik. Auch die politische Talkshow kann Politik nicht ersetzen und also auch nicht Gesellschaft integrieren. Sogar ein demokratischer Diskurs kann es nicht, wenn er keine Folgen, keine praktischen Ergebnisse hat. (...) Wo die Verbindung zwischen Reden und Tun reißt oder gar nicht mehr gewollt ist, findet keine Politik mehr statt, die Gesellschaft integrieren könnte. Die aber wäre nötiger denn je.“³

Ende der neunziger Jahre kollabiert das deutsche Wohlstandsmodell unter dem Druck der von der Politik scheinbar nicht mehr steuerbaren Weltmärkte. Die Grenzen des qualitativen Wachstums – lange prognostiziert – sind überschritten, über die Grenzen der Umweltbelastung wird erbittert gestritten, die Verteilungskämpfe und Interessengegensätze zwischen Ost- und Westdeutschland drohen zu eskalieren. Doch es gibt keine seriöse Debatte über die Zukunft einer gespaltenen Gesellschaft zwischen Marburg und Magdeburg, zwischen Frankfurt am Main und an der Oder. Statt dessen: Jammern auf hohem Niveau, Ankündigungsrituale, Rückblicke auf frühere Leistungen, Ressentiments gegen die Politik, kalkulierte Angriffe auf politische Gegner und Beifall für Fensterreden, die berechenbar folgenlos bleiben. Der Bundespräsident hat die Verfallerscheinungen im Prozeß der politischen Auseinandersetzung früh erkannt und in seiner Funktion immer wieder ungewöhnlich klar und provokativ formuliert: „Wir haben kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem“ – so Bundespräsident Roman Herzog in seiner „Berliner Rede“. Es müsse ein Ruck durch die Gesellschaft gehen und Schluß sein mit dem Gejammere. Ungeklärt ist – bezogen auf diese Position – allerdings, warum das vorhandene Wissen etwa zu Ökonomie und Ökologie meist brachliegt und Kern aller Entscheidungen bzw.

1 Andersen Consulting/Arthur D. Little/Schitag Ernst & Joung/Joung & Rubicam, Modell Deutschland '21 – Wege in das nächste Jahrhundert, Reinbek 1998.

2 Die Vorlage einer Denkschrift zu „Garzweiler II“ durch die Evangelische Kirche im Rheinland im Januar 1998 zeigte, wie effektiv solche Denkschriften zur Versachlichung einer emotional geführten Diskussion sein können.

3 Erhard Eppler, Die Wiederkehr der Politik, Frankfurt am Main–Leipzig 1998, S. 171. Vgl. auch Mathias Greffrath, Stillstand auf höchstem Niveau, in: Le Monde Diplomatique, Beilage in „die tageszeitung“, Juni 1998, S. 3. Vgl. auch die Kritik der Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts, Jutta Limbach, das Verfassungsgericht sei im Streit um den Länderfinanzausgleich „wiederum Reparaturbetrieb für ein Versagen der Politik“. Deutsche Presse Agentur (dpa), 28. 6. 1998.

Nicht-Entscheidungen stets spezifische Interessen einzelner Lobbygruppen sind.

Die Reformbilanz der „Deutschland AG“ ist mehr als bedenklich: Eine grundlegende, gerechte Steuerreform, eine faire Neustrukturierung des Sozialstaates, eine tragfähige Rentenreform oder der zukunftsweisende Umbau des Bildungssystems sind auf der Bonner Bühne nicht einmal in Umrissen erkennbar. Und obwohl zum Teil ausgereifte politische Gestaltungskonzepte auf dem Tisch liegen, werden diese nicht einmal in den als konstruktiv gewürdigten Programmpunkten umgesetzt⁴. Gibt es demnach nur ein Umsetzungsproblem oder doch divergierende Problemsichten und unüberbrückbare Interessengegensätze, die eine entschlossene Umsetzung blockieren? Immer wieder wird beklagt, daß Politik heute nur noch eine Summe von Einzelfallentscheidungen sei, der große Wurf aber fehle. Kohärente Programmwürfe, die die schwierigen Problemfelder der Zukunft gründlich in den Blick nehmen, lägen kaum vor. Positionen, Programme und Profile der großen Volksparteien seien zudem aufgrund ihrer bewußt offengehaltenen Aussagen nahezu austauschbar⁵. Offenbar liegen die Probleme also tiefer als nur in der griffigen Vereinfachung von unterschiedlichen Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat. Es gilt, nach den Motiven und Ursachen dafür zu fragen, warum der politische Wille zur Gestaltung des Gemeinwesens bei Regierungen und Oppositionen in Bund, Ländern und Kommunen so unterentwickelt und zum Teil verkümmert ist.

I. Was ist überhaupt Politik – ein Problemrelief

Gemeinhin wird Politik als die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen verstanden. Politik hat Probleme für die Bürger – eingebunden in das Wertekonzept der Verfassung – zu lösen und die Rahmenbedingungen für ein funktionierendes Gemeinwesen zu setzen. An dieser Aufgabe arbeiten Tausende von Berufspolitikern mit einem Heer von Zuarbeitern in den staatlichen Behörden und Verwaltungen – mit begrenztem Erfolg.

4 Vgl. die Ergebnisse der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (Bonn 1998) oder der Sächsisch-Bayerischen Zukunftskommission (Dresden/München 1997), die überwiegend nur in der Fachöffentlichkeit rezipiert wurden.

5 Nicht nur in der Außen- und Europapolitik, selbst bei der Inneren Sicherheit und beim „Aufbau Ost“ gibt es jenseits der öffentlichen Rhetorik ein breites Feld inhaltlicher Übereinstimmung unter den großen Volksparteien.

Eine Begriffspräzisierung bietet die klassische Dreigliederung der Politikwissenschaft. Sie fragt erstens nach der institutionellen Verfassung des politischen Gemeinwesens als der Selbstorganisation der Gesellschaft (*polity*), zweitens nach den (normativen) Inhalten politischer Programme zur Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse (*policy*) und schließlich, drittens, nach dem Prozeß der politischen Auseinandersetzung um Machtanteile und Machtpositionen (*politics*). Alle drei – die institutionelle Form als *polity*, der normative Inhalt als *policy* und der prozessuale Verlauf als *politics* – machen zusammen das aus, was man als Politik bezeichnen kann. Probleme und Defizite gibt es freilich auf allen drei Ebenen. Wechselseitig verstärken sich die Krisensymptome. Die entscheidende Neubestimmung von politischem Handeln besteht jedoch in der mit rasantem Tempo fortschreitenden Ablösung des Primats der Politik durch das Primat der Ökonomie, vielfach beschrieben durch die Herausforderung der globalisierten Märkte. Die wechselvolle Debatte um die Qualität des ‚Standorts Deutschland‘ illustriert diese These.

Die Kluft zwischen Politikern und Unternehmern ist nach Auffassung des früheren baden-württembergischen Ministerpräsidenten Lothar Späth heute größer als jemals zuvor. „Die Wirtschaft hat sich durch die Globalisierung von den Ebenen der Politik gelöst und sich von der Nation verabschiedet.“ Schonungslos urteilte der Jenoptik-Chef: „Das geht nicht in die Bonner Köpfe, daß Unternehmer und Unternehmen heute mächtiger sind als die Politik.“⁶

Die Auswirkungen dieser politischen Tendenz, die Endpunkte politischer Handlungsspielräume markieren, hat Richard Sennett in eindringlichen Fragen formuliert: „Wie aber können langfristige Ziele verfolgt werden, wenn man im Rahmen einer ganz auf das Kurzfristige ausgerichteten Ökonomie lebt? Wie können Loyalitäten und Verpflichtungen in Institutionen aufrechterhalten werden, die ständig zerbrechen oder immer wieder umstrukturiert werden? Wie bestimmen wir, was in uns von bleibendem Wert ist, wenn wir in einer ungeduldigen Gesellschaft leben, die sich nur auf den unmittelbaren Moment konzentriert? Dies sind die Fragen zum menschlichen Charakter, die der neue flexible Kapitalismus stellt.“⁷

Diese Ausgangslage stellt politische Akteure auf allen politischen Ebenen vor neue Herausforderungen.

6 Deutsche Presse Agentur (dpa), 27. 5. 1998.

7 Richard Sennett, *Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus*, Berlin 1998, S. 12. Auffallend ist auch das große publizistische Echo „kapitalismuskritischer“ Publikationen wie Vivianne Forrester, *Der Terror der Ökonomie*, Wien 1997.

rungen und wirft Fragen der politischen Steuerung des Gemeinwesens in prinzipieller Form auf.

1. Die Krise der Akteure

Zukunftsthemen und Fragen der künftigen Lebensgestaltung werden längst nicht mehr allein durch die legitimierten Institutionen von Staat und Parlament auf die Tagesordnung der Gesellschaft gesetzt, sondern oft von öffentlich nicht kontrollierten Unternehmen, Managern, Finanzmaklern sowie Expertengremien vorgegeben. Wenn von diesen Akteuren nun auch noch in zunehmendem Maße Entscheidungen getroffen werden, muß gefragt werden, welche Gestaltungsspielräume dem parlamentarischen Prozeß überlassen bleiben. Zugespitzt diagnostiziert Claus Offe: „Politische Großorganisationen, vor allem politische Parteien, aber auch Gewerkschaften und andere Verbände haben gegenüber Mitgliedern und der Öffentlichkeit viel von ihrer umfassenden Orientierungsfunktion verloren. Angesichts der Komplexität der von ihnen zu produzierenden Entscheidungen und der Pluralität der dabei zu berücksichtigenden Wert- und Interessensgesichtspunkte verlieren die gestaltenden Akteure selbst an Gestalt. Sie hinterlassen ein politisch-moralisches Führungsvakuum und setzen sich dem Verdacht aus, im wesentlichen als opportunistische Patronage- und Machterhaltungskartelle zu operieren.“⁸

2. Die Krise der politischen Klasse

Forciert und verschärft werden die umrissenen Problemfelder des Institutionensystems durch eine immer größer werdende Kluft zwischen den Problemlösungsforderungen der Bürger einerseits und der Hilflosigkeit und Überforderung der „politischen Klasse“ andererseits. „Als politische Klasse lassen sich Gruppen bezeichnen, denen bei der Artikulation von politischen Bedürfnissen und Interessen eine kontinuierliche aktive Rolle zufällt.“⁹ Eine neue Tendenz bei der Debatte um die politische Elite in Deutschland kann dadurch markiert werden, daß die Kritik die Akteure selbst erreicht hat und – im geschützten Rahmen von Hintergrundgesprächen und zum Teil in Veröffentlichungen – ein äußerst ungewöhnliches Maß an Selbstkritik und Zweifeln zu vernehmen ist. Der massive Funktionsverlust der Landesparlamente, die Übermacht der Regierungen und Fraktionspitzen, die Aushöhlung parlamentarischer Rechte und der schmerzhaft Ansehensverlust bei den

Bürgern sind nur einige Themen, die zu Selbstzweifeln bei Politikern beigetragen haben¹⁰.

In Rekrutierungsfragen der politischen Klasse kommt den politischen Parteien eine zentrale Rolle zu. Sie stellen das Personal, das die politischen Geschicke mitbestimmen und führen soll. Die abgeschotteten, auf den engen Parteikreis zentrierten Rekrutierungsverfahren liefern zugleich ein mögliches Erklärungsmuster dafür, daß es innerhalb der politischen Klasse immer weniger mutige, vorausblickende Persönlichkeiten mit einer überzeugenden ‚Vita‘ gibt. Der Großteil der Politiker hat selbst kein ‚Anliegen‘ mehr, sondern reagiert vielmehr auf das, was von oben (Parteiführungsgremien) oder von außen (Lobbygruppen mit Wahlkreisinteressen) angeregt oder verfügt wird.

Wie kommt es, daß die Politik sich beispielsweise gegenüber Experten und Wissenschaft abkapselt und die bestellten Gutachten und Empfehlungen oft nur halbherzig zur Kenntnis nimmt? Politik, so der Bielefelder Sozialwissenschaftler Wilhelm Heitmeyer, sei in vielen Fragen oft nicht mehr aufnahmefähig. Gesellschaftliche Krisenerscheinungen und Signale würden nicht (mehr) rechtzeitig aufgenommen und entsprechend kommuniziert. Entwicklungen des Wahlverhaltens in Ostdeutschland, aber auch Entscheidungen der verantwortlichen Politiker werden nicht selten als überraschend und kaum nachvollziehbar empfunden. Das sind Indikatoren für einen fortgeschrittenen Wahrnehmungsverlust der etablierten Politik – trotz Wahlforschung, Medienauswertung und professioneller politischer Beratung mit erfahrenen Mitarbeiterstäben.

Daß sich bei der Rekrutierung der politischen Klasse, vor allem von Parlamentariern auf Landes- und Bundesebene, etwas ändern kann, beweisen die zunehmenden Kampfabstimmungen in den Wahlbezirken vor der Bundestagswahl 1998. Hin und wieder kommt es auch zu spektakulären Plazierungen von Seiteneinsteigern. Obgleich auch hier längst nicht die notwendigen Regenerierungsprozesse in Richtung „Verjüngung“, „Feminisierung“ und „Verbreiterung der Berufsfelder“ lau-

¹⁰ Selbst die Protagonisten erwarten nicht, daß sich die Ergebnisse der rheinland-pfälzischen Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“ in die Praxis umsetzen lassen, vgl. Pressedienst des Landtages Rheinland-Pfalz, 17. 6. 1998. Aufschlußreich ist hier auch die von der FDP geführte Reformdebatte. Das FDP-Präsidiumsmitglied Walter Döring formulierte in einem Positionspapier „Wie die Krise des Föderalismus überwunden werden kann“: Landespolitik sei „ziemlich unerheblich“. Der Bedeutungsverlust der Landtage sei noch größer als der der Landesregierungen (vgl. Stuttgarter Zeitung vom 25. 6. 1998 und Positionspapier o. O. u. D., Stuttgart, Juni 1998).

⁸ Claus Offe, Wider scheinradikale Gesten, in: Gunter Hofmann/Werner A. Perger (Hrsg.), Die Kontroverse, Frankfurt am Main 1992, S. 134.

⁹ Thomas Leif/Hans-Josef Legrand/Ansgar Klein (Hrsg.), Die politische Klasse in Deutschland. Eliten auf dem Prüfstand, 1992², S. 10.

fen, muß doch festgestellt werden, daß in diesem Feld die größten Lernprozesse der etablierten Parteien eingeleitet wurden.

3. Die Krise der politischen Steuerung

Diese innerstaatlichen Problem- und Konfliktfelder lassen berechnete Zweifel an der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Politik und an den Möglichkeiten politischer Steuerung überhaupt aufkommen. Doch gerät die Politik nicht nur durch interne Probleme in eine prekäre Situation, sondern auch durch den (ökonomischen) Globalisierungsdruck von außen. „Mit der Internationalisierung der Kapitalmärkte hat die nationale Politik kaum noch eine Chance, Massenarbeitslosigkeit durch Globalsteuerung zu verhindern; und mit der Liberalisierung des Handels und der freien Standortwahl vermindert sich auch die Fähigkeit des Staates und der Gewerkschaften, die Ausbeutung von Arbeitskraft und Natur durch marktbeschränkende Regulierung zu begrenzen und die kapitalistische Verteilung von Lebenschancen mit den Mitteln der Steuer- und Sozialpolitik oder der Lohnpolitik zu korrigieren. Der Staat mag zwar noch über das territorial begrenzte Monopol legitimer Gewalt verfügen, aber er verfügt nicht mehr über das Regelungsmonopol“, bilanziert Fritz W. Scharpf¹¹.

Das Entstehen neuer internationaler Netzwerke setzt eine nationale Politik von zwei Seiten unter Druck. Zum einen gilt es, angemessene politische Reaktionen auf weltweite ökonomische Entwicklungen zu finden, zum anderen müssen die Folgen vor der eigenen Bevölkerung gerechtfertigt werden. Das heißt, die politischen Handlungs- und Entscheidungsträger müssen auf einen Druck von außen (auf Sachzwänge, Marktimperative) reagieren, ohne dabei ihre Legitimationsgrundlage innerhalb der (Wahl-)Bevölkerung aus den Augen zu verlieren. Es ist also eine Quadratur des Kreises – denn die nationalen Handlungsmöglichkeiten sind ebenfalls ausgereizt. Die jahrzehntelang rücksichtslos betriebene Verschuldung fesselt die Akteure. Deshalb sehen wir wohl einer nur noch auf Sparzwänge und Standortkonkurrenz „spezialisierten“ und von der Wirtschaft „getriebenen“ Politik entgegen, die zwar noch weitgehende Gestaltungsoptionen benennt, sie aber nicht mehr zum Gegenstand politischer Entscheidungen machen kann.

11 Fritz W. Scharpf, Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, DVPW-Vortrag (DVPW = Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft), Bamberg 1997, S. 2f. *Anmerkung der Redaktion:* Siehe hierzu auch den Beitrag von Ulrich Beck in diesem Heft.

4. Die Krise der Institutionen

Seit Jahren wird über die Reform und die damit verbundene Verkleinerung von Bundestag und Landtagen debattiert. Auffallend ist bei der Beobachtung dieses komplizierten Reformprozesses der „Parlamente durch das Parlament“, daß seit Jahren durchaus respektable Vorschläge vorliegen, daß die Umsetzung dieser Vorhaben im Bund jedoch erst im Jahr 2002 mit vorsichtigen Kürzungen beginnt. Das gleiche gilt für den oft beklagten Einflußverlust der Parlamente bei gleichzeitigem Machtgewinn der Regierungen und Kabinette. Die Korrektur erkannter Fehlentwicklungen und die Optimierung des politischen Prozesses bleibt wohl im Stadium der Ankündigung stecken. Mitglieder von Enquete-Kommissionen und Fachgremien glauben nicht mehr daran, daß sie selbst kleine Reformen – wie einen häufigeren Tagungs-Rhythmus der Parlamente – auf den Weg bringen können.

Das gleiche Prinzip gilt für die Reform der Parteien. Der Reformbedarf wurde bereits vor Jahren registriert, zahlreiche Kommissionen mit Arbeitsaufträgen beschäftigt. Es liegen sorgfältig ausgelotete und praxistaugliche Handlungsvorschläge vor, die alle in die gleiche Richtung gehen: mehr Rechte für die Parteibasis, Öffnung der Parteien hin zum gesellschaftlichen Umfeld sowie Maßnahmen, die den Einfluß der Parteispitzen zähmen und sie zu intensiveren Rückkopplungen mit der Basis zwingen.

Auch hier gilt: Das Feld möglicher Reformen ist präzise abgesteckt, die Handlungsschritte sind genau formuliert. Aber: mit der Umsetzung läßt man sich Zeit oder reduziert das bereits eingeleitete Reformniveau etwa im Feld der Basisbeteiligung wieder¹². Auch die Praxis der föderalen Strukturen in Deutschland steht immer wieder auf dem Prüfstand, mal in Form des Länderfinanzausgleichs, mal in der Praxis der Bundesratsentscheidungen. Auch hier werden Reformvorstellungen nur selten zu verhandlungsfähigen Paketen gebündelt und abstimmungsreif vorbereitet.

12 Vgl. Karlheinz Blessing (Hrsg.), SPD 2000 – Die Modernisierung der SPD, Marburg 1993; ders., „Vorwärts, rückwärts, seitwärts...“ Das Lesebuch zur SPD-Organisationsreform, Köln 1991; Richard Meng, Nach dem Ende der Parteien. Politik in der Mediengesellschaft, Marburg 1997; vgl. auch: Gerd Mielke/Bodo Benzner, Direktwahlen von Bürgermeistern und Landräten in Rheinland-Pfalz. Anmerkungen aus wahlsoziologischer und kampagnenbezogener Sicht, Arbeitspapier o. O. u. D. (Mainz, 1998); Hans-Joachim Veen/Viola Neu, Politische Beteiligung in der Volkspartei. Erste Ergebnisse einer repräsentativen Untersuchung unter CDU-Mitgliedern, in: Interne Studien, (1995) 113.

Alle drei Beispiele haben eine gemeinsame Klammer: Der Reformbedarf der Institutionen wird seit Jahren erkannt, die konzeptionelle Arbeit für Alternativentwürfe sogar in Auftrag gegeben, Lösungen werden erarbeitet und präsentiert. Doch am Ende dieses „normalen“ politischen Prozesses scheitern die Anstrengungen immer wieder. Dieser Prozeß markiert Handlungsgrenzen und einen Stillstand mit verheerender Signalwirkung auf die interessierte Bürgerschaft. Vertreter einer reformorientierten Perspektive der Veränderungen des politischen Institutionensystems sollten die Partizipation an diesen Systemen wieder in den Vordergrund rücken lassen; sie sollten überlegen, ob die Willensbildungs Kanäle des politischen Institutionensystems derart geöffnet werden können, daß möglichst vielen der Zugang gesichert werden kann. Große Legitimationspotentiale für die parlamentarische Demokratie könnten mit Hilfe dieser Öffnungsprozesse fruchtbar gemacht werden.

Daraus läßt sich folgern: Die Institutionen müssen ihren schleichenden Verfall ernst nehmen, die seit Jahren ausgearbeiteten Reformvorschläge aufgreifen und umsetzen. Weil damit jedoch vordergründig ein Macht- und Positionsverlust der etablierten Politik verbunden wäre, scheitern diese notwendigen Veränderungen bislang noch.

II. Unkonventionelle Beteiligungsformen und die Notwendigkeit der Vitalisierung der Bürgergesellschaft

Parallel zu den skizzierten Krisen der Politik haben sich interessante Neuentwicklungen ergeben, die das partizipatorische Potential, das Ausmaß an Engagement und demokratischem Interesse einer vitalen Bürgergesellschaft kennzeichnen. Die positiven Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheiden, aber auch mit Direktwahlen von Bürgermeistern und Landräten verweisen auf eine Renaissance direktdemokratischer Verfahren in der Demokratie. Das in der Öffentlichkeit noch kaum wahrgenommene produktive Wurzelgeflecht von vielfältigen Formen der Bürgerbeteiligung und „Community Organizing“ sowie die Konjunktur der Debatte um Ehrenamt und Freiwilligenarbeit illustrieren ein großes, noch längst nicht erschlossenes Reservoir aktiver Bürgerschaft.

Künftig könnte das Set traditioneller Formen des politischen Handelns in Parteien und Parlamenten sinnvoll ergänzt werden durch Aktivitäten außerhalb dieses Handlungsrahmens in Initiativen wie die „Stiftung Bürgerorientierte Kommune“,

Arbeitsgruppen für Volksentscheide, Runde Tische zur kommunalen Energieversorgung, Planungszellen und ganz neue Formen demokratischer Konsensstiftung, etwa mit Hilfe professioneller Mediationsverfahren¹³. Aus dem produktiven Miteinander könnten Aktivierungspotentiale für eine demokratische Gesellschaft erwachsen, die bisher vernachlässigt wurden. Eine aktive Bürgergesellschaft, die sich einer „starken Demokratie“ verpflichtet fühlt, ist allerdings auf eine motivierende Akzeptanz durch den etablierten Politikbetrieb angewiesen. Diese Unterstützung für den gesamten „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat darf jedoch nicht länger nur in wohlwollenden Reden vorkommen. Künftig muß die Entwicklung einer sozialen Infrastruktur für Initiativen, kommunale Agenturen, Informations- und Kontaktstellen vom Staat aktiv gefördert werden. Nur mit Hilfe einer solchen Infrastruktur können sich die vorhandenen Kräfte der Selbstorganisation und Selbstverwaltung in der Gesellschaft entfalten¹⁴.

Beispiel Ehrenamt: Das Thema hat Konjunktur auf Kongressen und Fachveranstaltungen. Einen Katalog konkreter Aktivitäten mit dem politischen Ziel, das längst noch nicht ausgeschöpfte Potential interessierter „Freiwilliger“ für die Gesellschaft zu erschließen, gibt es jedoch nicht. Nach dem holländischen Vorbild könnten etwa in allen Städten über 30 000 Einwohner sogenannte Freiwilligenzentren eingerichtet werden, um soziale Dienste zu vermitteln, aktiv für Engagement zu werben, Interessenten zu stützen und weiterzubilden.

Ähnliche Infrastrukturhilfen – die für die Wirtschaft etwa im Feld der Existenzgründungen oder der Bereitstellung von Risikokapital ja selbstverständlich sind – könnten für Non-profit-Organisationen etwa im sozialen Feld ebenso ermöglicht werden. Die Erfolgsgeschichte der „Tafeln“¹⁵ in Deutschland zeigt, wie mit relativ einfachen Mitteln überschüssige Lebensmittel eingesammelt und an Bedürftige verteilt werden können. Dieses Beispiel könnte – vom Prinzip her – auch in anderen Sektoren der Sozialpolitik angewandt werden: von der Vermittlung Langzeitarbeitsloser bis hin zur Betreuung von Senioren, Behinderten oder Kin-

13 Vgl. Martin Greiffenhagen, Politische Legitimität in Deutschland, Gütersloh 1997, sowie das Themenheft des Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, (1997) 4, zum Thema „Mediation – Konfliktregelung durch Bürgerbeteiligung“, Opladen 1997.

14 Anmerkung der Redaktion: Siehe hierzu auch den Beitrag von Warnfried Dettling in diesem Heft.

15 Die Arbeit der Deutschen Tafeln wurde von der Unternehmensberatung McKinsey (München 1997) mit einem detaillierten „Organisations-Handbuch“ unterstützt. McKinsey & Company, Inc. (Hrsg.), Betrieb einer Tafel, München 1997.

dern. Die Investitionen würden sich für den belasteten Staat, der gerade im Feld der Sozialpolitik aufgrund von Fehlsteuerungen vor einem Infarkt steht, lohnen. Denn mittel- und langfristig würde der Staat durch die Entfaltung von Bürgersinn und Förderung von Mitarbeit finanziell entlastet. Gleichzeitig würde die soziale Phantasie der Bürger und ihr nicht abgerufenes Engagement aktiviert.

Begleitet werden könnte dieser Prozeß verstärkter Teilhabe der Bürger an ihren eigenen Belangen durch eine offene Diskurskultur. Viele Initiativen tragen dazu bei, Ideen für eine aktive Bürgergesellschaft überhaupt erst bekannt zu machen. Seit April 1998 gibt die Stiftung Mitarbeit einen „Rundbrief Bürgerbeteiligung“ heraus, der durch die Vielzahl und kreative Vielfalt der präsentierten Initiativen überrascht. Mit großem Engagement und beachtlicher Effizienz unterstützt die Bertelsmann-Stiftung das Projekt „Bürgerorientierte Kommune“, das schon bundesweit Nachahmer findet. Die Robert-Bosch-Stiftung gibt Impulse für das Ehrenamt jenseits des allgemeinen Appells. Der Bundespräsident läßt sich beraten, wie solche bürgerorientierten Mitwirkungsangebote verstärkt werden können. Die Wochenzeitung „Die Zeit“ begleitet diese Prozesse mit einer eigenständigen Redaktion, die sich als Reformwerkstatt versteht. Die Illustrierte „Stern“ läßt Megatrends nach dem Jahr 2000 ausführlich untersuchen. Dieses Geflecht von Interessierten und Engagierten, das noch viel weiter verzweigt ist, scheint der Beginn einer wirksamen öffentlichen Artikulation und ersten Vernetzung zu sein. Das generelle Ziel einer aktiven Bürgergesellschaft, die sozial verantwortlich handelt, wird also von vielen (die noch keine Öffentlichkeit erreicht haben) auf verschiedenen Wegen angesteuert. Durch bürgerschaftliche Projekte ergibt sich auch eine produktive Konkurrenz zu den etablierten Wohlfahrtsverbänden. Sie müssen ihre verkrusteten, eingefahrenen Strukturen in Frage stellen, ihr Leistungsangebot mustern und ihren oft rein funktionalen Umgang mit Ehrenamtlichen überdenken.

Der Partizipationswille ist innerhalb der Gesellschaft durchaus vorhanden¹⁶. Nur sucht dieser Trend sich mittlerweile andere Ausdrucksformen: Initiativen, Vereine oder soziale Bewegungen. Sie scheinen mit ihrem offenen und diskursiveren, themen- und projektbezogeneren Politikstil nicht

16 Vgl. Jörg Ueltzhöffer/Carsten Ascheberg, Engagement in der Bürgergesellschaft, Die Geislingen Studie, Stuttgart 1995, sowie Gerd Mielke, Von Preußen nach Brasilien? Zur Krise der demokratischen Institutionen und zu den Handlungsgrenzen der Politik, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, (1998) 3 (i. E.).

zuletzt Ausdruck dafür zu sein, was sich in einer rapide wandelnden Zeit in der Gesellschaft abspielt und somit auch auf die etablierten Handlungsträger des politischen Systems zurückschlägt. Kurz: Die abnehmende Integrationskraft der Parteien und Großorganisationen kann auch als eine Frage von gesellschaftlichen Individualisierungsprozessen und pluralisierten Lebensstilen gewertet werden. Dieser Geist der Zeit spiegelt sich – seitens der Bürger – in punktuellen Engagement und unkonventionellen Politikformen wider¹⁷. Pointiert formuliert Michael Thomas Greven: „Einerseits sind die neuen Individualisten nicht apathisch oder duldsam genug und intervenieren mit neuartigen Formen des politischen Engagements durchaus wirkungsvoll in die verbliebenen Steuerungsversuche der politischen Klasse, andererseits stehen sie für die Routinearbeit der politischen Organisationen und Institutionen nicht zur Verfügung.“¹⁸

Eine Bürgergesellschaft bedarf nicht nur eines reichen, ungehinderten Assoziationswesens als organisatorischem Substrat, sondern auch eines Bürgertyps, der eben nicht ausschließlich an seinen eigenen Nutzenkalkülen orientiert ist, sondern auch an Bürgersinn und einem funktionierenden Gemeinwesen. Doch gilt es für die Politik, eine solche Entwicklung konzeptionell zu unterstützen – im Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern. Praktisch hieße das jedoch, Macht und Beteiligung würden zum Teil neu – je nach ihrer inhaltlichen Qualität auf verschiedene Ebenen – verlagert; Politiker müßten sich stärker in Frage stellen lassen, und der politische Prozeß insgesamt wäre überprüfbarer. Es tritt also auch in diesem Themenkontext wieder die Frage nach den institutionellen Arrangements auf den Plan. Das heißt: Inwieweit sind die Willensbildungskanäle für das politische Engagement der Bürger in Institutionen und Organisationen geöffnet? Könnte ein politisches Institutionengefüge nicht so gestaltet werden, daß es für Stimmen und Artikulationen der Bürger responsiv ist? Gleiches gilt für die Großorganisationen. Ihnen sollte eigentlich daran gelegen sein – wenn sie nicht als Machterhaltungskartelle enden wollen –, daß gesellschaftliches Engagement auch über sie und mit ihnen als intermediäre Akteure verläuft. Andernfalls verlieren sie auf absehbare Zeit ihre Legitimation und damit ihre Handlungsspielräume.

17 Vgl. dazu die zahlreichen Publikationen der Stiftung Mitarbeit (Bonn) und neuere Initiativen wie der Journalistenpreis „Ehrenamtliches Engagement“ der Robert-Bosch-Stiftung.

18 Michael Th. Greven, Politisierung ohne Citoyen, in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns, Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn 1997, S. 249.

Freilich sollte nicht außer acht gelassen werden, daß Passivität – die Rolle des frustrierten Beobachters – recht bequem ist. Auf dem Weg von der verordneten zur erstrittenen Demokratie darf die zum Teil kultivierte Passivität nicht einfach hingenommen werden. Mehr Beteiligung fordern auch diejenigen, die es sich heute in der privaten Nische eingerichtet haben. In einem Memorandum der Bertelsmann-Stiftung unter dem Titel „Wege zur Erneuerung der Demokratie“ heißt es: „Die Rolle der Politik wandelt sich. Eine uneingeschränkt ‚souveräne‘ Stellung ist nicht mehr zu behaupten. Allenthalben macht sich Unzufriedenheit breit, denn Leistungs- und Steuerungsversprechen werden nicht mehr eingelöst. Damit gerät aber zugleich die Legitimität gegebener Ordnungszusammenhänge in Bedrängnis.“¹⁹ Genau aufgrund dieses Problemzusammenhangs muß der Staat bereit sein, eine aktive Bürgergesellschaft entschlossen und zielgerichtet zu fördern. Die daraus entstehenden Legitimationspotentiale stärken die Demokratie.

III. Perspektiven für eine Aktivierung der Bürgergesellschaft

Die Kritik am „Reformstau“ ist nicht neu, die Skepsis gegenüber der politischen Klasse auch nicht. Neu ist die öffentliche Wahrnehmung des Stillstands, maßgeblich zu verantworten von einer strapazierten und nicht selten überalterten Politikergeneration. Sogar die Bundestagspräsidentin Rita Süssmuth räumt Kommunikationsstörungen zwischen Bürgern und Politikern ein: Der Jargon der Politik werde zu einem „Element der Antidemokratisierung“. Gefragt sei dagegen eine „partizipatorische Bürgergesellschaft“²⁰. Solche Positionen sind erste Markierungspunkte auf dem Weg zur Erkenntnis, der zufolge Politik neu zu gestalten, der politische Entscheidungsprozeß zu reformieren ist. Wenn also die Krisenphänomene, die den demokratischen Prozeß und die Entwicklung der Gesellschaft blockieren, in der Gesamtschau registriert, gesichtet und kritisch gemustert werden, ist dies vielleicht der erste Schritt zur Umkehr.

Weitere Schritte könnten den beklagten Reformstau lösen. Klar ist, daß dieser Veränderungsprozeß nicht einfach an die Politiker delegiert werden kann, sondern daß parallel dazu aus der Zuschauerdemokratie eine Bürgergesellschaft entwickelt

werden muß. Reform ist jedoch nicht gleich Reform. Auf den Inhalt und die Richtung kommt es an. Wenn gründlich überlegt würde, welche Reformen mit welchen qualitativen Eckdaten umgesetzt werden sollten, dann könnte möglicherweise dem größten Problem der demokratischen Gesellschaft begegnet werden: dem rasant steigenden Legitimationsverlust der Politik. Die nachfolgenden Überlegungen könnten die Richtung für notwendige Reformen zugunsten einer aktiven Bürgergesellschaft weisen. In ihrer Verzahnung und wechselseitigen Verstärkung würden die genannten Maßnahmen eine erhebliche Dynamik für eine demokratische Bürgergesellschaft entfalten und Schritt für Schritt dazu führen, die Entscheidungsprozesse transparenter zu gestalten und insgesamt das demokratische Gemeinwesen zu beflügeln:

Erstens: Die handelnden politischen Akteure müßten sich über den vorhandenen Haushalt an Gemeinsamkeiten verständigen und die Substanz ihres Konsenses herausfiltern. Aus diesem Konzentrat – das gemessen an offiziellen Beschlüssen und Programmen nicht zu unterschätzen ist – könnte eine Agenda der dringlichsten Aufgaben abgeleitet werden. Am Beispiel der intensiv diskutierten Ökosteuern läßt sich nachweisen, daß etwa der Vorschlag des CDU-Fraktionsvorsitzenden, die Mineralölsteuer zu erhöhen, die gemeinsame Basis für einen Ökosteuer-Entwurf hätte sein können. Diese Ortsbestimmung des möglichen Handlungsradius schließt Streit und harte Auseinandersetzungen über unterschiedliche Lösungskonzepte – also Profilierung – nicht aus. Konsenspunkte können durchaus neben markierten Dissenspunkten stehen, womit den interessierten Bürgern die qualifizierte Bewertung von Politikentwürfen erleichtert würde.

Zweitens: In den Bereichen, in denen heute weitgehend Konsens vorhanden ist, müßte gehandelt werden, was etwa auf dem Gebiet der von allen Parteien gewünschten Teilzeitarbeit und der Entlastung der Arbeitgeber von den Lohnnebenkosten möglich wäre. Auch bei der Investitionsförderung besteht ein Umsetzungsdefizit. Unter den politisch verantwortlichen Akteuren müßte zudem die Bereitschaft wachsen, auch verschiedene Wege hin zu einer Lösung zu akzeptieren. Warum ist das Interesse an (konkurrierenden) Modellen und Experimenten in Deutschland so gering? Von der Öffentlichkeit könnte Druck gegen die Apathie der Politik in dieser Frage ausgehen. Sinnvoller als nichts zu tun wäre es, Projekte zu erproben, internationale Erfahrungen auszuwerten und dabei auch das Risiko des möglichen Scheiterns einzugehen.

¹⁹ Bertelsmann-Stiftung, Wege zur Erneuerung der Demokratie, Memorandum 15. 9. 1997, S. 3.

²⁰ Evangelischer Pressedienst (epd) vom 20. 3. 1998.

Drittens: Dringend notwendig ist ein gesellschaftlicher Diskurs über langfristige Ziele, Orientierungen, Werte und Interessen der Republik. Wichtige Weichenstellungen – etwa in der Alterssicherung oder im Bildungssystem – erfolgen häufig noch auf der abgeschotteten und nicht legitimierten Experten- und Bürokratieebene. Um diesen Konsens zu erzielen, sind Streit und ein fairer Argumentationsaustausch notwendig. Die Politik sollte dafür die Rahmenbedingungen schaffen und diesen neuen Diskussionsprozeß ermöglichen bzw. selbst organisieren. Das wäre dann kein Dialog der Politik mit den Bürgern, sondern der Bürger mit der Politik. Vorurteile und angestaute Frustrationen über „die da oben“ würden so abgebaut. Der politischen Kraft, der es gelingt, diesen neuen Prozeß zu organisieren und dabei unabhängigen Sachverstand aus allen gesellschaftlichen Bereichen zu erschließen, gehört die Zukunft. Denn Transparenz und ein ehrlicher Politikstil werden von den Menschen anerkannt und schließlich auch gestützt. Der Streit um politische Konzepte würde wieder attraktiver, die Demokratie wieder lebendiger werden. Die Intellektualisierung der Politik bringt also nur Vorteile.

Viertens: Visionen und Politikkonzepte mit längerem Zeithorizont dürfen nicht – noch bevor die jeweiligen Projekte in ihren Umrissen überhaupt erkennbar sind – schon auf den Index gesetzt werden. Der Mut zu unkonventionellen Lösungen, die Einbeziehung ökologischer Standards und begründeter Verzicht in allen Politikfeldern erweitern den politischen Gestaltungsrahmen. Allzuoft sehen Politiker heute darin jedoch eine lästige Einengung ihres Handlungsspielraums. Politiker, die ständig die lernende Wissensgesellschaft proklamieren, sollten die Bereitschaft besitzen, selbst umzulernen, Widerspruch zuzulassen.

Fünftens: Politiker sollten ihre Arbeit kritisch reflektieren können, ohne gleich mit scharfen Sanktionen rechnen zu müssen. Außerdem sollte die Chance ergriffen werden, die oft schwerfälligen und wenig transparenten Verfahren des politischen Prozesses auf den Prüfstand zu stellen. Eine Öffnung der politischen Sphäre würde den politischen Meinungsstreit wieder vielfältiger und interessanter machen – eine Voraussetzung für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Auseinandersetzungen. Politik ist mehr als Lobbying in der Ellenbogengesellschaft, darf nicht reduziert werden auf Absprachen der Seilschaften und unkontrollierten Zirkel. Politiker brauchen weniger Gefolgschaft und mehr konstruktiven Widerspruch. Eine durchgreifende Parlamentsreform mit den Hauptzielen Aufgabenkonzentration, Verkleinerung, Entbürokratisierung, Transparenz, Effizienz und Verstärkung der Kon-

trollrechte der Opposition ist überfällig. Es sollte öffentlich mehr darüber nachgedacht werden: „Wer wird Politiker und warum?“ Ein Generations- und Typenwechsel in der Politik müßte in Gang gesetzt und kontinuierlich befördert werden. Auch im politischen Geschäft sollte künftig die Frage nach dem *know why* Vorrang vor dem *know how* haben. Die Zunahme von Kampfabstimmungen auch gegen etablierte Abgeordnete in den zurückliegenden Wahlkreiskonferenzen ist ein ermutigendes Zeichen für den Reifegrad zahlreicher Delegierter, die – zumindest auf der regionalen Ebene – eigenständiger und unberechenbarer geworden sind.

Sechstens: Auf allen Ebenen sollte die Sachkenntnis und die Mitwirkung der Bürger sowie das Erfahrungswissen aus allen Disziplinen anerkannt und fruchtbar gemacht werden. Nur so kann sich aus einer Passivgesellschaft eine Aktivgesellschaft entwickeln. Bürgerentscheide, Direktwahlen, Kampfkandidaturen und intensive Auswahlverfahren des politischen Personals nutzen der demokratischen Kultur und fördern langfristig das Interesse an Beteiligung und Mitwirkung. Mit solchen Gegenbewegungen zu den etablierten Politikformen könnten Glaubwürdigkeit und Offenheit demonstriert werden. Besonders auf Parteitaggen sollten die Möglichkeiten zur demokratischen Auseinandersetzung verbessert werden. Rede – Gegenrede, Raum für Kontrastpositionen zu strittigen Sachverhalten, moderierte Konfliktgespräche der Kontrahenten etc. könnten die gewohnte Routine aufbrechen und signalisieren, daß es wirklich um die besseren Antworten auf die Fragen der Zukunft und am Ende um mehr intelligenten Konsens geht.

Siebtens: Die Macht der Medien ist gewachsen. Ihre Verantwortung bei der Inszenierung des Scheins und bei der Regie des politischen Spiels sollte intensiv hinterfragt werden. Politik darf sich nicht schon im Vorfeld von Entscheidungen auf die mediale Vermittlung konzentrieren und so an die Produktionslogiken der Medien anpassen. Auch für die kommerziellen Medien müßte es Standards und ethische Schranken geben, die in der Berichterstattung der Gesellschaft als Ganzem verpflichtet sind. Die unterentwickelte Debatte über die Rolle der Medien steht in keinem Verhältnis zu deren tatsächlichem Einfluß auf das politische Geschehen in Deutschland. Ein Einflußverlust der Institutionen steht ein Einflußgewinn der Medien gegenüber. Die Folgen dieser Entwicklung werden öffentlich kaum wahrgenommen. Hier besteht erheblicher Nachholbedarf und die Notwendigkeit zu Korrekturen. Statt populäre Klagemauer zu sein, sollten die Medien stärker auch zu einem Forum für die Zukunftsfragen der

Gesellschaft werden, solide und kreativ auch über schwierige Themenfelder informieren und so politisches Engagement auf allen Ebenen positiv begleiten und zur Mitwirkung am Gemeinwesen ermutigen²¹.

Achtens: Im Rahmen des notwendigen Verständigungsprozesses der Gesellschaft sollte geklärt werden, welche Aufgaben der Staat künftig wahrnehmen muß und welche der Gemeinschaft zufallen. Es sollten Strukturen geschaffen werden, die bürgerschaftliches Engagement ermöglichen und unterstützen, die Freiwilligenarbeit fördern und anerkennen. Armut in einer reichen Gesellschaft kann effektiv und sinnstiftend bekämpft werden. Dazu gibt es zahlreiche Beispiele, die von den „Tafeln“ der modernen Armenspeisung bis hin zu durchdachten, sinnvollen Einsätzen von Sozialhilfeempfängern in den Kommunen reichen. Auch hier ist der Schritt von der Konzeption zur Umsetzung überfällig. Das notwendige kreative und ökonomische Potential ist vorhanden, es muß nur noch angestoßen und abgerufen werden²². Aber auch dieser Prozeß braucht staatliche Unterstützung und Begleitung. Richtschnur dafür sollte nicht die funktionale Entbürokratisierung unter Kostendruck, sondern die planvolle Entwicklung hin zu einer „Mitmachgesellschaft“ sein.

Neuntens: Es sollte über neue Controllingssysteme des politischen Prozesses nachgedacht werden. Politik muß effektiver kontrolliert, gemustert, konstruktiv begleitet und optimiert werden. Eine Ausdehnung der Kontrollbefugnisse bestehender Institutionen wie etwa der Rechnungshöfe, Enquete- oder Sonderkommissionen z. B. zu den Themen „Medien“ und „Parteienfinanzierung“ beim Bundespräsidenten wäre denkbar. Sinnvoll könnte auch die Schaffung neuer Expertenrunden sein, bestehend aus anerkannten Persönlichkeiten, die sich jenseits der Tagespolitik und unabhängig von Karriereinteressen mit Themen übergeordneter Relevanz befassen. Solche „controlling teams“ könnten auch Mediationsaufgaben in der Politik übernehmen, wie das im Zusammenhang mit dem strittigen Ausbau des Frankfurter Flughafens gerade geschieht. Aufgabe von Expertenrunden müßte es auch sein, Politik zu übersetzen, verständlich zu machen und von der häufig beklagten Unüberschaubarkeit zu befreien. Erst Nachvollziehbarkeit schafft Aufmerksamkeit und damit mögliches Interesse. Solche ergänzenden „think-

tanks“ könnten als eine Art Frühwarnsystem für Fehlentwicklungen wirken. Voraussetzung wäre allerdings die Weiterentwicklung von Beratungsfähigkeit und die Bereitschaft, Veränderungen auch gegen Widerstände durchzusetzen. Denkt man an die Flut unbeachteter Gutachten und verdrängter Expertisen, wird sinnfällig, wie wichtig die Implementierung von Wissen ist. Dieser Vermittlungsprozeß braucht mehr Beachtung und Pflege; hier steckt ein beachtliches Potential für die Neudefinition und Erfindung von Politik.

Zehntens: Politik darf nicht abgelöst werden von einem festen Wertegerüst der Gesellschaft. Das Herausfallen großer Bevölkerungsgruppen aus der Gesellschaft – also der vielen Verlierer – hat mittel- und langfristig schwerwiegende Folgen auch für die wenigen Gewinner. Arbeitslosigkeit belastet auch diejenigen, die in Arbeit versinken. Die Bedingungen und Auswirkungen von Handeln und Unterlassen im politischen Feld müssen klarer werden. In den vergangenen Jahren wurde parallel zur „Shareholder-value-Theorie“ – also der stärkeren Gewinnausschüttung der Unternehmer im Sinne der Eigentümer – eine Politik des Egoismus befördert, die für die Gesellschaft als Ganzes unverträgliche Nebenwirkungen hat. Die eines unreflektierten Neoliberalismus, der sich allein dem *survival of the fittest* – dem Überleben der gut Ausgebildeten, Reichen und Erfolgreichen – verpflichtet fühlt, nimmt die Folgekosten stillschweigend in Kauf.

Notwendig ist die Wiederbelebung von Werten und daraus folgender praktischer Politik, die auch der Gesellschaft als Ganzes und nicht nur dem einzelnen zugute kommen. Wenn es um die Auflösung des Reformstaus in Deutschland geht, wenn es um die Behebung des beklagten Stillstands und um die Verringerung der Distanz der Menschen zur Politik geht, müßte eine demokratische Gesellschaft sich auch über die Koordinaten ihres Wertesystems und die Bedeutung des demokratischen Sinns einer modernen Gesellschaft verständigen. Politik steht in einer „globalisierten Welt“ unter verstärktem Begründungsdruck. Auch in diesem Feld sollten Politiker ihre Fähigkeit zum Umlernen unter Beweis stellen.

Fazit: Die politischen Prozesse in komplexen modernen Gesellschaften können nicht mehr nach den alten Mustern der Stellvertreterpolitik gesteuert werden. Schon heute wird zuviel inszeniert und zuwenig regiert. Eine Umkehr ist überfällig. Würden Elemente der zehn vorgestellten Leitmotive, die eine demokratische Öffnung der Gesellschaft mit kommunitaristischen Konzepten verbinden, aufgenommen, diskutiert, erweitert und miteinander verkoppelt, dann würde möglicherweise der

21 Vgl. Thomas Meyer/Martina Kampmann, *Politik als Theater. Die neue Macht der Darstellungskunst*, Berlin 1998, sowie Thomas Meyer, *Politik auf der Medienbühne. Neue Spielräume und neue Grenzen der Politik*, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, (1998) 3 (i. E.).

22 *Anmerkung der Redaktion:* Siehe hierzu auch den Beitrag von Helmut Klages in diesem Heft.

verschwundene Ort der Politik wieder sichtbar werden. Aus dem Ende der Politik und der Verschärfung der skizzierten Krisenphänomene könnte ein kreativer Aufbruch für eine sozial verantwortliche Bürgergesellschaft werden. Sollten

die beschriebenen Öffnungstendenzen jedoch keine Chance haben, dann werden die anfangs erläuterten Krisen-Tendenzen sich erheblich verschärfen und anomische Strukturen in einer (demokratischen) Gesellschaft fördern.

Bürgergesellschaft

Möglichkeiten, Voraussetzungen und Grenzen

I. Neues Leitbild oder neue Ausrede?

Bürgergesellschaftliche Traditionen sind in Deutschland nicht eben ausgeprägt. Das gilt übrigens für die meisten Länder Europas. Frankreich und Österreich, Schweden und Deutschland zum Beispiel hatten ihre Erfolge dank einer erfolgreichen Wirtschaft und/oder durch einen starken Staat, nicht als lebendige und selbstbewußte Bürgergesellschaften. *Civil Society*: Das ist keine deutsche, keine europäische, es ist eine amerikanische Praxis.

Frühen Beobachtern der alten Bundesrepublik wie etwa den amerikanischen Politikwissenschaftlern Gabriel Almond und Sidney Verba ist das recht deutlich aufgefallen; sie beschreiben deren politische Kultur als ausgesprochen outputorientiert. In den fünfziger und sechziger Jahren haben die Deutschen (West) die ungewohnte und früher auch ungeliebte Demokratie vor allem deshalb akzeptiert, weil sie mit ihren ökonomischen und sozialen Folgen und Erfolgen, die sie so rasch nicht erwartet hatten, höchst zufrieden waren. An ihren Früchten haben sie die Demokratie erkannt – und sie deshalb angenommen. Später erst schlug die Demokratiezufriedenheit dann eigenständige Wurzeln, und die gleichen Beobachter konnten etwas erstaunt feststellen, daß sich auch in Deutschland eine politische Partizipationskultur auszubreiten begann. Das Wurzelwerk der Demokratie ging nicht mehr nur in die Breite der ökonomischen und sozialen Zufriedenheit, es reichte auch in die Tiefen eines Bewußtseins, das aus der Vergangenheit gelernt hatte. Von außen fand sie überdies Halt und Stabilität durch den Wettbewerb der Systeme im Kalten Krieg.

Es ist offensichtlich: Die Zeiten haben sich geändert. Zwei Veränderungsschübe haben die Einstellungen der Deutschen zur Demokratie ins Mark getroffen – und vielerorts einen oberflächlichen Kult um die „Bürgergesellschaft“ entstehen lassen. Der Ost-West-Gegensatz ist weggefallen. Für die einen – die im Westen – ist die Alternative zur Demokratie räumlich (und auch zeitlich) nicht mehr nahe. Für die anderen – die im Osten – rückt

die SED-Diktatur zeitlich in immer weitere Ferne, und in der milden Abendsonne der Erinnerung erscheint ja bekanntlich, wie Milan Kundera einmal treffend bemerkt hat, selbst die Guillotine in einem warmen Licht. Die andere Veränderung: Die alten Quellen der Demokratiezufriedenheit sprudeln nicht mehr so wie früher. Eine Politik, Regierung wie Opposition, die über Jahrzehnte den Menschen immer mehr versprochen und von ihnen immer weniger – außer Steuern und Abgaben – verlangt hatte, sieht schlecht aus, wenn die Versprechen nicht mehr zu halten, Legitimation und Glaubwürdigkeit für eine andere politische Praxis aber verbraucht sind. Politikverdrossenheit ist verschwunden, als Begriff, nicht als Zustand. Man erwartet einfach nicht mehr viel von der Politik. Und das in einer Lage, in der sich, zum ersten Male seit langem, die Demokratie ganz aus sich selbst heraus begründen muß. Was Francis Fukuyama und andere als das „Ende der Geschichte“ beschrieben haben, als den ultimativen Triumph der liberalen Demokratie und der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft, erweist sich langsam als der Beginn einer unsicheren politischen Reise durch unwegsames Gelände und mit unbekanntem Ziel.

Es ist diese Lage von Politik und Gesellschaft, welche die unerwartete Konjunktur der „Bürgergesellschaft“ erklären dürfte. Allenthalben, in Zeitungen und Büchern, in Akademien und sogar in Parteiprogrammen, ist von ihr die Rede. Wer freilich etwas genauer hinschaut, wird rasch entdecken: Sie wird meistens gesucht und gepredigt als Ausfallbürge und als Kompensation für alle möglichen Ausfallerscheinungen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Bürgergesellschaft soll's wieder richten: Wie alles, was gegenwärtig im Lande gedacht oder gemacht wird, muß sie sich natürlich auch als Heilmittel gegen die Arbeitslosigkeit empfehlen. „Bürgerarbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren!“, so lautet das Motto. Wo die Sozialkassen in Schwierigkeiten geraten, soll das freiwillige soziale Engagement helfen. Wenn Nachbarn Angst vor Dieben und Einbrechern haben, sind Bürgerwehren zur Stelle. Wen die Frage umtreibt, was unsere Gesellschaft im Innersten zusammenhält, der sucht mehr Bürger- und Gemeinsinn. So vernünftig einzelne Vorschläge auch immer sein mögen (und so unsinnig andere),

allen diesen Denkfiguren ist doch eines gemeinsam, der falsche Kern im Wahren: Man trägt die Mode der Bürgergesellschaft, um Blößen zu verbergen. Die neuen Kleider sollen vergessen lassen, daß der Kaiser nackt ist. Die „Bürgergesellschaft“ wird gefeiert als Mittel zum Zweck; als Reparaturbetrieb; als Billigangebot. Sie wird, etwas freundlicher gesagt, angerufen wie manche Heilige in der katholischen Liturgie: immer dann, wenn sonst nichts mehr hilft. Solange es *auch ohne sie* geht, fühlt man sich eigentlich besser.

Solange es *auch ohne sie* ging, war von Bürgergesellschaft in Deutschland keine Rede, und die Deutschen haben sich gut gefühlt dabei. Solange sie sich auf die klassischen Systeme für Wohlfahrt und Wohlstand, also auf Staat, Wirtschaft und Familie, verlassen konnten, brauchten und vermißten sie keine Bürgergesellschaft. Seit aber die Wirtschaft nicht mehr jedem einen Erwerbsarbeitsplatz zur Verfügung stellen kann; seit der Staat nicht länger immer mehr soziale Güter, Dienste und Leistungen bezahlen kann; seit die Familien(frauen!) nicht mehr wie seit Bismarcks Zeiten als freie soziale Ressource betrachtet werden können, rühren sich allenthalben Denker und Macher, die das soziale Haus der Bundesrepublik reparieren und erweitern, anbauen oder um eine Etage aufstocken wollen; und über dem Ganzen wird dann die „Bürgergesellschaft“ aufgepflanzt. Es ist die These dieses Beitrages, daß dieser Versuch nicht gelingen kann. Die Bürgergesellschaft wird gelingen als ein Akt der Neubegründung und der Wiederaneignung der Demokratie und des Sozialen, oder sie wird nicht gelingen. Nur als Bild, als Leitbild einer aktiven und guten Gesellschaft, das zu gemeinsamen Anstrengungen zu motivieren vermag, dürfte sie auch die erwünschten Folgen zeitigen. Als eine Art rhetorisch ‚aufgemotzte‘ Kompensation von Defiziten in Politik und Gesellschaft wird sie keine Zukunft haben – zum Glück, möchte man sagen. Dafür aber wäre sie selbst bei vollen Kassen und bei Vollbeschäftigung ein erstrebenswerter Zustand, besser als alle denkbaren Alternativen.

Im folgenden werden die Idee der Bürgergesellschaft beschrieben (II), ihre Potentiale und Möglichkeiten aufgezeigt (III), die Voraussetzungen genannt (IV), aber auch die Widerstände und die Grenzen markiert (V).

II. Die Idee der Bürgergesellschaft

Die Idee der Bürgergesellschaft hat ihren Ursprung in einer politischen Anthropologie, in

deren Mitte der einzelne und einzigartige, auf Gemeinschaft hin angelegte Mensch steht. Durch ihre soziale Praxis erschaffen Menschen, lange vor aller politischen oder gar staatlichen Intervention, Gemeinschaften der verschiedensten Art: Freundschaften und Familien, religiöse, wirtschaftliche, politische Gemeinschaften. Letztere wird in der Tradition der klassischen politischen Philosophie verstanden als jene „höchste“ und „umfassende“ Ordnung, die alle anderen Teilordnungen umgreift, ohne diese zu dominieren. Am Anfang der Bürgergesellschaft steht also nicht der Staat oder die Wirtschaft, sondern das Individuum in seinen sozialen Bezügen. In diesem Verständnis hat die politische Gemeinschaft eine doppelte Aufgabe: Sie wird einmal auf die richtige Beziehung zwischen den verschiedenen Teilordnungen, also zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, achten und – dies vor allem – zu verhindern suchen, daß sich *eine* Gemeinschaft, der Staat etwa oder die Wirtschaft, der ganzen Gesellschaft bemächtigt; und die politische Gemeinschaft wird sich zum ändern all jener Aufgaben annehmen, die alle gemeinsam betreffen und die alle nur gemeinsam lösen können. Bei beiden Aufgaben wird sich die politische Gemeinschaft leiten lassen von der regulativen Idee eines „guten Lebens“, einer „guten Gesellschaft“. Die katholische Soziallehre wird später vom „Gemeinwohl“ sprechen, von den „kollektiven Gütern“ die neuere politische Ökonomie.

Wie auch immer: Der Idee der Bürgergesellschaft, ob als *Polis*, *Res publica* oder *Civil Society*, liegen stets Vorentscheidungen, ein idealistischer Vorgriff sozusagen, zugrunde, der die Menschen als aktive und autonome, als freie und verantwortliche Bürger setzt; und stets hat die Idee der Bürgergesellschaft normativ-kritische Konsequenzen für die verschiedenen Teilsysteme wie für die Gesellschaft, den herrschenden Status quo, als Ganzes. Dazu gehören

- die Idee eines sozialen Individualismus (Personalismus), welche besagt, daß Ordnungen und Politiken stets im Hinblick auf ihre Folgen für einzelne und einzigartige Menschen beurteilt werden sollten, nicht für Rassen oder Klassen oder Geschlechter oder andere Kollektive;
- die Vorstellung von einer Pluralität von Ordnungen, deren Beziehungen untereinander gestaltet werden müssen, deren je eigene Logik aber nicht unterlaufen und deren Eigensinn nicht anderen geopfert werden dürfen;
- die Idee des Primates der Politik als jenes Mediums, „mit dem die Gesellschaft auf sich selbst einwirkt“ (Habermas), um basale morali-

sche und Gerechtigkeitsvorstellungen durchzusetzen¹.

Und nicht zuletzt meinen Leitbilder wie *Polis*, *Res publica*, Bürgergesellschaft, daß es ein weites soziales Feld jenseits des ökonomischen und staatlichen Zugriffs geben sollte; Aktivitäten und Unternehmungen, die freiwillig sind, aber nicht privat, öffentlich, aber nicht staatlich.

So stehen Begriff und Idee der „Bürgergesellschaft“ für das Ganze und den Teil:

- für eine Gesellschaft, in der die Menschen in möglichst vielen Rollen an unterschiedlichen sozialen Spielen teilnehmen können, als Staatsbürger und Wirtschaftsbürger, als Kulturbürger und Sozialbürger; und der Begriff steht
- für einen Teil, für jenes soziale Feld der Gesellschaft *jenseits von Markt und Staat*, das gegenwärtig nicht nur in Deutschland weitgehend brachliegt, aber in Zukunft immer bedeutender werden dürfte für das Schicksal und die Lebensqualität der Menschen².

III. Chancen und Möglichkeiten einer Bürgergesellschaft oder: Warum wir eine Bürgergesellschaft brauchen

Die Bürgergesellschaft ist erstrebenswert, weil es in ihr den Menschen und der Gesellschaft insgesamt besser geht. Damit sind nicht alleine die materiellen Lebensbedingungen gemeint, so wichtig diese auch sind, sondern vor allem auch die Lebensqualität. Nicht nur der Wohlstand, sondern auch die Wohlfahrt der Menschen. Nicht nur das soziale Wohlbefinden der *einzelnen* Menschen, sondern die soziale Qualität des Gemeinwesens *insgesamt*. Beides hängt zusammen: Es geht den Menschen besser, wenn sie das Gefühl haben, in einer Gesellschaft zu leben, in der es gerecht

1 Jürgen Habermas, Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (1998) 7, S. 804–817.

2 Die Schwierigkeiten der Bürgergesellschaft beginnen schon mit der Sprache. Es fehlt die Sache, und es fehlen die Begriffe. Dritter Sektor, informeller Sektor, Bürgerarbeit, Zivilgesellschaft u. v. a. m. sind durchweg sprachliche Verlegenheitslösungen. In der englischen Sprache gibt es für das Ganze und für das Besondere, für das Allgemeine und das Konkrete (der Regierung) einen Begriff: Government, mit einem kapitalen G, meint das Regierungssystem, government, mit einem kleinen g, meint die konkrete Regierung (Blair). In ähnlicher Weise könnte man (werde ich) den Begriff „Bürgergesellschaft“ für beides, für das Ganze und den Teil, verwenden oder auch vom Dritten Sektor sprechen, wenn nichtstaatliche und Not-for-profit-Aktivitäten gemeint sind.

zugeht, die gut organisiert ist und die auch etwas von ihnen erwartet. Ebenso gilt: Die Menschen sind insgesamt aktiver, flexibler, auch risikobereiter, wenn die Rahmenbedingungen stimmen und wenn sie sich darauf verlassen können, unterwegs mit ihren „riskanten Freiheiten“ (Ulrich Beck) nicht ins Bodenlose abzustürzen.

Es sind insbesondere vier positive Wertziele, die eine Bürgergesellschaft begründen und legitimieren:

1. Demokratie erneuern: Die neue demokratische Frage

Die Bürgergesellschaft gibt eine Antwort auf die neue demokratische Frage. Sie ergänzt den demokratischen Verfassungsstaat um eine eigenständige Dimension. Demokratie bedeutet ja nicht nur, daß Menschen von Zeit zu Zeit abstimmen und jene wählen, die dann für sie die Entscheidungen treffen. Diese Form demokratischer Elitenherrschaft ist zwar alternativen Formen der Volksdemokratie vorzuziehen, aber sie enthält nicht das ganze Versprechen der Demokratie. Dezentralisierung, Teilhabe, Selbstverwaltung, Selbstorganisation der Gesellschaft umschreiben jene andere Dimension der Demokratie, die in der deutschen Tradition fast durchgängig ausgeblendet blieb. Der Ort für eine solchermaßen „starke Demokratie“ (Benjamin Barber), der primäre Ort der Bürgergesellschaft sind Städte und Gemeinden.

Diese Perspektive ergänzt den demokratischen Diskurs der vergangenen 200 Jahre um eine dritte Dimension. Der demokratische Verfassungsstaat der Neuzeit hat Antworten gesucht und gefunden auf zwei Fragen:

- auf die Frage der Souveränität: Wie können wir erreichen, daß der Staat nach innen und nach außen souverän, also handlungsfähig und durchsetzungsstark ist?
- auf die Frage der Legitimation: Wie können wir erreichen, daß die solchermaßen „souveräne“ staatliche Herrschaft im Interesse aller und nicht nur weniger ausgeübt wird?

Diese beiden Fragen beherrschen nach wie vor den demokratischen Diskurs. Die Stichworte lauten Regierbarkeit und Legitimationsverlust. Entsprechend treten auch nur zwei mögliche Gefahren in den Blick: die Handlungsschwäche und die autoritäre Versuchung einer demokratischen Ordnung. Ein Scheitern der dritten Art: die schleichende Entfremdung der Bürger, die auf ihre Rolle als Stimmbürger reduziert werden; die leise Erosion der Demokratie, wenn sie nicht mehr durch sichtbare und schnelle Erfolge überzeugen kann; das Verdorren der demokratischen Wurzeln in der Gesell-

schaft: all diese Ausfallerscheinungen kamen dem staatsfixierten Begriff von Demokratie gar nicht erst in den Blick³. Das Konzept der Bürgergesellschaft sprengt die Engführung der Debatte auf die demokratische Staatlichkeit, indem sie nach Wegen einer demokratischen Selbstorganisation der Gesellschaft fragt mit dem Ziel, daß sich möglichst viele Leute einbringen können mit ihren Fähigkeiten, Interessen und Leidenschaften – und möglichst wenige ausgegrenzt werden.

2. Ausgrenzung verhindern: Die neue soziale Frage

Die Bürgergesellschaft gibt *eine* Antwort auf die neue soziale Frage, wie die Spaltung der Gesellschaft und die soziale Exklusion vieler Menschen zu verhindern seien. Auch wenn man noch beträchtliche Wachstumspotentiale des Arbeitsmarktes, etwa im Bildungs-, Gesundheits- und Dienstleistungsbereich, einräumen mag; auch wenn die Möglichkeit einer anderen Verteilung von Arbeit – vor allem dadurch, daß kürzere Arbeitszeiten sozial und ökonomisch attraktiver gemacht werden – noch lange nicht ausgeschöpft sind: Es wird in Zukunft eine große Anzahl von Menschen geben, die nicht über die Erwerbsarbeit in die Gesellschaft integriert werden (können oder wollen)⁴. Die alte soziale Frage bestand darin, die Ausbeutung der arbeitenden Menschen zu verhindern. Die Antwort auf diese Frage ist als ein eindrucksvolles Werk zu besichtigen: Tarifautonomie, Betriebsverfassung, Mitbestimmung, Sozialstaat. Die neue soziale Frage besteht darin, die Ausgrenzung der nicht arbeitenden Menschen zu verhindern. Die Antwort besteht vor allem in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Der Unterschied in den Antworten, die die alte und die neue soziale Frage gefunden haben, kommentiert sich selbst.

3. Soziale Anstalten in sozial lebendige Orte verwandeln

In den vergangenen drei Jahrzehnten haben die sozialen und andere Dienste eine durchgängige Professionalisierung erfahren: in Schulen, Krankenhäusern, Altenheimen, Bibliotheken usw. In diesen Einrichtungen leisten Hauptamtliche professionell gute Arbeit. Gleichzeitig hat sich der Rest der Gesellschaft daran gewöhnt, soziale Probleme an soziale Einrichtungen zu delegieren – und damit oft genug zu entsorgen. Von Ausnahmen abgesehen

3 Vgl. Warnfried Dettling, Demokratie von unten? Die Bedeutung der lokalen Gesellschaft für die Erneuerung der Demokratie, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Wege zur Erneuerung der Demokratie, Gütersloh 1998.

4 Den besten Überblick über die Debatte bieten gegenwärtig wohl die Gewerkschaftlichen Monatshefte, (1998) 6–7 („Wo bleibt die Arbeit?“).

herrscht in solchen Einrichtungen jenseits der professionellen Maßnahmen eine soziale Ödnis; sozial lebendige Orte sind es jedenfalls nicht. Wer alte Menschen beobachtet hat, wie sie sonntagsnachmittags im Aufenthaltsraum ihres Heimes Mensch-ärgere-dich-nicht spielen, derweil die Cafeteria direkt daneben öd und leer ist, weil keine Freiwilligen da sind, Hauptamtliche aber zu teuer und die Alten angeblich zu „inkompetent“ sind, diese zu betreiben; wer Menschen im Krankenhaus, die Angst vor der Operation im Gesicht, hat umherirren sehen, bis sie nach einiger Zeit eingewiesen waren; wer sich von der Leiterin einer Stadtbibliothek hat erzählen lassen, wie im Winter Obdachlose vor der Kälte in die Bücherstube flüchten, wo es dann von der jeweiligen Bibliothekarin abhängt, ob sie hinausgeworfen werden oder etwas sozial Vernünftiges mit ihnen geschieht, der kann sich auf all diese disparaten Beobachtungen einen gemeinsamen Reim machen: Es gibt in unserem Lande hinter gut ausgestatteten und finanziell gut „befestigten“ Mauern von Einrichtungen oft genug eine soziale Wüste. Warum wird nicht an allen staatlichen und auch privaten (Unternehmen!) Einrichtungen je eine kleine soziale *Task force* eingerichtet, ein Team von drei, vier hauptamtlichen Sozialarbeitern, deren doppelte Aufgabe darin besteht, Freiwillige zu mobilisieren und die Anstalten zu motivieren (und zu beraten), sich für das soziale Engagement Freiwilliger zu öffnen, eine soziale *Task force*, deren Stärke, Bezahlung und Ansehen sich danach richten (und mehren) könnten, wie erfolgreich sie bei der Aktivierung sozialer Ressourcen in der Gesellschaft ist? Man darf vermuten, daß es den Menschen drinnen und draußen unter solch veränderten Umständen besser ginge. Die soziale Qualität der Einrichtungen und damit des Gemeinwesens zu verbessern: darin besteht das dritte Ziel einer aktiven Bürgergesellschaft.

4. Das Leben der Menschen bereichern: Sinn, Abwechslung, Abenteuer

Die Bürgergesellschaft kann, wenn sie gelingt, das Leben der Menschen bereichern. Damit sind nicht nur die Empfänger guter Taten und sozialer Barmherzigkeit gemeint, sondern gerade auch all jene, die sich für andere oder für das Gemeinwohl engagieren. Die katholische Caritas und die evangelische Diakonie kannten diese Motivation schon immer, wenn sie die Gläubigen anspornten, Gutes zu tun, . . . *denn Euer Lohn wird groß sein im Himmel*. Wer die Bürgergesellschaft auf eine breite Grundlage stellen will, der wird auch innerweltliche Motivationen und Gratifikationen für soziales Engagement als legitim anerkennen müssen: Wer sich um andere und nicht nur um sich selbst kümmert, der führt möglicherweise ein interessanteres,

ein abwechslungsreicheres Leben. Der amerikanische Soziologe Robert Wuthnow hat Beispiele einer solchen Praxis des altruistischen Individualismus, bei der die Grenzen zwischen Altruismus und Individualismus fließend werden, einer Praxis, in der „die Sorge für andere als Sorge für uns selbst“ aufscheint, zusammengestellt und ausführlich beschrieben⁵. Man kann an allen Ecken und Enden Belege für diese Zusammenhänge finden. Der Wiener Psychiater Viktor E. Frankl spricht in einem seiner Bücher vom „Leiden am sinnlosen Leben“, weil viele keine Aufgabe, keinen Menschen, keine Aktivität mehr haben, die über sie selbst hinausweist. Der Harvard-Politologe Robert D. Putnam konnte in seinem bekannten *Bowling-alone*-Aufsatz zeigen, daß Menschen, je besser sie mit anderen „vernetzt“ sind, um so weniger anfällig für soziale Risiken wie Arbeitslosigkeit, Drogenkonsum, Krankheiten sind. Wer von seinem Leben noch etwas erwartet und mit anderen noch etwas unternimmt, hat eine längere Lebenserwartung. Leben und Tod hängen (vertikal) auch von der sozialen Leiter ab, auf der sich Menschen befinden, und sie hängen (horizontal) auch von der Qualität der Gemeinschaften ab, deren Teil sie sind⁶. Wer etwas für andere tut, hilft sich damit selbst, kann sich gerade dadurch verwirklichen. Mit einem manichäischen Weltbild, das die soziale Welt einteilt in zwei Lager – in die Kinder des Lichts und in die Kinder der Finsternis, in jene, die sich selbstlos für andere aufopfern, und in jene, die sich egoistisch und hedonistisch selbst verwirklichen –, lassen sich diese Beobachtungen nicht erklären. Eine sozial aktive Bürgergesellschaft trägt dazu bei, setzt aber auch voraus, Individualismus und soziales Engagement in einem neuen Licht zu sehen; sie läßt sich auch als Einladung verstehen, für sich selbst ein erfülltes Leben zu leben, indem man etwas für andere, für das Gemeinwesen tut. Eine Brücke über den Abgrund, der Menschen trennt, eine Brücke aber auch, die Emanzipation und Engagement verbinden könnte.

IV. Voraussetzungen und Veränderungen: Was eine Bürgergesellschaft braucht

Über das Ziel einer Bürgergesellschaft läßt sich noch einigermaßen leicht ein unverbindlicher Konsens herstellen. Das ändert sich rasch, wenn

5 Robert Wuthnow, Handeln aus Mitleid, in: Ulrich Beck (Hrsg.), Kinder der Freiheit, Frankfurt am Main 1997.

6 Vgl. Helen Epstein, Life & Death on the Social Ladder, in: The New York Review of Books, 14 (1998) 12, S. 26–30.

man die Wege zum Ziel näher betrachtet. Die Bürgergesellschaft ist nicht voraussetzungslos zu haben. Die Schritte der Reform betreffen insbesondere vier Bereiche und Akteure: den Staat und die Wirtschaft; den Auf- und Ausbau eines Dritten Sektors und natürlich die Bürger selbst, ohne die eine Bürgergesellschaft schlecht zu haben ist.

1. Auf dem Weg zu einem aktivierenden Staat

Auch die Bürgergesellschaft braucht einen Staat, aber sie braucht einen anderen Staat. Sie erfordert ein neues Nachdenken darüber, welche Aufgaben er – und nur er – erfüllen kann und auf welche Weise er sie am besten erfüllen sollte. Nur der Staat kann, beispielsweise, die zur Bekämpfung der Armut notwendigen finanziellen Transfers organisieren. Eine intelligente Umverteilungspolitik, die dazu beiträgt, daß *alle* von den Veränderungen profitieren, bleibt eine wichtige Aufgabe des Staates vor allem in den Zeiten der Globalisierung und der dritten industriellen Revolution, welche die Gesellschaft insgesamt ökonomisch reicher, aber auch sozial ungleicher machen werden, wenn nichts geschieht. Sozialer Ausgleich, etwa bei der Förderung bedürftiger Studenten, bedeutet aber nicht, daß die Hochschulen als staatliche Veranstaltungen betrieben werden müssen und daß Bildung und Studium *für alle* „freie Güter“ sein müssen. Das führt nämlich eher zu einer Umverteilung von unten nach oben, wenn der Facharbeiter über seine Steuern das freie Studium der Kinder von Gutverdienenden mitfinanziert. Zu den Schutz- und Sicherungsfunktionen des Staates wird künftig gleichberechtigt seine *aktivierende* Aufgabe hinzukommen müssen⁷. Die Idee der Bürgergesellschaft verlangt einen Staat, der sich bei all seinen Strukturen und Tätigkeiten fragt, ob sie zur Aktivierung der Menschen beitragen oder ob sie diese eher lahmlegen. Das fängt an bei den Sozial- und Arbeitsämtern, die vielerorts zu einer Art Rentenkasse zur Daueralimentierung passiver Menschen verkommen sind, und es hört bei den Schulen noch nicht auf, die wenig Anreize bieten, daß Lehrer, Eltern und Schüler mehr Aktivitäten entfalten.

2. Eine neue Synergie zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaft und Kapital gehören ohne Zweifel zu den Gewinnern der Entwicklung. Die Spannungen zwischen Wirtschaft und Gesellschaft lassen sich einfach beschreiben und nur schwer gestalten: Eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung ist eine notwendige, aber keine hinrei-

7 Vgl. Erika Mezger/Klaus W. West (Hrsg.), Neue Chancen für den Sozialstaat. Soziale Gerechtigkeit, Sozialstaat und Aktivierung, Marburg 1998.

chende Bedingung für eine erfolgreiche, gedeihliche Entwicklung der Gesellschaft. Eine erfolgreiche ökonomische Entwicklung erfordert Rationalisierungen, deren „Gewinne“ (im weitesten Sinne) den Betrieben und Unternehmen, den (noch) Beschäftigten und den Aktionären zufallen, deren soziale Kosten aber in die Gesellschaft hinein externalisiert, vor den Toren der Städte und Gemeinden abgeladen werden. Was betriebswirtschaftlich rational ist, kann sich sozial katastrophal auswirken. Die Idee der Bürgergesellschaft bedeutet die Zumutung an Wirtschaft und Unternehmen, sich solchen Zusammenhängen zu stellen, und diese Idee verpflichtet die Politik darauf, daraus die richtigen Konsequenzen zu ziehen. Im Kern geht es dabei um zwei Fragen: Wie und an wen sollen die „Gewinne“, die sich aus den Prozessen der Globalisierung und der Digitalisierung ergeben, verteilt werden, und wer soll die negativen sozialen Folgen, allgemein: die sozialen „Kosten“, die aus ihnen ebenfalls folgen, auf welche Weise tragen? Die Idee der Bürgergesellschaft konzentriert die öffentliche Aufmerksamkeit auf die zentrale Frage der Zukunft: auf die Organisation der Arbeitswelt und auf den sozialen Zusammenhalt. Sie plädiert für eine Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft, die gleich weit entfernt ist von einem Neo-Merkantilismus, der die Wirtschaft dem Staat, wie von einem Neo-Liberalismus, der die Gesellschaft der Wirtschaft unterwirft. Eine neue, konstruktive Beziehung zwischen diesen beiden Großmächten der Gesellschaft könnte in einem sozialen ‚Deal‘ bestehen, daß die ökonomischen Prozesse, auch wenn sie Ungleichheit schaffen, sich optimal entfalten sollen, daß aber die Politik diese Ungleichheiten soweit wieder ausgleicht, daß am Ende *basale*, in der Gesellschaft *virulente* Gerechtigkeitsvorstellungen nicht verletzt werden.

3. Das soziale Feld jenseits von Markt und Staat bestellen: Ein Dritter Sektor auf Dauer und aus eigenem Recht

Eine Bürgergesellschaft braucht einen vitalen Dritten Sektor. Er umfaßt sämtliche Tätigkeiten, die weder der ökonomischen noch der staatlichen Logik gehorchen und die durch ein hohes Maß an Selbstbestimmung und ideelles Engagement gekennzeichnet sind⁸. Ein weites Feld, das genossenschaftliche Unternehmen, Beschäftigungsgesellschaften, Eigenarbeit, soziales und bürgerschaftliches Engagement und natürlich den traditionellen Dritten Sektor, die Familie umfaßt; ein weites Feld, das die traditionelle Erwerbsar-

8 Vgl. Heinz A. Ries/Susanne Elsen u. a. (Hrsg.), *Hoffnung Gemeinwesen*, Neuwied 1997.

beitsgesellschaft um eine neue Tätigkeitsgesellschaft ergänzt. Sinn und Aufgabe des Dritten Sektors bestehen darin, Gelegenheiten und Strukturen für sinnvolle und notwendige Tätigkeiten jenseits von Markt und Staat zu schaffen. Damit er seine Potentiale entfalten kann, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Die wichtigsten davon sind eine Ordnungspolitik für den Dritten Sektor, welche Transparenz schafft, Diskriminierungen verhindert, Marktzugänge erleichtert, soziale Existenzgründungen unterstützt; eine Reform des Gemeinnützigkeitsrechtes, welches die Kapitalbildung erleichtert und das Konkurrenzverbot beseitigt; schließlich eine entsprechende soziale Infrastruktur, die das „Angebot“ von und die „Nachfrage“ nach sozialen Aktivitäten zusammenbringen (soziale Makler). CBOs, *Community Based Organisations*, werden künftig für die Entwicklung unserer Städte und Gemeinden ebenso wichtig sein wie die NGOs, die *Non-Governmental-Organisations*, für die internationale Entwicklung. Und schließlich: Eine vitale Bürgergesellschaft wird auf Dauer nicht zu haben sein ohne eine Reform des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung nach der Maxime: mehr politische Autonomie, mehr Aufgaben und mehr Mittel in die Länder und in die Kommunen.

4. Der Bürger, das unbekannte Wesen?

„Idealistisch betrachtet, ist die Idee eine wunderbare Sache. Aber sie funktioniert nicht in der Praxis. Wie überzeugt man apathische Menschen, daß sie, wenn sie aufhören, apathisch zu sein, der Gesellschaft insgesamt und sich selbst viel Gutes tun können?“⁹

Diese Stimme einer amerikanischen Frau, aus dem Mutterland der Bürgergesellschaft, bringt viele kritische Einwände, die auch hierzulande vorgetragen werden, auf den Punkt. Mit den Deutschen sei im Zweifel Staat, ein Sozialstaat und auch ein Wirtschaftswunder zu machen, aber sicher keine Bürgergesellschaft. Eine Bürgergesellschaft also ohne Bürger? Als Erwiderung auf solche Einwände könnte man nun auf deren negativen Rassismus aufmerksam machen, der da durchschlägt: Dem Wesen der Deutschen seien eben durch alle Zeiten bestimmte Merkmale eigen, unter anderem eben politische und bürgerschaftliche Apathie. Man könnte die Empirie dagegenhalten, daß sich Menschen und Kulturen ändern können und daß

9 David S. Broder, *Civic Lessons for Americans: Go Out and Get Involved*, in: *Herald Tribune*, internationale Ausgabe vom 29. Juni 1998, S. 10. *Anmerkung der Redaktion*: Siehe hierzu auch den Beitrag von Helmut Klages zum Thema „Engagement und Engagementpotential in Deutschland“ in diesem Heft.

das soziale Engagement in Deutschland in den vergangenen Jahren eher zu- als abgenommen hat¹⁰.

Vor allem aber erinnert der Einwand fatal an ein anderes Vorurteil: Mit den Deutschen sei keine Demokratie zu machen. Eine Demokratie ohne (genügend) Demokraten hat es in der Tat gegeben, in der Weimarer Republik, aber das lag nicht an der den Deutschen wesenhaft angeborenen Unfähigkeit zur Demokratie, sondern an konkreten Bedingungen, Gruppen, Personen. Inzwischen hat die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland eine andere Lektion erteilt: Es ist beides möglich. Der politische Charakter einer Gesellschaft kann sich ändern, wenn sie und ihre Eliten nur wollen und wenn sie die richtigen Institutionen hat. Warum sollte, was gestern die Demokratie möglich gemacht hat, nicht auch morgen für eine aktive Bürgergesellschaft möglich sein, vorausgesetzt nur – hier wie dort –, daß sich die Politik nicht selbst abwickelt?

V. Widerstände und Grenzen

Die Idee der Bürgergesellschaft mobilisiert gesellschaftliche Widerstände. Sie wirft die Machtfrage auf. Bei den Gewerkschaften gibt es viele, die eine Bürgergesellschaft skeptisch betrachten aus Angst, sie könnte die Arbeitsgesellschaft und die Suche nach Vollbeschäftigung schwächen. In den Verbänden der Industrie und der Arbeitgeber gibt es viele, die noch immer glauben, der Markt werde

10 Vgl. Rolf G. Heinze/Heiner Keupp, Gesellschaftliche Bedeutung von Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit, Gutachten für die „Kommission für Zukunftsfragen“ der Freistaaten Bayern und Sachsen, Bochum-München, Dezember 1997.

schon alles richten. Die Innungen, Zünfte, Kammern fürchten um ihre Privilegien. Aber die Idee der Bürgergesellschaft rührt auch an mentale und ideologische Besitzstände rechts wie links, da jede Politik für den Dritten Sektor marktradikale oder staatsfixierte Reinheitsgebote verletzen wird. Die Bürgergesellschaft ist ein Konzept nicht für die alten Schützengräben, sondern für eine neue Mitte, wenn sie denn mehr ist als ein Slogan zur rechten (Wahlkampf-)Zeit.

Um so wichtiger ist es deshalb, ihre Grenzen zu markieren. Die drei wichtigsten: Der Dritte Sektor bietet keine Wege zurück in die alten Sicherheiten der früheren beruflichen Normalbiographien; er verlangt vielmehr ein soziales Management der neuen Unsicherheiten, die mit flexiblen Lebensläufen verbunden sein werden. „Bürgerarbeit“, Ehrenamt, soziales Engagement sind keine Mittel gegen die Arbeitslosigkeit¹¹. Sie erreichen vor allem jene, die ohnehin gut in die (Arbeits)Gesellschaft integriert sind. Der Slogan „Bürgerarbeit statt Arbeitslosigkeit“ tut deshalb der Sache keinen guten Dienst. Und schließlich, man kann es nicht oft genug wiederholen: Die Bürgergesellschaft ist kein Konzept gegen den Staat oder die Marktwirtschaft, wird aber, wenn sie erfolgreich ist, beide verändern und – dies vor allem – beide wieder in den richtigen Zusammenhang eines größeren Ganzen bringen, in dem sich dann auch bisher unlösbare Probleme („Arbeitslosigkeit“, „Krise des Sozialstaates“) in einem neuen Lichte zeigen¹².

11 Vgl. Ute Klammer/Gerhard Bäcker, Niedriglöhne und Bürgerarbeit als Strategieempfehlungen der Bayerisch-Sächsischen Zukunftskommission, in: WSI-Mitteilungen, (1998) 6.

12 Vgl. hierzu: Warnfried Dettling, Wirtschaftskummerland? Wege aus der Globalisierungsfalle, München 1998, Kapitel VI: Die Bürgergesellschaft als Reformperspektive.

Engagement und Engagementpotential in Deutschland

Erkenntnisse der empirischen Forschung

I. Die Bedeutung des freiwilligen Engagements

Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement gewinnt heute zunehmend auch an materieller Bedeutung. Noch vor einiger Zeit wäre es undenkbar gewesen, daß von offizieller Seite die Wertschöpfung, die in einzelnen Bereichen des freiwilligen Engagements geleistet wird, in Mark und Pfennig umgerechnet wird. Jetzt findet man hierzu allenthalben Ansätze, wobei sich jeweils stolze Multi-Millionensummen und insgesamt, über alle Engagementbereiche hinweg gerechnet, Milliardensummen ergeben.

Man möchte sagen: Es war an der Zeit, daß das bürgerschaftliche Engagement öffentliche Aufmerksamkeit und Würdigung findet, denn die fundamentalen Funktionen, die dem Engagement in unserem gesellschaftlichen und politischen System zukommen, liegen inzwischen offen zutage:

Erstens hat man entdeckt, daß das bürgerschaftliche Engagement wichtige *Beiträge zur Bewältigung der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte* zu leisten vermag. Die Perspektive des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft ist heute nicht mehr die immer weiter anwachsende Vermehrung staatlicher Aufgaben, sondern vielmehr umgekehrt möglichst die Rückverlagerung von Staatsaufgaben an die Gesellschaft, aus der sie in der Vergangenheit irgendwann einmal herausgelöst wurden, und die Beschränkung der staatlichen Verantwortung auf eine sogenannte „Gewährleistungsverantwortung“, wo immer dies möglich ist. In den Kommunen ist in diesem Zusammenhang nicht nur eine breite Welle der Privatisierung und der Gründung von sogenannten *Public-Private Partnerships* in Gang gekommen. Vielmehr finden sich hier typischerweise auch die meisten Experimente der Übertragung von Aufgaben, die bisher öffentlich waren, an Bürgergruppen und -vereine auf der Grundlage von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen. So gibt es heute bereits eine zunehmende Zahl von Schwimmbädern, die von Bürger-

vereinen unter Einsatz ehrenamtlicher Arbeit – und somit preiswerter als bisher – betrieben werden. Das ist nur ein Beispiel, dem eine anwachsende Liste weiterer Beispiele angefügt werden könnten wie die Pflege öffentlichen Grüns, die gemeinschaftliche Sorge um die öffentliche Sicherheit usw.

Natürlich ist in diesem Zusammenhang nicht nur an neue Entwicklungen, sondern auch an diejenigen vielfältigen Leistungen zu denken, welche „alte“ *Vereinigungen* wie z.B. die Sportvereine oder die freiwilligen Feuerwehren landauf, landab schon seit vielen Jahrzehnten erbringen. Was auch heute vielfach noch „Ehrenamt“ genannt wird, hat bei uns eine große und äußerst lebendige Tradition, die man über dem, was neu hinzukommt und berechtigterweise Schlagzeilen macht, nicht vergessen darf.

Die Aufwertung des freiwilligen Engagements der Bürger erklärt sich, *zweitens*, auch aus der Erfahrung, daß sich in den vergangenen Jahren in manchen Bereichen *eine tiefer liegende Leistungsgrenze sozialstaatlicher Daseinsfürsorge offenbart hat*. So sind etwa die Aufgaben der psychischen Stabilisierung chronisch kranker Menschen ohne die Selbsthilfe der Betroffenen kaum mehr lösbar. Hier und in anderen Fällen erweitert sich das Spektrum der „Wohlfahrtsproduktion“ qualitativ um Hilfs- und Unterstützungsbereiche, welche die große Maschinerie des Wohlfahrtsstaats nicht zu unterhalten vermag.

Drittens ergibt sich eine Aufwertung des ehrenamtlichen Engagements in Verbindung mit der Bemühung, eine sich abzeichnende *Krise im Verhältnis zwischen dem Staat und den immer „verdrossener“ werdenden Bürgern* durch die *Beteiligung* der Bürger an öffentlichen Planungs- und Entscheidungsprozessen zu überwinden. Hier gibt es ein breites Spektrum von Aktivitäten, das sich gegenwärtig immer noch durch neuartige Komponenten erweitert und das zur Zeit insbesondere mit dem *Bürgerbegehren* und dem *Bürgerentscheid* zur Veränderung und Weiterentwicklung unserer Demokratie beiträgt.

Viertens greifen gegenwärtig aber auch Vorstellungen um sich, durch sogenannte *Bürgerarbeit* einen Beitrag zur Entstehung derjenigen „Tätigkeitsgesellschaft“ zu leisten, die manche heute schon an die Stelle der bisherigen „Arbeits- und Leistungsgesellschaft“ treten sehen. Zwar gibt es wohl kaum jemanden, der sich heute ernsthaft auf den Standpunkt stellt, daß das bürgerschaftliche Engagement den Staat von der Sorge um Arbeitsplätze, um die Wirtschaftsentwicklung und um Bildungsinvestitionen entlasten kann. Die Lebenssituation derjenigen Menschen, die durch den mit der Globalisierung verbundenen Umbruch aus der beruflichen Bahn geworfen werden, wird ohne freiwilliges bürgerschaftliches Engagement aber wohl kaum auf einem akzeptanzfähigen Niveau gehalten werden können.

II. Ein Großteil der Deutschen ist engagiert

Angesichts der Entdeckung des bürgerschaftlichen Engagements als vielseitig wirksame, gesellschaftliche Probleme mindernde und Lebensqualität verbürgende Ressource entwickeln Politiker und Intellektuelle heute nicht selten schon wieder eine ungeduldige Forderungshaltung, die sich oft mit Vorwürfen gegen die Menschen verbindet, die angeblich dem ehrenamtlichen Engagement bisher noch viel zu lustlos gegenüberstehen. Die Kritiker berufen sich auf Ergebnisse international vergleichender Studien, denen zufolge in Deutschland angeblich sehr viel weniger ehrenamtliche Tätigkeit geleistet wird als in anderen Ländern. Gründe für die angebliche relative Ehrenamtsabstinenz der Deutschen sind schnell bei der Hand: Den Erkenntnissen der Sozialforschung zufolge habe in Deutschland ein Wertewandel stattgefunden, der von insgesamt abnehmenden Pflicht- und Akzeptanzwerten in Richtung von Selbstentfaltungswerten verlaufen sei und der zur Durchsetzung eines rigiden Individualismus wie auch zur Entstehung einer „Egogesellschaft“ oder „Ellenbogengesellschaft“ beigetragen habe.

Der Wertewandel ist eine nicht wegzudiskutierende Tatsache, doch der behauptete negative Einfluß auf die ehrenamtliche Tätigkeit der Deutschen ist unseren Untersuchungen zufolge falsch. Aufklärungsarbeit scheint notwendig.

Ein *erstes, sehr wichtiges Ergebnis unseres repräsentativen Surveys* „Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement 97“, den wir mit Unterstützung der Robert-Bosch-Stiftung und der Fritz-Thyssen-Stiftung vom Forschungsinstitut für öffentliche

Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer aus durchführten¹, lautet: Die Quote der freiwillig Engagierten, derjenigen also, die in Deutschland ehrenamtliche Arbeit im weitesten Sinne des Wortes leisten, beträgt in Wahrheit 38 Prozent, womit Deutschland einen Spitzenplatz in der internationalen Vergleichstabelle einnimmt. (Genauer gesagt liegt sie in den westlichen Bundesländern bei 39 und in den östlichen Bundesländern bei 35 Prozent der Menschen ab 18 Jahren.)

Graphik 1 veranschaulicht diese Feststellung, indem sie die Engagementquoten für verschiedene Altersgruppen in West- und Ostdeutschland ausweist.

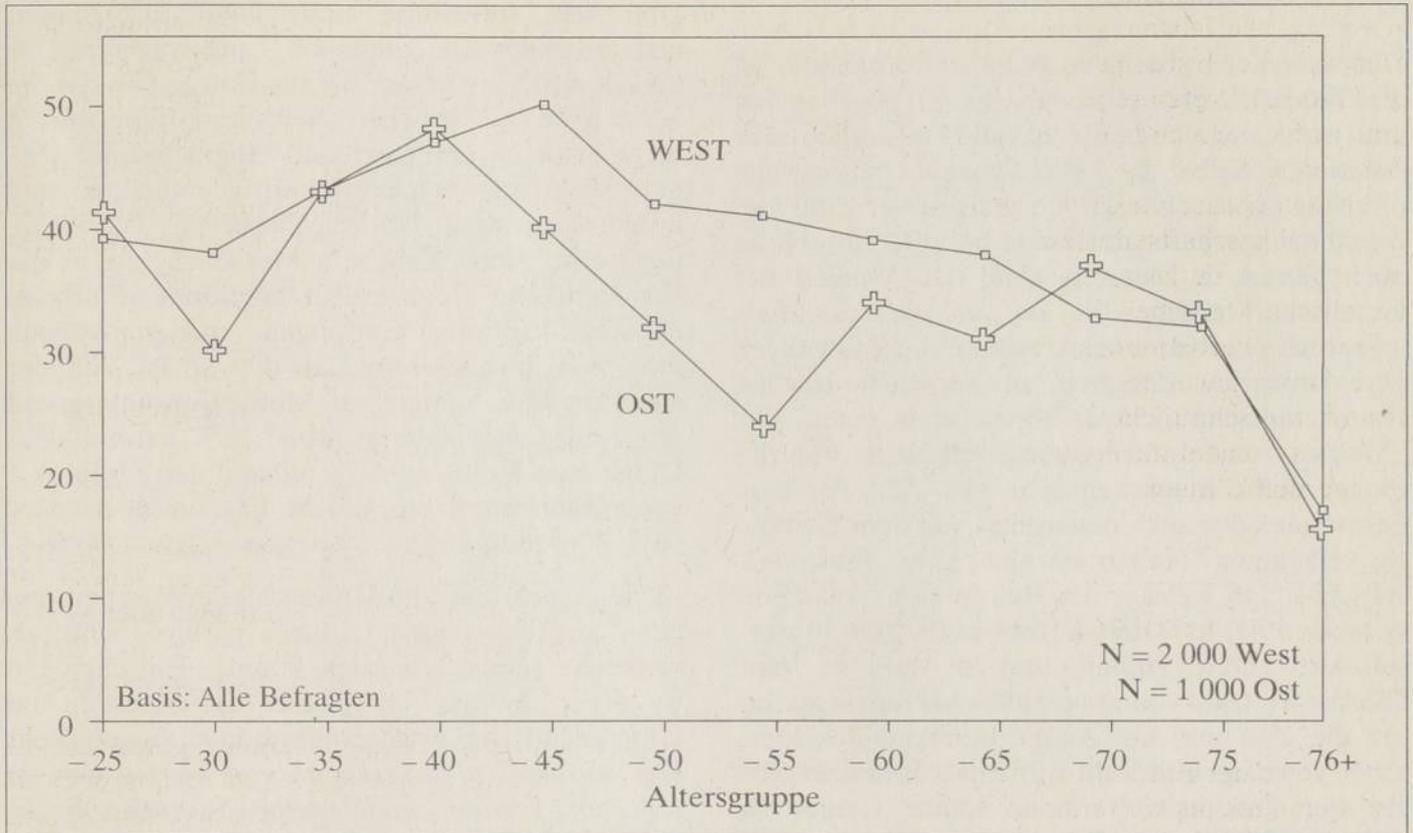
Als wir unsere Zahlen vor einiger Zeit zum ersten Mal bekanntmachten, erregten sie *Skepsis und Widerstand*. Offenbar verstießen sie zu sehr gegen lieb gewordene Negativvorstellungen über unsere angeblich hyperindividualistische Ego-, Wohlstands- und Ellenbogengesellschaft.

Inzwischen ist man nachdenklicher geworden. Es zeichnet sich ein *Konsens der Experten* darüber ab, daß Grund dazu besteht, die niedrigeren Zahlen zu revidieren und sich Gedanken über bisherige Erhebungsschwächen zu machen. Wenn heute Engagementquoten ermittelt werden, die im internationalen Vergleich als „normal“ angesehen werden können, dann hat dies vor allem mit dem Beschreiten eines erfolgreicher Wegs der empirischen Engagementforschung zu tun.

Dieser *erfolgreichere Weg* bestand im Fall des vorstehend genannten Surveys 97 schlicht darin, daß wir die Menschen nicht fragten „Sind Sie ehrenamtlich tätig?“ oder „Leisten Sie unbezahlte Arbeit?“ oder „Sind Sie bürgerschaftlich engagiert?“. Wir legten den Befragten vielmehr eine Liste mit ganz konkret bezeichneten verschiedenen Möglichkeiten des ehrenamtlichen Tätigseins vor und fragten sie: Machen Sie so etwas? Diese Frage war einfach, und sie konnte ohne Antworthemmnisse bejaht werden, während die Frage anderer Studien nach dem „ehrenamtlichen“ oder „bürgerschaftlichen Engagement“ oder der „unbezahlten Arbeit“ offenbar bei einem überwiegenden Teil derjenigen, die ehrenamtliche Tätig-

1 Die Erhebung wurde in der Zeit zwischen Mai und Juli 1997 bei ca. 2.000 Personen in den alten Ländern und bei 1.000 Personen in den neuen Ländern und Ostberlin von Infratest/Burke, München, nach vorherigem Protest durchgeführt. Vgl. zu einer ausführlicheren Darstellung Helmut Klages/Thomas Gensicke, Bürgerschaftliches Engagement im Ost-West-Vergleich, in: Heiner Meulemann (Hrsg.), Die innere Mauer – eine Herausforderung an die Wertewandelforschung nach der deutschen Wiedervereinigung, Köln 1998 (i. E.).

Graphik 1: Quoten gesellschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland 1997. Quote der freiwillig Engagierten in den neuen und alten Ländern nach Altersgruppen (in Prozent)



Quelle: Helmut Klages/Thomas Gensicke, Wertesurvey 1997, Frühsommer 1997.

keiten ausüben, Hemmnisse hervorgerufen hatte und deshalb verneint wurde.

Auf die naheliegende Frage nach der *Beschaffenheit* dieser Antworthemmnisse gibt es eine überraschende, aber einleuchtende Antwort. Sie lautet, daß sehr viele Aktive gar nicht wissen, daß sie eine „ehrenamtliche“ Tätigkeit ausüben, weil der Begriff des „Ehrenamts“ in unserem Lande ganz überwiegend verhältnismäßig eingengt, vom „Amt“ her eben verstanden wird. Aber auch neuere Begriffe wie „freiwillige Arbeit“, „Freiwilligenarbeit“, „bürgerschaftliches Engagement“, oder „Neues Ehrenamt“, die den Eingeweihten inzwischen leicht über die Zunge gehen, sind in der Bevölkerung bisher noch weitgehend unbekannt. Sie werden häufig nicht mit derjenigen unbezahlten freiwilligen Tätigkeit, die man selbst ausübt, in Verbindung gebracht. Wir haben festgestellt, daß die Deutschen im Bereich der ehrenamtlichen Tätigkeit zwar faktisch ebensoviel tun wie die Angehörigen anderer Nationen, daß sie sich des gesellschaftspolitischen Stellenwerts ihres Engagements aber vielfach nicht bewußt sind, während z. B. im anglo-amerikanischen Bereich der Begriff des „volunteering“ praktisch von jedermann verstanden wird und ohne die Gefahr von Irritationen zur Kennzeichnung alltäglicher Betätigungen verwendet werden kann.

III. Der Wertewandel fördert das Engagement

Ebenso viele Unklarheiten, wie über das Ausmaß der unbezahlten freiwilligen Tätigkeiten, gibt es heute noch in bezug auf die Frage, wie sich die ehrenamtliche Tätigkeit im Laufe der zurückliegenden Jahre entwickelt hat, ob sie also zugenommen oder vielleicht auch abgenommen hat und ob sich gegenwärtig *Zu- oder Abnahmetendenzen* feststellen lassen.

Es gibt zu dieser sehr wichtigen Frage bisher keine eindeutige Statistik, so daß man darauf angewiesen ist, viele einzelne Mosaiksteinchen zusammensetzen, wenn man sie beantworten will. Tut man dies, dann erhält man allerdings den Eindruck, daß es eine *Zunahmetendenz* gibt. In der Antwort der Bundesregierung auf eine diesbezügliche Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion und der F.D.P.-Fraktion des Deutschen Bundestages vom November 1996 heißt es sogar, die „Gesamtzahl ehrenamtlich und freiwillig Tätiger sowie die Bereitschaft, ein Amt zu übernehmen“, sei „in den letzten Jahrzehnten enorm gestiegen“. Es wird in diesem Zusammenhang auf Angaben der Deutschen Gesellschaft für Freizeit e.V. verwiesen, denen zufolge es Anfang

der sechziger Jahre nur einen Anteil von fünf Prozent ehrenamtlich Tätige an der Gesamtbevölkerung Westdeutschlands gegeben habe.

Unabhängig von dem Ausmaß der Zunahme ist die Tatsache, daß es sie überhaupt gegeben hat und wohl auch immer noch gibt, eigentlich sehr *erstaunlich*. Selbst dann, wenn man die groben und offenbar unbrauchbaren Kritiken an der Ego- und Ellenbogengesellschaft einmal beiseite läßt, bleibt doch genügend Material über den Wandel der Gesellschaft übrig, das, *auf den ersten Blick*, eigentlich eher für eine Abnahme der freiwilligen ehrenamtlichen Tätigkeit zu sprechen scheint. Haben wir denn nicht, so könnte man fragen, eine „Medien- und Informationsgesellschaft“, in der immer mehr Menschen sehr viel Zeit vor dem Fernseher oder auch neuerdings vor dem Computer verbringen? Haben wir nicht eine „Freizeitgesellschaft“, in welcher das Reisen zum Volkssport geworden ist, in welcher Hobbys und Do-it-yourself-Aktivitäten blühen und in welcher eine enorme Vielzahl von Angeboten des Kultursektors um die Zeit und die Aufmerksamkeit der Menschen werben? Hat nicht z. B. erst vor einigen Jahren der Philosoph Hermann Lübbe festgestellt, daß der Besuch von Museen eine Zuwachsrate hat, die alles andere in den Schatten stellt? Und ist es auf der anderen Seite denn nicht auch so, daß im Zeichen der Globalisierung der materielle Existenzkampf härter wird, daß viele Menschen gezwungen sind, ein wachsendes Maß an Zeit und Energie in die Berufsarbeit zu investieren, um unter den Bedingungen der schärfer werdenden Konkurrenz um Arbeitsplätze nicht auf der Strecke zu bleiben? Läuft somit nicht die ganze gegenwärtige Gesellschafts- und Kulturentwicklung darauf hinaus, den einzelnen mehr und mehr auf sich selbst zu verweisen und ihn zu zwingen, an die Verfolgung eigener Ziele und Interessen zu denken? Bleibt unter diesen Bedingungen denn wirklich noch eine wachsende Zeit und Energie für „ehrenamtliche“ Tätigkeit übrig? Und muß man denn nicht überhaupt davon ausgehen, daß ein freiwilliges Engagement, das scheinbar unverrückbar den Stempel des Altruismus, der Selbstlosigkeit also, an der Stirn zu tragen schein, angesichts eines Wertewandels, der von den traditionellen Tugenden der Dienst- und Pflichtbereitschaft zur Selbstentfaltung hinführt, notwendigerweise in seinen Grundlagen eingeschränkt wird?

In der Tat wäre es heute wahrscheinlich sehr schlecht um die freiwillige ehrenamtliche Tätigkeit bestellt, wenn sie *ausschließlich* von traditionellen Tugenden abhängig wäre, denn diese Tugenden sind im Zeichen des gesellschaftlichen Werte- und Mentalitätswandels bei den überwiegenden Teilen

der Bevölkerung und insbesondere bei der Jugend ganz zweifellos im Rückgang begriffen.

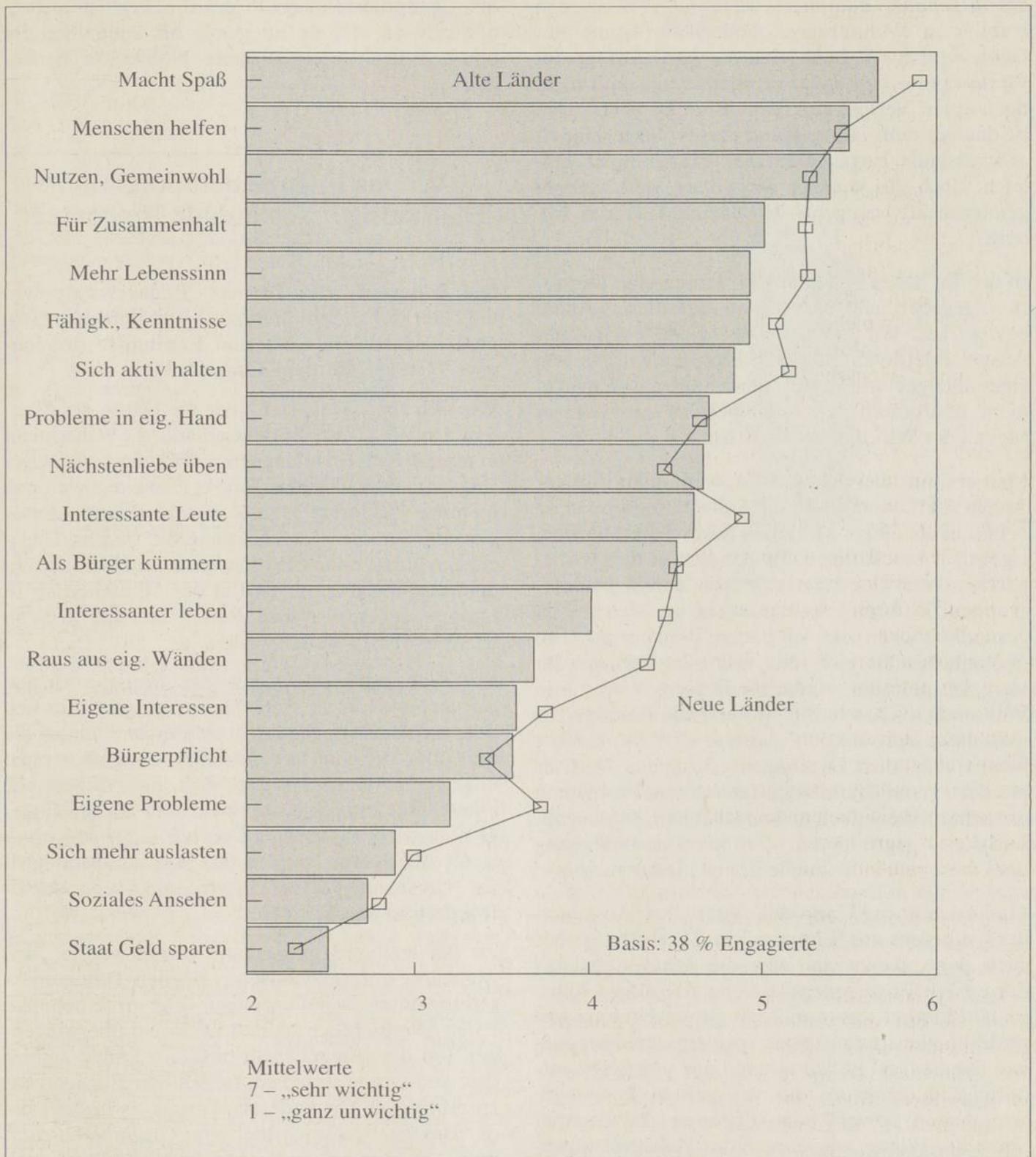
Daß das freiwillige unbezahlte Engagement erstaunlicherweise dennoch angewachsen ist, erklärt sich kurz gesagt daraus, daß es von den im Vormarsch befindlichen Selbstentfaltungswerten nicht etwa unterminiert und eingeschränkt, sondern vielmehr umgekehrt kräftig unterstützt und mitgetragen wird. Natürlich gibt es auch heute noch eine große Zahl von Menschen, die in das ehrenamtliche Engagement traditionelle pflichtethische Tugenden einbringen, und wir können sehr froh darüber sein, daß dies so ist. Auf der anderen Seite spielen im Motivationsuntergrund des Engagements heute aber auch ganz andere Dinge eine Rolle, was ich anhand von Graphik 2 verdeutlichen möchte, welche Ergebnisse des Surveys 97 wiedergibt.

Es zeigt sich, daß die Unterschiede zwischen den alten und den neuen Ländern geringer sind, als vielleicht erwartet werden konnte. Entscheidend ist aber, daß es in unserer Bevölkerung im Untergrund der Engagementmotivation ein sehr *breit ausgreifendes Spektrum von Werten* gibt, *in welchem sowohl traditionelle Tugenden* (z. B. „Anderen Menschen helfen“, „Etwas Nützliches für das Gemeinwohl tun“, „Mehr für den Zusammenhalt der Menschen tun“, „Praktische Nächstenliebe üben“) *wie auch selbstentfaltungsbezogene Motive* (z. B. „Spaß haben“, „Eigene Fähigkeiten und Kenntnisse einbringen und weiterentwickeln“, „Sich selbst aktiv halten“, „Interessante Leute kennenlernen“) *mit eine tragende Rolle spielen*. An die Seite der traditionellen Tugenden, die in der Gesellschaft an Boden verloren haben, sind heute im Motivationshintergrund der freiwilligen Tätigkeit neue Werte getreten, die das Engagement stabilisieren und die ihm sogar ein Wachstum ermöglichen. Die entscheidende Botschaft lautet, daß Selbstentfaltungswerte und bürgerschaftliches Engagement sich gegenseitig nicht ausschließen, sondern verstärken. Natürlich können wir im Einzelfall beobachten, daß Individualisten Egoisten sind. Dies ist aber glücklicherweise nicht die Regel. Vielmehr gibt es eine Vielzahl individualistischer Gründe, sich in dieser oder jener Form bürgerschaftlich zu engagieren – und sei es auch nur deshalb, weil man „Spaß“ daran hat, dies zu tun.

IV. „Selbsthilfe“ dient nicht nur dem Eigennutz

Es könnte sich an dieser Stelle nun allerdings ein *Skeptiker* zu Wort melden und *Einwände* erheben.

Graphik 2: Motive des Engagements in der Bundesrepublik Deutschland 1997. Was es für einen bedeutet, sich freiwillig zu engagieren



Graphik 2 symbolisiert das Ausmaß, in welchem die Engagementmotive durchschnittlich von den Engagierten geäußert wurde, für die alten Bundesländer durch die Länge der ihnen jeweils zugeordneten Balken und für die neuen Länder durch den Verlauf der Linie.

Quelle: Helmut Klages/Thomas Gensicke, Wertesurvey 1997.

Dieser Skeptiker könnte z. B. auf die bereits zitierte Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU- und F.D.P.-Fraktionen des Deutschen Bundestages hinweisen, in welcher man lesen kann, daß die großen *Verbände und Organisationen* zumindest in Westdeutschland

einen Rückgang des Engagements melden, während insbesondere die kleinen *Selbsthilfegruppen* einen enormen Zulauf erlebt haben. Der Skeptiker könnte fragen, ob diese Tatsache letztlich nicht doch auf einen qualitativen Wandel des Engagements hinweist, der sich mit der Veränderung

seiner Wertebasis verbindet. Ist es denn nicht so, so könnte er fragen, daß in Selbsthilfegruppen der *Eigennutz* dominiert, während z. B. in den etablierten Wohlfahrtsverbänden die Fahne der *Gemeinnützigkeit* hochgehalten wird? Bringt der Wertewandel, so könnte er fortfahren, somit nicht doch einen Verlust an Gemeinsinn mit sich? Und ist das vor dem Hintergrund dieses Wertewandels anwachsende Engagement der Bürger nicht vielleicht doch ein weniger wertvolles, weil weniger gemeinschaftsbezogenes Engagement als das frühere?

In der Tat hat es in den letzten Jahren eine *Diskussion* gegeben, die sich genau auf dieser Achse bewegt hat. Wir meinen jedoch, daß ein solches Auseinanderdividieren des Engagements in ein eigennütziges und in ein gemeinnütziges Engagement unproduktiv ist und überdies ein weiteres Mal an der Wirklichkeit vorbeiführt.

Man erkennt dies schon dann, wenn man sich vor Augen führt, womit sich die Selbsthilfegruppen, in denen heute einige Millionen Menschen tätig sind, eigentlich beschäftigen. Es hat sich in den vorliegenden Untersuchungen erwiesen, daß Selbsthilfegruppen, die ihren Schwerpunkt im sozialen und im gesundheitlichen Bereich haben, die aber auch im ökologischen Bereich tätig sind oder sich mit der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Wohnumfelds beschäftigen, wertvolle Beiträge zur „Wohlstandsproduktion“ leisten; daß sie darüber hinaus aber auch Leistungen erbringen, die zwar aus der persönlichen Betroffenheit von Problemen erwachsen, die jedoch im solidarischen, auf Gegenseitigkeit gegründeten Gruppenzusammenhang über diese rein individuelle Ebene hinauswachsen.

Man erkennt die Unproduktivität eines Auseinanderdividierens von Ehrenamt und Selbsthilfe aber auch dann, wenn man sich die *Motivationsbasis* der beiden Engagementbereiche vor Augen führt. Es fällt hierbei sofort auf, daß die Verbindung von traditionellen unmittelbar gemeinschaftsbezogenen Dienst- und Pflichtmotiven und von Selbstentfaltungsbefürfnissen, die wir gerade kennengelernt haben, sowohl beim Ehrenamt im engeren Sinne des Wortes wie auch in der Selbsthilfebewegung vorhanden ist. Die Selbsthilfe, dieser typische Wachstumssektor der zurückliegenden Jahre, unterscheidet sich also von ihrer Motivgrundlage her gesehen von den übrigen Formen des Engagements nicht grundsätzlich. Menschen gehen in Selbsthilfegruppen nicht primär aus egoistischen Gründen, sondern in erster Linie auch deshalb, weil sie sich in einem lockeren organisatorischen Rahmen engagieren wollen, der die Einbringung der Person viel stärker gestattet, als dies gemeinhin in den großen Organisationen möglich ist, in

welchen es oft noch recht bürokratisch zugeht und in denen sich die Freiwilligen vielfach als „Laien“ den „hauptberuflichen Professionellen“ unterordnen müssen, die sie oft genug als unqualifizierte und letztlich untergeordnete Hilfskräfte behandeln.

V. Das Engagementpotential: Eine riesige „schlafende Ressource“

Die Bedeutung des Themas „Engagementpotential“ läßt sich unmittelbar aus einer einfachen Graphik ablesen, die wiederum Ergebnisse des Surveys 97 wiedergibt (vgl. Graphik 3).

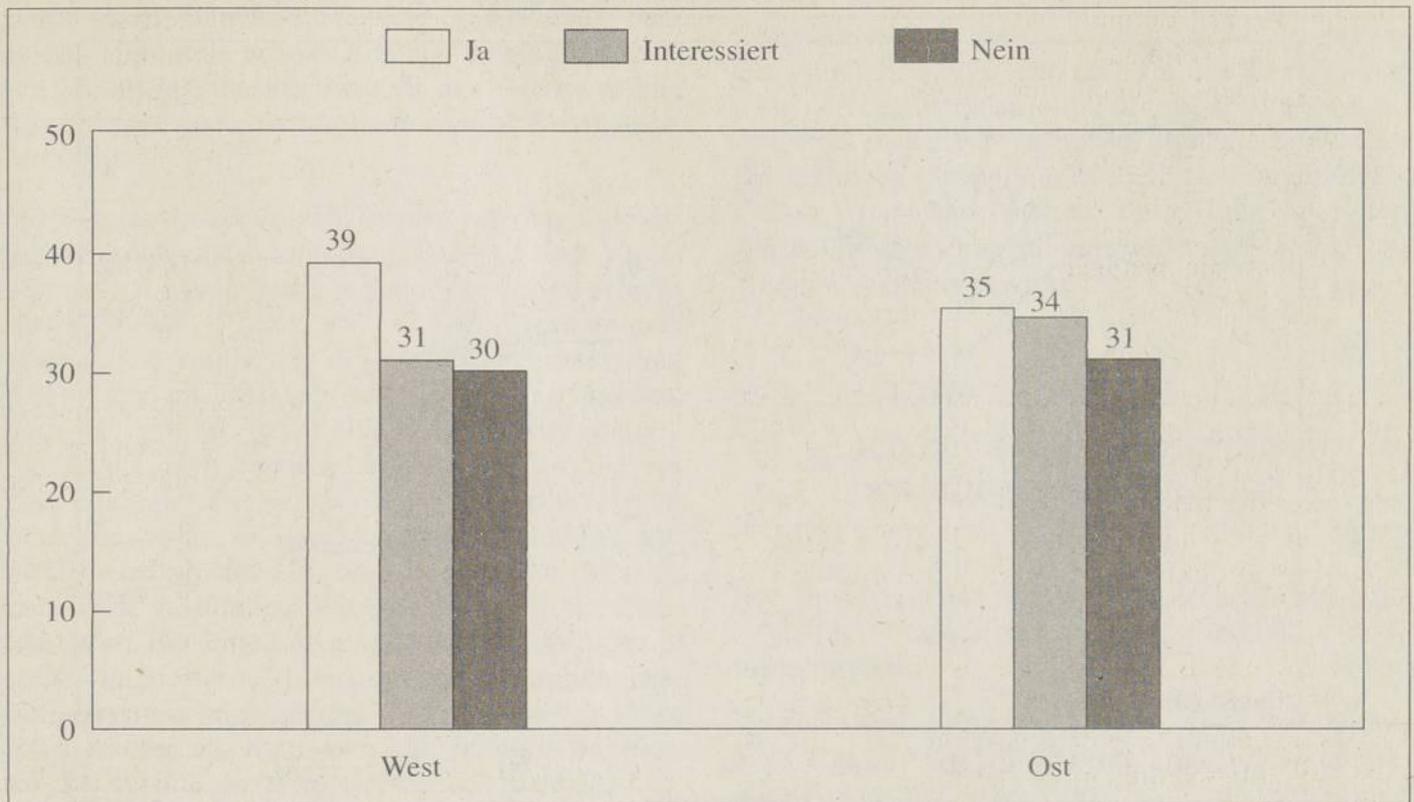
Wie sich zeigt, kann sich über die Hälfte der Menschen in West- und Ostdeutschland, die bisher nicht in irgendeiner Form engagiert sind, ein *zukünftiges* Engagement vorstellen. Es gibt also ein gewaltiges, mehrere Millionen Menschen umfassendes *Engagementpotential*. Rechnet man die bereits Engagierten hinzu, dann bleibt in West- und Ostdeutschland nur ein knappes Drittel der Menschen ab 18 übrig, die heute abseits stehen und die auch in Zukunft abseits stehen wollen.

Natürlich muß man sich die Frage vorlegen, *warum* es denn so viele Menschen gibt, die sich zwar an einem Engagement interessiert zeigen, die sich aber dennoch – jedenfalls bis heute – nicht engagieren. Und man muß sich auch fragen, wie *ernst* dieses Interesse ist, ob sich mit diesem Engagement wirklich *verlässlich rechnen* läßt und ob es somit überhaupt sinnvoll ist, sich mit Strategien zur Umsetzung dieses Interesses in ein aktives Handeln zu beschäftigen.

Zu der letzteren Frage kann gesagt werden, daß wir selbst aufgrund unserer eigenen Datenanalysen die Interessenäußerungen sehr ernst nehmen. Es ist offensichtlich so, daß heute ein überwiegender Teil der Menschen in unserem Lande zumindest den Drang spürt, ein freiwilliges Engagement zu erbringen. Mit anderen Worten, es besteht bei der Bevölkerungsmehrheit eine *Grundbereitschaft zum Engagement*, wobei es sehr wichtig und auch sehr bezeichnend ist, daß diese Grundbereitschaft, wie Graphik 4 zeigt, vor allem bei den *jüngeren* Menschen sehr stark ausgeprägt ist.

Auf die naheliegende Frage, warum sich diese Grundbereitschaft bisher nur bei einem Teil der Menschen in faktisches Engagement umgesetzt hat, welches also die Gründe für das Nichtengagement trotz ernstzunehmender Interessenäußerungen sind, muß zunächst mit dem Hinweis darauf geantwortet werden, daß die *Gelegenheiten und*

Graphik 3: Engagiert? Ob man sich freiwillig engagiert in den neuen und alten Bundesländern (1997; in Prozent)



Quelle: Helmut Klages/Thomas Gensicke, Wertesurvey 1997.

Herausforderungen zum Engagement in der Bevölkerung sehr unterschiedlich verteilt sind.

Man kann sich dies eingängig am *Beispiel des Sports* vor Augen führen, dem insofern ein besonderes Interesse zukommen muß, als er in West- und Ostdeutschland derjenige Einzelbereich ist, in dem man sich besonders häufig engagiert. Man wird kaum erwarten können, hier aktiv Engagierte, d. h. etwa Trainer und Übungsleiter oder Vereinsvorstände, zu finden, die nicht seit ihrer Jugend – oder möglicherweise schon seit ihrer Kindheit – aktiv Sport getrieben haben. Eine notwendige Voraussetzung des Engagements im Sport ist auch die Mitgliedschaft – man wird hinzufügen können: die länger zurückreichende Mitgliedschaft – in mindestens einem der zahlreichen örtlichen Sportvereine. Im Hintergrund wird man häufig Eltern und/oder Verwandte finden, die selbst bereits sportlich engagiert waren oder es noch sind und die großen Wert darauf legen, auch ihre Kinder in „den Verein“ zu bringen.

Der Sport ist aber nur ein Beispiel von mehreren. Es bietet sich an, mit demselben Schema z. B. auch den *Kirchenbereich* zu analysieren, welcher in Westdeutschland der am zweithäufigsten gewählte Engagementbereich ist.

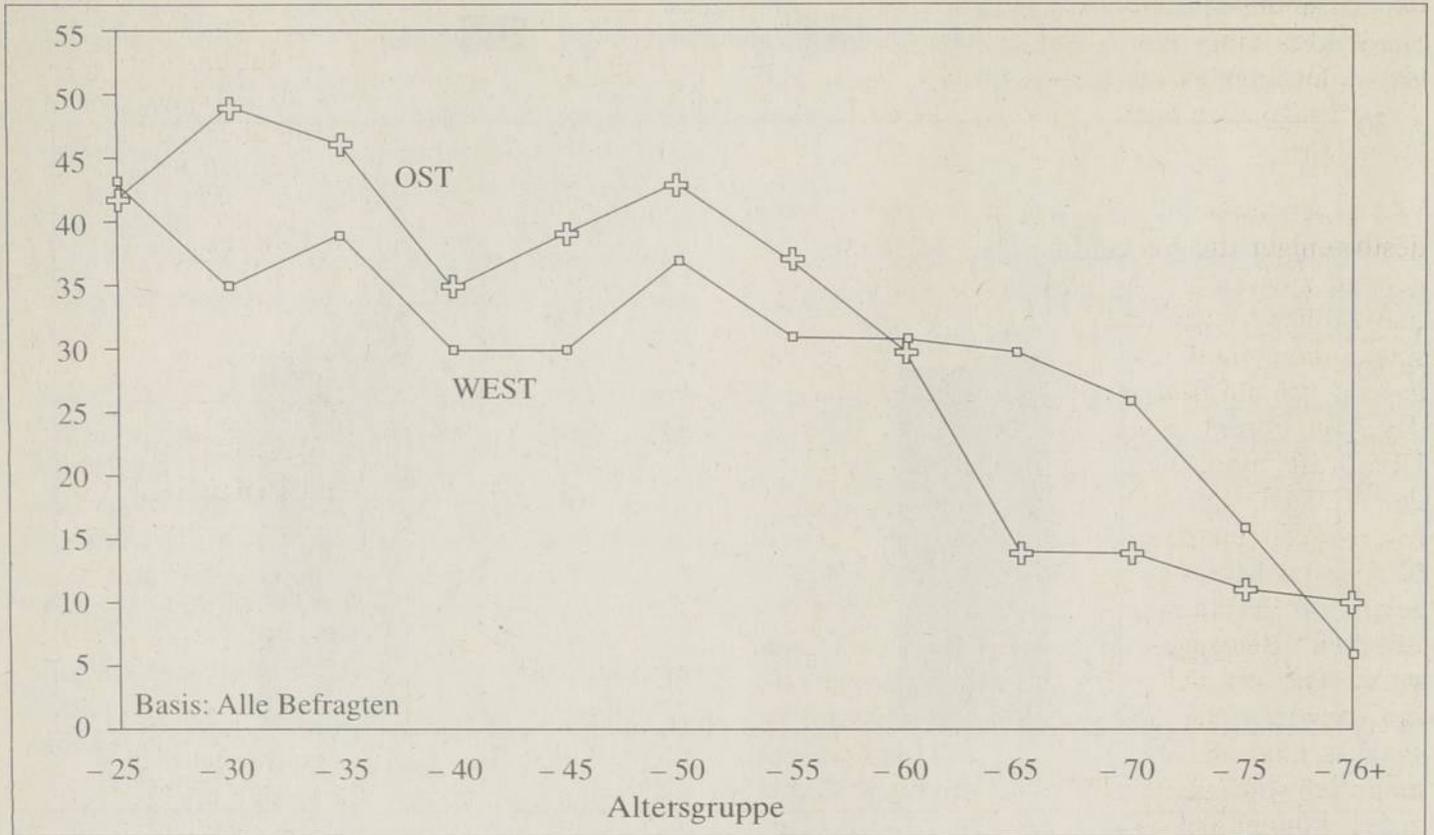
Wir selbst konnten die über Generationen hinwegreichenden Verknüpfungen, die hier eine Rolle spielen, unmittelbar anhand unserer eigenen

Daten rekonstruieren. Wir fragten im Rahmen des Surveys 97 nach den Erinnerungen der Befragten an ihre Kindheit und ihr Elternhaus, wobei es u. a. die Antwortvorgabe „Ich wurde sehr religiös erzogen“ gab. 23,5 Prozent aller Befragten in West- und Ostdeutschland bejahten diese Antwortvorgabe nachdrücklich, während sie von 41,8 Prozent verneint wurde.

Überprüft man die entsprechenden Prozentsätze bei den Engagierten und den interessierten Nicht-engagierten, dann kann man feststellen, daß in beiden Teilen Deutschlands die Bejahungsquote der interessierten *Nichtengagierten* niedriger liegt als bei den Engagierten. Sie wurden also im Durchschnitt weniger religiös erzogen. Es läßt sich aber gleichzeitig auch eine deutliche Verbindung zwischen einer weniger religiösen Erziehung und einer geringeren Häufigkeit des Kirchgangs wie auch zwischen der geringeren Häufigkeit des Kirchgangs und einer geringeren Stärke des Engagements im Bereich kirchlicher Aktivitäten nachweisen.

Ähnliche, *in die Tiefe der individuellen Biographie zurückverweisende Entwicklungsgänge*, die auf eine selektive Weise zum Engagement hinführen, lassen sich unschwer z. B. auch für die Engagementbereiche der öffentlichen Ehrenämter, für das politische Engagement, für den Bereich Dritte Welt und Menschenrechte, für den Tierschutz, für

Graphik 4: Potentielles Engagement in der Bundesrepublik Deutschland 1997. Quote der Engagementbereiten in den neuen und alten Ländern nach Altersgruppen (in Prozent)



Quelle: Helmut Klages/Thomas Gensicke, Wertesurvey 1997.

die Freiwillige Feuerwehr sowie für den Unfall- und Rettungsdienst nachweisen. Überall trifft man darauf, daß Menschen aufgrund eines unterschiedlichen persönlichen Entwicklungsgangs, der oft schon in der Kindheit oder Jugend begann, mehr oder weniger direkt zum Engagement in den jeweils in Frage kommenden Bereichen hingeführt wurden.

Der Hinweis auf Unterschiede der individuellen Lebensverläufe reicht nun allerdings keinesfalls bereits aus, um zu erklären, warum es so viele Menschen gibt, die eigentlich am Engagement interessiert wären, die sich aber dennoch nicht engagieren. Man darf die Gründe hierfür nicht ausschließlich im persönlichen Entwicklungshintergrund der einzelnen Menschen suchen. Man muß vielmehr zu der zusätzlichen Einsicht vordringen, daß wir es bisher noch nicht ausreichend vermögen, den interessierten Nichtengagierten ausreichende Motive, Anlässe und Chancen anzubieten, um ihr Interesse in die Tat umzusetzen und um die Hemmungen, die sie empfinden, zu überwinden.

Es sei dies anhand einer Zusammenstellung verdeutlicht, in der wir die Gründe, die uns von den interessierten Nichtengagierten selbst für ihr fehlendes Engagement genannt wurden, vor dem Hintergrund einer sogenannten Faktorenanalyse in einigen Gruppen zusammengefaßt haben.

Zusammenstellung: Gründe für Nicht-Engagement – Faktorenbildung

Negativ-Image 1 – Anreizmangel

- Es macht keinen Spaß
- Ich habe keine Lust dazu
- Ich will nichts mit wildfremden Leuten zu tun haben
- Bin nicht kompetent

Negativ-Image 2 – vermutete Problembelastung

- Man bekommt vielleicht noch rechtliche Schwierigkeiten
- Man erhält keine Aufwandsentschädigung
- Man wird als Laie nicht ernstgenommen
- Ohne ordentliche Bezahlung mache ich gar nichts

Informations-/Anstoßmangel

- Ich weiß zu wenig darüber
- Ich kenne niemanden, an den ich mich wenden könnte
- Es hat mich niemand danach gefragt

Zeitmangel

- Ich habe keine Zeit dafür übrig
- Meine berufliche Karriere ist mir wichtiger

Am Anfang dieser Liste findet sich – im Rahmen des ersten Faktors – die Begründung: „Es macht keinen Spaß!“ Wenn man einen Blick auf Graphik 2 (Motive des Engagements der Engagierten) zurückwirft, dann wird man feststellen können, daß dort die umgekehrte Feststellung „Es macht Spaß!“ den „längsten Balken“ hat, d. h. die Spitzenstellung einnimmt. Dem entspricht, daß die

Engagierten bei der Beantwortung der Frage „Und was glauben Sie, warum sich die Menschen in der Bundesrepublik freiwillig engagieren?“ dem Spaßfaktor eine Spitzenstellung eingeräumt hatten. Allerdings hatten dies bei der Beantwortung dieser Frage auch die interessierten Nichtengagierten getan.

Wenn man verstehen will, warum bei ihnen nichtstdestoweniger die Vermutung, daß mit dem Engagement zu wenig Spaß verbunden sei, eine nicht unerhebliche Rolle als Engagementhemmnis spielt, dann muß man die Hypothese aufstellen, daß sie sich ein Bild von den Engagierten machen, das von ihrem Selbstbild erheblich abweicht. Überprüft man, welche Engagementmotive sie den Engagierten neben dem Spaßfaktor sonst noch zurechnen, dann erkennt man in der Tat, daß hierbei das Motiv „Um dem Leben mehr Sinn zu geben“ in Verbindung mit einer Reihe von „altruistischen“ Beweggründen stärker im Vordergrund steht. Die bereits Engagierten erscheinen den interessierten Nichtengagierten also, mit anderen Worten, eher als von ihrem Tun erfüllte Fanatiker einer Selbstlosigkeit, mit der sie sich nicht identifizieren können, so daß sie davon ausgehen, unter unerwünschten „ideologischen“ Druck zu geraten, wenn sie sich ihnen zugesellen. Das nicht der Realität entsprechende Image der Engagierten wirkt – verständlicherweise, wie man nunmehr hinzufügen kann – als Hemmnis.

Es kommen aber noch andere Dinge hinzu, so insbesondere der vielfach bestehende *Informations- und Anstoßmangel*. Sehr viele Menschen sagen „Ich weiß zu wenig darüber“ und „Ich kenne niemanden, an den ich mich wenden kann“ oder „Es hat mich niemand gefragt“. Es wird hier unmittelbar ein ganz wichtiges „kommunikatives“ Engagementhemmnis sichtbar.

Weiterhin kommt hinzu, daß sehr viele sagen: Ich habe *zu wenig Zeit* dafür, wobei aber *eigentlich* wiederum ein Mangel an Wissen im Spiele ist – ein Mangel an Wissen darüber nämlich, daß sich auch über 80 Prozent der Engagierten mit einem relativ geringen Zeitaufwand engagieren, der überraschenderweise nur bei *bis zu 20 Stunden im Monat*, d. h. also bei *bis zu fünf Stunden in der Woche* liegt. Überprüft man aufgrund der Befragungsergebnisse, wieviel Zeit die interessierten Nichtengagierten nach eigener Einschätzung aufwenden könnten, dann sieht man, daß sie eigentlich gar nicht allzu weit unter dieser knappen Stundenzahl der überwiegenden Mehrzahl der Engagierten liegen. Die von ihnen genannte Zeit beträgt im Durchschnitt 11,65 Stunden pro Monat gegenüber 15,68 Stunden bei den Engagierten, wobei die Spannweite der individuellen Nennun-

gen sehr groß ist und bis in die Spitzengruppe der Nennungen der Engagierten hineinreicht.

Offenbar *meinen* die interessierten Nichtengagierten aber sehr häufig, daß man für das Engagement mehr Zeit aufwenden muß, als sie erübrigen können, weil sie schlicht zu wenig über die konkreten Bedingungen und Möglichkeiten des Engagements wissen. Und diese falsche Vorstellung über den Zeitbedarf des Engagements wirkt dann wiederum als ein Engagementhemmnis.

VI. Auch bei den Engagierten gibt es brachliegendes Potential

Die Tatsache eines relativ geringen zeitlichen Einsatzes der Engagierten verdient gesonderte Aufmerksamkeit.

Diese Tatsache war bisher nicht völlig unbekannt. Man zog aus ihr jedoch verschiedentlich die falsche Konsequenz, die Masse der nur geringfügig Engagierten abschätzig als unerheblich zu bewerten, oder sie gegebenenfalls sogar – mehr oder weniger vollständig – aus der Engagementstatistik auszuklammern.

Die *richtige Reaktion* ist demgegenüber, die Frage aufzuwerfen, warum sich eigentlich so viele Engagierte nur geringfügig engagieren.

Eine erste Antwort auf diese Frage liefert die empirische Erkenntnis, daß das *Motivationsniveau* mit dem Zeitaufwand, den man ins Engagement investiert, in einer sehr deutlichen Beziehung steht: Die Engagierten wenden um so mehr Zeit auf, je motivierter sie sind.

Diese Antwort kann aber nicht befriedigen, denn man muß sich natürlich sofort fragen, *warum* bei so vielen Engagierten die Motivation, die sie haben, verhältnismäßig niedrig liegt und somit nur für ein geringfügiges Engagement ausreicht.

Glücklicherweise vermag sich die empirische Forschung an diesem Punkt noch einige Schritte voranzutasten. So muß die Tatsache höchst aufschlußreich erscheinen, daß das Engagementniveau und der investierte Zeitaufwand in den „großen“ Engagementbereichen, in denen große und etablierte, oft auch „bürokratisierte“ Vereinigungen dominieren, durchschnittlich gesehen besonders niedrig sind, während sie dort, wo kleine, relativ neue und verhältnismäßig „unbürokratische“ Gruppen vorherrschen, so z. B. bei der gesundheitlichen Selbsthilfe, beim Tierschutz wie auch in den Bereichen Dritte Welt und Menschenrechte sowie

Umwelt und Wohnen, relativ stark ausgeprägt sind.

Man denkt bei dieser Feststellung unwillkürlich nochmals an die oben schon angesprochenen Meldungen, nach denen in den großen und etablierten Verbänden der freien Wohlfahrtspflege in den letzten Jahren die Zahl der freiwillig Engagierten sank, während sie bei den Selbsthilfegruppen quasi explodierte. Es liegt die Deutung nahe, daß es in den großen und etablierten Engagementbereichen Hemmfaktoren gibt, die sich motivationsdämpfend auswirken und die somit dafür verantwortlich sind, daß große Teile der Engagierten Zurückhaltung üben. Anders ausgedrückt lassen sich *auch bei den bereits Engagierten Engagementreserven oder -potentiale* ausmachen, die unter der Bedingung freigesetzt werden können, daß diese Hemmungsfaktoren erkannt und beseitigt werden.

VII. Perspektiven der zukünftigen Engagementförderung

Wir möchten nun am Ende noch zu der praktischen Nutzanwendung der Analyseergebnisse kommen. Was *wir* aus der Analyse über das Engagementpotential wissen, ermöglicht uns, kurz gesagt, die schlüssige Ableitung von Folgerungen für diejenige *Strategie*, die eingeschlagen werden kann, um diese große, noch „schlafende“ gesellschaftliche Ressource zum Leben zu erwecken und somit eine auf Erweiterung zielende Engagementförderung zu betreiben. Wir möchten diese Strategie *in zwei Schritten* skizzieren:

Erstens ist es erforderlich, das freiwillige Engagement zu einem nachdrücklich stimulierenden „Leitbild für Bürgerinnen und Bürger“ zu erheben. Wir meinen, daß die Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement – ungeachtet der persönlichen Motive – in Zukunft nicht mehr als eine rein „private“ Angelegenheit betrachtet werden kann. Zumindest sollte deutlicher als bisher werden, daß die politisch organisierte Gemeinschaft ein existentielles Interesse am Engagement und eine entsprechende Erwartungshaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern besitzt.

Mit anderen Worten sollte der Bürger von der politisch organisierten Gemeinschaft in Zukunft

nicht nur als „Kunde“ angesprochen werden, wie es im Rahmen der gegenwärtig in Gang befindlichen Verwaltungsreform geschieht. Es gibt keinen Grund, sich gegen ein solches Bürgerverständnis zu wenden, weil es eine dringend erforderliche Dienstleistungsethik der Verwaltung fördert. Es muß aber deutlich gesehen werden, daß es sich hierbei um ein Bürgerbild handelt, das zwar nachhaltig zu einer Selbstverpflichtung der Politik und Verwaltung beitragen kann, das aber als ein Leitbild für Bürgerinnen und Bürger nicht geeignet ist.

Ein solches Leitbild sollte – *zweitens* – die Bereitschaft zu aktiver Mittätigkeit und Mitverantwortung zu einem Kernbestandteil der *Bürgerrolle* erheben. Es sollte Zielvereinbarungen für die Entwicklung des örtlichen Gemeinwesens zwischen der Politik, der Verwaltung und den Bürgern einschließen, gleichzeitig aber auch die persönliche Hinwendung zum Nächsten als ethisches Prinzip, wie auch als Chance der Selbstentfaltung hervorheben.

Wir möchten im Anschluß hieran – sehr kurz und stichwortartig – noch drei *Wünsche an eine zukünftige Engagementförderung* formulieren, die mehr ins Konkrete gehen und diejenigen *Bedingungen* betreffen, die man – auf dem Hintergrund vorliegender Engagement- und Engagementpotentialanalysen – berücksichtigen muß, wenn man *Erfolg* haben will:

- a) Mehr informationshaltige Öffentlichkeitsarbeit für das bürgerschaftliche Engagement.
 - Ein breites Motivationsspektrum unter Einbeziehung von Selbstentfaltungsinteressen ansprechen.
 - Hemmschwellen aufgrund von Wissensdefiziten abbauen.
- b) Kontakt- und Beratungsangebote als „Bringeschuld“ erkennen und anbieten sowie eine „engagementfördernde Infrastruktur“ aufbauen, die dies zu leisten vermag.
- c) Freiwilliges Engagement attraktiver und „motivierender“ machen (Handlungsspielräume für Engagierte erweitern, Gleichrangigkeit der Tätigkeit Freiwilliger mit der Arbeit „hauptamtlicher Professioneller“ anerkennen und durch Fortbildungsangebote und Zertifikate sichern etc.).

Ulrich Beck: Das Demokratie-Dilemma im Zeitalter der Globalisierung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/98, S. 3–11

Man kann Globalisierung leugnen, bekämpfen oder bejubeln – jenseits aller Bewertungen geht es um die starke Theorie: Ein territorial fixiertes Epochenbild des Sozialen, welches die politische, soziale und wissenschaftliche Imagination im Großen wie im Kleinen zwei Jahrhunderte lang in Bann geschlagen und beflügelt hat, löst sich auf. Die territorial gebundene und begründete parlamentarische Demokratie verliert an Substanz, während die Gestaltungsmacht transnationaler „Politik“ ohne demokratische Legitimation wächst – Demokratie-Dilemma: Im Zuge der neuen Sprache ethischer Globalisierung werden die Souveränitätsrechte der nationalstaatlichen Moderne entkernt und dem Zugriff „globaler Verantwortung“ geöffnet.

Thomas Leif: Unkonventionelle Beteiligungsformen und die Notwendigkeit der Vitalisierung der Bürgergesellschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/98, S. 12–21

Der Beitrag geht von einem Problemrelief der Politik bzw. der politischen Institutionen der Bundesrepublik aus und mustert kritisch Tendenzen, die in der Öffentlichkeit mit den Begriffen „Reformstau“, „Reformblockade“ oder dem Schlagwort vom „Ende der Politik“ kontrovers und nachhaltig diskutiert werden.

Aufbauend auf dieser Krisen-Skizze wird der Kerngedanke entwickelt, daß unkonventionelle, neuartige Beteiligungsformen die Bürgergesellschaft vitalisieren und somit den kritisierten Tendenzen des „demokratischen Verfalls“ entgegenwirken könnten. Da nach empirischen Befunden durchaus ein großes Aktivierungspotential in der Bürgerschaft angelegt ist, werden konkrete Beispiele diskutiert, die eine Trendumkehr von der Zuschauerdemokratie zur Bürgergesellschaft begünstigen könnten.

Die vorgestellten Leit motive für mehr Mitwirkung, Beteiligung, Transparenz und Partizipation gehen von der grundlegenden Vorstellung aus, daß eine demokratische Öffnung der Gesellschaft auf allen Ebenen mit auf Deutschland bezogenen kommunitaristischen Konzepten eine neue Motivation zur demokratischen Mitwirkung auslösen würde. Wenn das Raster der gängigen Politikformen kritisch überprüft und schließlich modernisiert würde, wenn Direktwahlen, Volksentscheide und durchgehend mehr Bürgerbeteiligung ermöglicht würden und wenn die öffentlichen Debatten über wesentliche Streitfragen abseits von Medien-Inszenierungen geführt würden, wären wichtige Schritte hin zur notwendigen Vitalisierung der Bürgergesellschaft eingeleitet.

Warnfried Dettling: Bürgergesellschaft. Möglichkeiten, Voraussetzungen und Grenzen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/98, S. 22–28

Der Begriff der „Bürgergesellschaft“ findet sich immer häufiger in der öffentlichen Debatte über die künftige Entwicklung der Gesellschaft. Viele sehen in ihr eine Antwort auf die Krisenerscheinungen der Zeit, auf die Arbeitslosigkeit und die Krise des Sozialen. Bürgergesellschaft als Ausrede?

Dieser Beitrag hingegen begründet die Idee der Bürgergesellschaft als ein positives Leitbild für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Bürgergesellschaft wird gelingen als ein Akt der Neubegründung und der Wiederaneignung der Demokratie und des Sozialen – oder sie wird nicht gelingen. Als eine Art Kompensation von Defiziten in Politik und Gesellschaft wird sie keine Zukunft haben – zum Glück, möchte man sagen.

Der Beitrag zeigt die Chancen und Potentiale der Bürgergesellschaft, fragt nach ihren Voraussetzungen in Staat und Wirtschaft, fordert den Ausbau eines eigenständigen Dritten Sektors jenseits von Markt und Staat und weist schließlich auch auf die Grenzen einer Bürgergesellschaft hin. Er schließt mit der Hoffnung, daß die Deutschen in ähnlicher Weise, wie sie nach 1945 eine stabile politische Demokratie aufgebaut haben – entgegen mancher Skepsis –, künftig auch eine aktive Bürgergesellschaft begründen werden, wenn sie selbst und ihre politischen Eliten es nur wollen.

Helmut Klages: Engagement und Engagementpotential in Deutschland. Erkenntnisse der empirischen Forschung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/98, S. 29–38

Es gibt in Deutschland – unter Einschluß der neuen Bundesländer – sehr viel mehr ehrenamtliches Engagement, als man bisher glaubt und weiß; darüber hinaus gibt es aber auch einen ungeheuren bislang noch ungehobenen Schatz von Engagementbereitschaften, die ein gewaltiges „Sozialkapital“ verkörpern, das in unserer Gesellschaft schlummert. Wir brauchen eine Strategie, die von dieser Erkenntnis ausgeht. Dabei spielt zunächst eine Rolle, das bürgerschaftliche Engagement zu einem „Leitbild“ zu erheben. Von Bedeutung ist aber auch, sich mit einem offenen Blick für die gesellschaftlichen Realitäten auf die vom Wertewandel geprägten Motivationsgrundlagen des Engagementinteresses wie auch auf die Engagementhemmnisse einzustellen, die es gegenwärtig noch gibt. Es geht hierbei vor allem um Informations- und Kontaktangebote, welche falsche Vorstellungen aufsprengen und konkrete Zugangswege aufweisen können. Weiterhin geht es um eine Erhöhung der Attraktivität des ehrenamtlichen Engagements, wobei ausdrücklich hinzuzufügen ist, daß hierbei auch an diejenigen Menschen zu denken ist, die sich nicht „aufopfern“ wollen, sondern die im Engagement die Befriedigung eigener Selbstentfaltungsbedürfnisse suchen und die bereit sind, hierfür Zeit und Energie aufzuwenden.