

Zivilgesellschaft – eine Reformidee und ihre Grenzen

Der Begriff „Zivilgesellschaft“ ist spätestens seit Ende des Kalten Krieges sowohl in öffentlichen als auch in sozial- und politikwissenschaftlichen Debatten zu einem Modewort geworden. Seine Verwendungsweise ist allerdings vielfältig, häufig auch unpräzise, und Verweise auf die Begriffsgeschichte vermischen sich in der Diskussion mit Themen der Gegenwart. Zu letzteren gehören beispielsweise Fragen der Demokratie, des gesellschaftlichen Zusammenhalts, des Verhältnisses zwischen Individuum und Gemeinschaft bzw. Staat, der friedlichen Lösung sozialer Konflikte oder auch die Auswirkungen des Kapitalismus und der Globalisierung. Im Zusammenhang mit solchen Fragen werden Probleme reflektiert, die latente oder auch aktuelle Gefahren für unsere gesellschaftliche Ordnung auf nationaler und globaler Ebene darstellen wie Machtmißbrauch, Totalitarismus, Politikverdrossenheit, gesellschaftlicher Zerfall, Ausgrenzung, Rassismus und Armut.

Zivilgesellschaft wird in der Regel als Teil der Lösung dieser gesellschaftlichen Probleme wahrgenommen und als autonom, emanzipatorisch, integrativ, verständigungsorientiert und plural charakterisiert. Insgesamt sieht man die politischen und sozialen Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen – soziale Netzwerke, Bürgerinitiativen, Lobbyarbeit, Kampagnen und gewaltfreie Protestaktionen – als Chance, Globalisierung, Demokratie und Wohlfahrt wieder miteinander zu verknüpfen. Sie sollen die Rolle einer kritischen Gegenöffentlichkeit übernehmen und dazu beitragen, das politische System – das nationale wie das internationale – auf die Anliegen der Bürger aufmerksam zu machen.

Inzwischen befassen sich erste Publikationen allerdings auch kritisch mit dem Thema. Kooperationserfahrungen mit zivilgesellschaftlichen Gruppen in Entwicklungs- und Transformationsländern sowie in der Konfliktprävention zeigen, daß diese nicht ausschließlich als positiver Katalysator gesellschaftlicher Spannungen, als Stimme Benachteiligter oder als das Gewissen in der Gesellschaft fungieren. Beispielsweise können politische und soziale Netzwerke auf Kosten des Ausschlusses anderer entstehen und somit Machtasymmetrien verstärken. Auch leben zivilgesellschaftliche Akteure nicht nur von Idealismus, und es wäre naiv zu meinen, die Finanzierungsstruktur einer Organisation – ihre Abhängigkeit von Spenden, Mitgliedsbeiträgen, staatlichen Mitteln oder Marktkalkülen – würde nicht deren handlungsleitende Überzeugungen beeinflussen. Und selbst in ihrem Wirken als kritische Gegenöffentlichkeit ist sie vielfach auf das Zusammenspiel mit den Medien angewiesen und muß deshalb deren Logik berücksichtigen.

Wenn aber zwischen dem Konzept der Zivilgesellschaft und deren sozialer Realität eine nicht unerhebliche Kluft besteht, ist zu Recht zu fragen: Aus welchen Quellen speist sich die verbreitete positive Überzeichnung des Phänomens? Der Zivilgesellschaftsdiskurs soll eine Antwort geben – aber auf welche Fragen? Und ist es die richtige Antwort? Um dies transparent zu machen, wird im folgenden ein Blick auf die Begriffsgeschichte geworfen, auf die gerade in wissenschaftlichen Debatten so häufig verwiesen wird; des weiteren werden die hinter der Diskussion stehenden aktuellen gesellschaftlichen Krisen aufgezeigt, für welche die Zivilgesellschaft geeignete Lösungspotentiale bieten soll, und abschließend werden die Problemseiten des viel gelobten Phänomens zusammengefaßt, die zeigen, daß Zivilgesellschaft allein die Antwort nicht sein kann.

Begriffsgeschichte – Bausteine zur Bedeutung von Zivilgesellschaft

Zur Untermauerung der Idee der Zivilgesellschaft beziehen sich Wissenschaftler und Politiker gern auf Autoren, die am Anfang der europäischen Geistesgeschichte stehen oder der Aufklärung angehören. Mit dem Verweis auf diese Autoren werden zugleich bestimmte historische Kontexte wachgerufen, die sozusagen die Mythen der Zivilgesellschaft begründen. Diese Mythen sind nicht zwangsläufig kompatibel, und Übersetzungsschwierigkeiten tun häufig ihr übriges, um eine einheitliche Begriffsverwendung unmöglich zu machen.

Anhand zentraler Autoren aus der Begriffsgeschichte werden im folgenden fünf Elemente herausgearbeitet, die nach wie vor im Zivilgesellschaftsbegriff eine wesentliche Rolle spielen: der mündige Bürger (Aristoteles), die politischen und zivilen Rechte des Bürgers gegenüber dem Staat (John Locke), die freiwilligen und autonomen Vereinigungen als Gegenmacht zum Staat und als Orte sozialer Integration (Alexis de Tocqueville), sowie die Vorstellung der Zivilgesellschaft als Gegenmacht zu Markt und ausbeuterischer Wirtschaftsordnung (Antonio Gramsci). Ein fünftes Element, das für die Wirkungsweise der Zivilgesellschaft als charakteristisch erachtet wird, ist ihr diskursives und in diesem Sinn gewaltfreies Einwirken auf die Sphäre der Öffentlichkeit (vor allem de Tocqueville). Zwar könnte man noch viele weitere Autoren herausgreifen, dennoch sind diese vier repräsentativ für viele Argumentationslinien der Debatte.

Bei Aristoteles (384–322 v. Chr.) wird mit „*koinonia politike*“ die dem Menschen angemessene Lebensweise benannt, die sich durch die herrschaftsfreie Vereinigung Freier und Gleicher in der Polis, dem antiken Stadtstaat auszeichnet. Die politische Ordnung der Polis ist durch die demokratische Selbstherrschaft ihrer Bürger charakterisiert: „Der gute Bürger aber muß sich sowohl regieren lassen als auch regieren können“ (Aristoteles, Politik). Diese Idee der Selbstregierung ist letztlich bei allen gegenwärtigen Theoretikern nach wie vor ausschlaggebend.

Der während der Aufklärung wirkende Philosoph John Locke (1632–1704) prägte den Begriff ebenfalls nachhaltig. Als Wegbereiter des Liberalismus und der Bürgergesellschaft geht der Vertragstheoretiker von einem aristotelischen Naturzustand aus, bei dem die Menschen als Freie und Gleiche aufgrund eines „Naturrechts“ ihre Rechte gegenseitig anzuerkennen haben. Die Staatsgewalt gründet im Gegensatz zum Absolutismus auf dem Willen der einzelnen und auf ihrer gemeinsamen Zustimmung als (mündigem) Volk. Aufgabe des Staates ist es, für Gleichheit, Freiheit und Recht auf Unverletzlichkeit von Person und Eigentum als den obersten Rechtsgütern zu sorgen. Aus der Erfahrungen des Kampfes gegen die absolutistische Herrschaft und der Verpflichtung des Staates, für das Wohl seiner Bürger zu sorgen, speist sich die Vorstellung der Zivilgesellschaft als Gegenmacht zum despotischen Staat.

Gleichzeitig hat das in der neuen bürgerlichen Ordnung implizierte Prinzip des Eigennutzes seine Schattenseiten, und es ist – wenn auch nicht nur – Aufgabe des Staates, zwischen Eigennutz und Gemeinsinn zu vermitteln. Freiwillige Vereinigungen spielen sowohl als „counter-vailing power“ als auch für die Bewältigung der egoistischen Tendenzen in der Bürgergesellschaft eine ausgleichende, katalytische Rolle. Insbesondere Alexis de Tocqueville (1805–1859) thematisiert sie als zentrale Akteure im demokratischen System. Freiwillige Vereinigungen ermöglichen es den Bürgern, über die Sphäre der Öffentlichkeit auf jene der Politik Einfluß zu nehmen. Sie dienen außerdem dem Zweck der Sozialisation der Individuen in die Gemeinschaft und bringen so Eigennutz und Gemeinsinn wieder in Einklang.

Im Werk von Antonio Gramsci (1891–1937) spielen die freiwilligen Vereinigungen eine Rolle ganz anderer Art. In Anlehnung an Karl Marx versteht er den bürgerlichen Rechtsstaat nicht als die institutionelle Verwirklichung eines übergeordneten Ideals von Freiheit und Gleichheit, sondern als ein Instrument der herrschenden Klasse, der Bourgeoisie, ihre Vormachtstellung – insbesondere durch die Verankerung der Produktionsverhältnisse in den Eigentumsrechten – zu reproduzieren. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind für Gramsci ein weiteres Vehikel der Bourgeoisie, mit dem sie ihre ökonomische Vorherrschaft auch ideologisch-diskursiv absichert. Er lokalisiert den Machtkampf nicht mehr zwischen Zivilgesellschaft und Staat, sondern zwischen Kapital und Arbeit. Gleichzeitig besitzt die Arbeiterklasse aber ihre eigenen Strukturen der Selbstorganisation und Ideologieverbreitung, und so wird Zivilgesellschaft zum Kampfplatz um „ideologische Hegemonie“ innerhalb der Klassengesellschaft.

Zivilgesellschaft als Antwort auf die Probleme der Gegenwart

Der kurze Blick auf die Begriffsgeschichte hat gezeigt, daß sich das Verständnis von Zivilgesellschaft verändern kann, je nachdem, welche gesellschaftlichen Wandlungsprozesse – Ablösung des Absolutismus, Grundlagen und Probleme der bür-

gerlichen Ordnung, Widerstand gegen dieselbe – an ihm reflektiert werden. Das gilt nicht minder für die gegenwärtige Diskussion. Populär wurde der Zivilgesellschafterdiskurs wieder durch die demokratischen Bewegungen in Lateinamerika und Osteuropa, die den dort herrschenden autoritären und totalitären Systemen ein Ende bereiteten und die Idee der Zivilgesellschaft als ununterdrückbare Gegenmacht zum Staat aufleben ließen. In den etablierten Demokratien westlicher Industrienationen werden im Zusammenhang mit Zivilgesellschaft jedoch ganz andere Sachlagen reflektiert. Die verschiedenen Diskursstränge beziehen sich auf Probleme des Systems repräsentativer Demokratie, auf die soziale Krise liberaler Gesellschaften, auf Probleme des Wohlfahrtsstaates und auf den Akzeptanzverlust des Neoliberalismus. Hinzu kommen inzwischen die Herausforderungen der Globalisierung auf internationaler Ebene. Viele der Kontroversen nehmen dabei die oben beschriebenen Bedeutungselemente in ihre Argumentationen auf.

1. *Repräsentative Demokratie – die radikaldemokratische Zivilgesellschaft*

Repräsentative Demokratien stehen immer vor dem Problem, daß Repräsentanten und Repräsentierte oft nur sehr unmittelbar in Bezug zueinander stehen, wobei durchaus Uneinigkeit darüber herrscht, was im Sinn der Regierbarkeit und Steuerungsfähigkeit praktikabler ist. Vertreter einer Elitendemokratie halten (verfassungsmäßig garantierte) Bürgerrechte, geheime und regelmäßige Wahlen als Basis für geregelte Machtwechsel und Parteienwettbewerb für ausreichend. Innerhalb dieses institutionellen Rahmens liegen die politischen Eliten im Wettstreit um Macht und Wählerstimmen. Der Bürger erscheint allerdings nur als Konsument der angebotenen Parteiprogramme, nicht als selbständiger politischer Akteur. Die darin implizierte Kluft zwischen Herrschenden und Beherrschten ist gewünscht, da zu viel Bürgerbeteiligung als stabilitätsgefährdend erachtet wird.

Radikaldemokratische Ansätze fordern hingegen die Verringerung oder gar Abschaffung der Kluft und die Beteiligung aller an der Macht, die auch eine bessere Kontrolle korrupter Eliten ermöglicht. Gemäß der Idee der antiken Polis soll der mündige Bürger sowohl Regierter als auch Regierender sein. Emanzipatorische Konzepte der Zivilgesellschaft thematisieren deshalb auch die sozialen Bedingungen politischer Beteiligung, die es erst ermöglichen, aus der „stummen Klientel“ aktive Bürger zu machen. So schreibt das „Frankfurter Trio“:

„Öffentliche Fürsorge oder Sozialhilfe ist demnach keine Frage der Nächsten- oder Menschenliebe, auch keine Frage der Bestandssicherung für die kapitalistische oder eine bestimmte politische Ordnung, sondern Ausdruck *zivilier Solidarität*, die darauf abzielt, alle Bürger politisch zu ermächtigen, ihre Meinungen und Interessen selbsttätig zu artikulieren ... den Bürgern Handlungs-, Organisations- und Konfliktfähigkeit (zu) ermöglichen“ (Rödel u. a. 1989, 188).

2. *Probleme liberaler Gesellschaften – die patriotische Zivilgesellschaft*

Der – letztlich philosophische – Streit zwischen Liberalen und Kommunitaristen spiegelt die Dilemmata liberaler Gesellschaften und ist vor allem in den USA be-

heimatet. Das Ziel beider Lager ist die Stabilisierung des liberal-demokratischen Systems. Letzteres steht einerseits vor der Aufgabe, ein hohes Maß an Pluralismus zu gewährleisten und muß andererseits die „sozialen Bande“ der sich fragmentierenden Gesellschaft (Zunahme von Kriminalität an Schulen, Suchtproblemen, Scheidungsraten usw.) festigen. Dieser Disput soll an John Rawls (prozeduraler Liberalismus) und Charles Taylor sowie Martin Walzer (demokratischer Kommunitarismus) kurz illustriert werden:

Zentraler Kern liberaler Gesellschaftsauffassung ist das in den Bürgerrechten institutionalisierte Toleranzprinzip als „Waffe“ gegen eine despotische Gesellschaft. Deshalb erachten Liberale eine Gesellschaft unter anderem dann als liberal, wenn sie sich in ihren Auseinandersetzungen nicht der Gewalt, sondern des besseren Arguments bedient. Aus dem Toleranzprinzip leitet der am 24. November 2002 verstorbene John Rawls auch den Primat der Gerechtigkeit vor dem Guten, d.h. vor inhaltlich bestimmten Vorstellungen vom guten Leben sowie die Neutralität des Staates gegenüber partikularen Konzeptionen vom Guten ab. Die Religionsfreiheit in säkularen Staaten ist dafür das klassische Beispiel.

Die Kommunitaristen aber machen gerade das im Toleranzprinzip implizierte Verhältnis von Individuum und Gesellschaft für die Zerfallserscheinungen in der Moderne verantwortlich. Sie beschreiben den Liberalismus als eine Art Lebensphilosophie der Selbstverwirklicher:

„Das je einzelne Individuum verstehe sich als absolut frei, ungebunden und unabhängig – wenn es in die Gesellschaft eintrete und deren Verbindlichkeiten und Zwänge akzeptiere, dann nur, um seine Risiken zu minimieren“ (Walzer 1993, 159).

Da aber die Gesellschaft und nicht der einzelne die Bürgerrechte garantiert und das Individuum in die Gesellschaft hinein sozialisiert wird, hebt der Kommunitarismus den Primat des Kollektivs hervor. Daraus leitet er die Verpflichtung des Individuums gegenüber dem Gemeinwohl ab. Gemeinwohl setzt allerdings eine gemeinsame Vorstellung vom guten und richtigen Leben voraus, die wiederum der pluralen und heterogenen modernen Gesellschaft nicht gerecht wird; man denke beispielsweise nur an das geflügelte Wort von der „Ökodiktatur“.

Beide Lager fordern letztlich demokratische Prozeduren: die einen, damit vernünftige Individuen sich argumentativ über Interessenkonflikte und gemeinschaftliche Belange einigen, und die anderen, um sich fortlaufend über das Gemeinwohl zu verständigen. Damit liegen die Positionen erdenklich nah beieinander. Dennoch ergeben sich leicht unterschiedliche Akzente im Zivilgesellschaftsbegriff. Da für die Kommunitaristen die Frage des sozialen Bandes im Vordergrund steht, zeichnet sich Zivilgesellschaft für sie durch das Vorhandensein freiwilliger Vereinigungen und die Identifikation der Bürger mit „ihren“ politischen Institutionen aus. In der sozialen Einheit des Nationalstaates meint dies die Haltung des Republikanismus und der patriotischen Identifikation (vgl.

Taylor 1993, 116). Liberale sehen es umgekehrt. Für sie liegt der Kern der Zivilgesellschaft in der Lockschen Idee der Bürgerrechte. Alles andere ist nachgeordnet:

„Civil societies sind im Allgemeinen gekennzeichnet durch die Existenz autonomer, d.h. nicht staatlich oder in anderer Weise zentral geleiteter Organisationen und Institutionen als Organe des Volkswillens. Politische Parteien und Gewerkschaften gehören hierzu, aber auch Industrieunternehmen und soziale Bewegungen, freie Berufe und autonome Universitäten, freie Kirchen und gemeinnützige Stiftungen. ... Doch der operationale Kern meines Begriffs der civil society liegt nicht in diesen Organisationen und Institutionen als solchen. Er liegt vielmehr in dem Ensemble von legitimen Ansprüchen, die man als Bürgerrechte bezeichnen kann“ (Dahrendorf 1991, 262).

3. Die doppelte Krise des Wohlfahrtsstaates – Zivilgesellschaft als Dritter Weg

Die Auseinandersetzungen um den Wohlfahrtsstaat haben sowohl eine politische als auch eine wirtschaftspolitische Dimension. Wirtschaftspolitisch kann man den Disput auf die Formel „Neoliberalismus versus Keynesianismus“ bringen. Der Keynesianismus empfiehlt ein wohlfahrtsstaatliches System sozialer Absicherung und die Stimulierung der Nachfrage als Faktoren gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Stabilität. Auf politischer Ebene steht der Wohlfahrtsstaat außerdem für ausgleichende Gerechtigkeit und Chancengleichheit und damit als eine Art empirische Voraussetzung für die Verwirklichung universeller Individualrechte. Nicht nur Wirtschaftsliberale, sondern auch Neokonservative kritisieren jedoch, daß soziale Absicherung sowohl den Anreiz zu arbeiten als auch zu investieren senken und deshalb das Wirtschaftswachstum lähmen.

In der politischen Frage nach dem Ab- und Umbau des Wohlfahrtsstaats, d.h. der (Teil-) Privatisierung der Sozialpolitik, spiegelt sich ebenfalls der kommunitaristisch-liberale Diskurs. Zwar befürworten beide Lager die „Stärkung der Zivilgesellschaft“ durch das Subsidiaritätsprinzip, doch favorisiert liberale Politik häufig den Markt als zentrales gesellschaftliches Steuerungsinstrument. Kommunitaristen lehnen die darin implizierte Individualisierung sozialer Risiken hingegen ab, da der einzelne seine Rechte nicht selbst garantieren kann, sondern nur die Gemeinschaft. Sie fordern aber als „Gegenleistung“ eine stärkere Verpflichtung des Individuums gegenüber der Gemeinschaft, zum Beispiel in Form eines „allgemeinen sozialen Dienstes“. Außerdem rücken sie die sozial integrative Funktion der freiwilligen Vereinigungen gemäß de Tocqueville in den Mittelpunkt der politischen Debatte. Dort geht es, kurz gefaßt, um den „Dritten Weg“ zwischen Markt und Staat, dem der „community“ (vgl. Etzioni, 1995). Für die Organisation der Wohlfahrt bedeutet das, daß private nichtprofit-orientierte Organisationen Aufgaben der öffentlichen Fürsorge und andere gemeinnützige Tätigkeiten übernehmen. In diesem Zusammenhang wird von den freiwilligen Vereinigungen häufig als Drittem Sektor gesprochen.

4. Die Krise neoliberaler Politik – Zivilgesellschaft als Akteur deliberativer Politik

Entstaatlichung bzw. Deregulierung bezieht sich im Rahmen neoliberaler Programmatik auch und vor allem auf Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik. Wegen seiner negativen sozialen Auswirkungen, zum Beispiel durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der Standorte, ist der Neoliberalismus allerdings seinerseits in eine Akzeptanzkrise geraten und zunehmend zum kritischen Ziel zivilgesellschaftlicher Akteure geworden. Das spiegelt sich zum Beispiel in der Theoriebildung bei Jürgen Habermas. In Anlehnung an Gramsci und dessen Widerstand gegen die Bourgeoisie sieht er Zivilgesellschaft nicht nur als Gegenkraft zum Staat, sondern auch zur Wirtschaft. Er betont insbesondere das diskursive Moment der Zivilgesellschaft und arbeitet ihre Rolle als intermediäre Instanz heraus, die in gesellschaftlichen Spannungssituationen über die Medien in die Sphären der Politik und Wirtschaft hineinwirken kann. Dabei ordnet er die Zivilgesellschaft der Sphäre der Lebenswelt zu. Sie bildet für ihn die „soziale Grundlage autonomer Öffentlichkeit“, der er eine „sozialintegrative Gewalt der Solidarität“ zuschreibt, die sich gegen die Gewalten, Geld und administrative Macht behaupten können soll. Hierin sieht Habermas auch den zentralen Unterschied zum Begriff der „bürgerlichen Gesellschaft“, der für ihn das marktwirtschaftliche System der Arbeit und des Warenverkehrs bezeichnet:

„Was heute Zivilgesellschaft heißt, schließt nämlich die privatrechtlich konstituierte, über Arbeits-, Kapital- und Gütermärkte gesteuerte Ökonomie nicht mehr, wie noch bei Marx und im Marxismus, ein. Ihren institutionellen Kern bilden vielmehr jene nicht-staatlichen und nicht-ökonomischen Zusammenschlüsse und Assoziationen auf freiwilliger Basis, die die Kommunikationsstrukturen der Öffentlichkeit in der Gesellschaftskomponente der Lebenswelt verankern“ (Habermas 1992, 443).

5. Globalisierung – ein vierter Debattenkontext

Durch das Ende des Kalten Krieges Anfang der 90er Jahre und die dadurch beschleunigte Globalisierungsdynamik erfährt das Thema Zivilgesellschaft zusätzlichen Auftrieb. Angelpunkt des Problems ist die „Entgrenzung“ der Ökonomie und ihr Wechselspiel mit nationaler und internationaler Politik. Die Zunahme transnationaler Unternehmen, ihrer Produktionsnetzwerke und Standortflexibilität setzt Nationalstaaten unter Wettbewerbsdruck um deren Investitionen. Nationalstaatliche Politik verliert durch diesen Druck an Steuern, Steuerungseffektivität und durch eingeschränkte sozialpolitische Handlungsmöglichkeit auch an Legitimation. Für die internationale Ebene stellt sich außerdem die Frage der Akzeptanz internationaler Politik bei den Bürgern, deren Legitimationsketten für die meisten nicht nachvollziehbar sind und auf deren Entscheidungen sie scheinbar keinen Einfluß mehr haben. Das gilt insbesondere, wenn es um fortschreitende Liberalisierung der Weltmärkte und den Abbau von nationalstaatlichem Protektionismus geht.

In der Diskussion um die Probleme der Globalisierung verläßt auch die Zivilgesellschaftsdebatte ihren nationalen Rahmen. Im Zentrum stehen Fragen des

Demokratiedefizits internationaler Organisationen, der kollektiven Handlungsfähigkeit bei globalen Problemlagen wie beispielsweise des Klimaschutzes und das Problem der Abfederung sozialer Härten durch sogenannte Strukturanpassungen – besonders in den Entwicklungsländern. Zivilgesellschaftliche Akteure sollen zur Lösung dieser Probleme beitragen, indem sie in zahlreiche Foren internationaler Institutionen vor allem der Vereinten Nationen eingebunden werden, in horizontalen Netzwerken gemeinsam mit Akteuren aus staatlichen, privatwirtschaftlichen und internationalen Organisationen an globalen Lösungen für spezifische Probleme zusammenarbeiten (z.B. die Weltkommission für Staudämme) und vielfach die Umsetzung von Projekten und Programmen vor allem im Sozial- und Bildungsbereich übernehmen. Dieser von oben gewollten Einbindung nichtstaatlicher Akteure stehen die Proteste zivilgesellschaftlicher Organisationen und der grenzüberschreitend organisierten „Neuen Sozialen Bewegungen“ gegenüber, die ihrerseits von unten eine Veränderung und Demokratisierung des internationalen Systems anstreben. Entsprechend fällt das Urteil, was unter internationaler Zivilgesellschaft zu verstehen ist, recht unterschiedlich aus und auch hier spiegeln sich die bereits dargelegten Diskussionsstränge wider.

Für viele baut das Verständnis von globaler bzw. internationaler Zivilgesellschaft auf der „*international relation definition*“ von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) auf (vgl. Lewis 2001). Maßgeblich für die Definition von Nichtregierungsorganisationen als internationaler Zivilgesellschaft sind deren Beteiligungsstrukturen bei den internationalen Organisationen, deren grenzüberschreitendes Themenspektrum und die Bezugnahme auf internationale Konventionen, zum Beispiel der Menschenrechte oder des Rechts auf Nahrung. Die Nichtregierungsorganisationen sollen eine ähnlich komplementäre Rolle einnehmen und eine Gegenmacht bilden, so wie man dies von nationaler Zivilgesellschaft im Verhältnis zu Staat und nationaler Wirtschaft annimmt. Aus dieser Sicht beruht ihre Legitimation, auf internationaler Ebene unterschiedlichste Interessen zu vertreten, auf ihrer – zum Teil geschrumpften – Rückkoppelung an eine Basis, auf der Spendenbereitschaft von Bürgern, auf dem Zuspruch der Medien (Öffentlichkeit) und der politischen Kultur des Pluralismus. Viele sehen in den Nichtregierungsorganisationen deshalb den Keim der sich herausbildenden Weltzivilgesellschaft (z.B. Nuscheler 2001).

Theoretiker, die sich am gramscianischen und radikaldemokratischen Verständnis von Zivilgesellschaft orientieren (z.B. Brand u.a. 2001), betrachten die neuen Kooperationsformen und Beteiligungsstrukturen für Nichtregierungsorganisationen im internationalen System hingegen kritisch. Beklagt werden zum einen der Mißbrauch von Nichtregierungsorganisationen als Legitimationsersatz für die Demokratiedefizite multinationaler Organisationen und ihre Instrumentalisierung als Ersatz für staatliches und zwischenstaatliches Handeln. Zum anderen sieht man Defizite in den Nichtregierungsorganisationen selbst, da es ihnen häufig an demokratischen Organisationsstrukturen und Basisnähe mangle. Sie vertreten nicht

notwendig eine Politik von unten, sondern seien bereits häufig institutionalisierte Mittlerinstanz, politische Elite und Dienstleister. Deshalb verweist man für internationale Zivilgesellschaft auf Akteure mit emanzipatorischem Charakter wie die grenzüberschreitenden sozialen Bewegungen und die international vernetzten Gewerkschaften.

Für liberale Konzepte wie beispielsweise von John Keane (2001) besteht die internationale Zivilgesellschaft (er nennt sie „global civil society“) hingegen aus allen nichtstaatlichen Akteuren, die transnational tätig sind – sei es politisch, sozial oder wirtschaftlich –, sich für ein Maximum an Gewaltfreiheit und Respekt einsetzen und eine kosmopolitische Ausrichtung haben. Zu ihnen zählt er auch transnationale Konzerne, insofern sie durch ihr Interesse an gesellschaftlicher Stabilität einen „civilizing effect“ haben. Ihm geht es um das Ziel einer Humanisierung der sozialen Beziehungen, zu dem auch und gerade Wirtschaftsakteure beitragen können.

Warum Zivilgesellschaft keine hinreichende Antwort sein kann

Aus dem bisher Gesagten wird deutlich, daß je nach zu bewältigender Problemlage auf verschiedene, der Zivilgesellschaft zugeschriebene positive Potentiale verwiesen wird, um gesellschaftliche Reformen unterschiedlichster Art anzustoßen. Hingegen wird kaum erörtert, wo die Grenzen dieser Potentiale liegen. Die aus der Begriffsgeschichte und wissenschaftlichen Diskursen abgeleiteten Eigenschaftsbestimmungen in der Literatur, nach denen Zivilgesellschaft im Wesen demokratieorientiert, autonom, sozial integrativ, solidarisch, gemeinwohlorientiert oder gewaltfrei sei, sind deshalb zu hinterfragen. Zu den hier zusammengetragenen kritischen Aspekten gehören: die Auswirkungen der Wohlfahrtsorganisation auf die Autonomie von Zivilgesellschaft, mögliche Nebenwirkungen vermehrter direktdemokratischer Beteiligung auf die Repräsentativität von Demokratie, antidemokratische Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure, der ausschließende Charakter von Gemeinschaften und Netzwerken, das Prekäre der Zivilität, Machtasymmetrien und Legitimationsprobleme innerhalb der Zivilgesellschaft und die Abhängigkeit ihres Wirkens in der Öffentlichkeit von den Medien. Diese kritischen Aspekte wahrnehmen zu können, setzt voraus, daß man von einem normativen zu einem soziologischen Zivilgesellschaftsbegriff übergeht. Als Zivilgesellschaft gelten hier also Zusammenschlüsse von Bürgern zur Durch- und Umsetzung ihrer Interessen und politischen Überzeugungen. Diese Herangehensweise hilft, die materiellen und institutionellen Voraussetzungen zivilgesellschaftlicher Aktivitäten im Auge zu behalten.

Wohlfahrtsorganisation und Autonomie der Zivilgesellschaft. Die wachsende Bedeutung des Dritten Sektors für die Sozialpolitik nach dem Prinzip der Subsidiarität kann als Autonomiezuwachs für zivilgesellschaftliche Akteure interpretiert werden. Doch wenn dahinter der Abbau staatlich garantierter Wohlfahrt steht, besteht

die Gefahr, daß sich die Kompetenzerweiterung auf das Management sozialer Versorgung beschränkt. Die Auslagerung der Erbringerschaft sozialer Dienstleistungen vom Staat in den Dritten Sektor bedeutet nicht automatisch mehr Gestaltungsmacht der Bürger. Außerdem ist damit die Frage der Finanzierung dieser sozialen Leistungen nicht geklärt. Werden die staatlichen Mittel gekürzt, müssen sich auch nichtprofit-orientierte Organisationen für ihre Finanzierung an Marktkalküle anlehnen, wenn man davon ausgeht, daß Mitgliedschaften und Spenden die Kosten sozialer Leistungen nicht decken können. Veränderte Finanzierungsstrukturen werden wiederum Rückwirkungen auf die Aktivitäten und Strukturen der Organisationen haben.

Direktdemokratie und Repräsentativität. In Bezug auf die Zunahme direktdemokratischer Praktiken geben Kritiker zu bedenken, daß mehr direkte Partizipation von Bürgern in der Politik nicht gleichbedeutend mit einem Mehr an Demokratie für die überwiegend inaktive Bevölkerungsmehrheit ist. Starke partizipatorische Elemente können die verstärkte Vernachlässigung von Interessen inaktiver, bevormundeter oder zu schwacher Bevölkerungsteile zur Folge haben, da die politisch aktive Zivilgesellschaft sich häufig aus Mittelschichten und Intellektuellen zusammensetzt. Es gibt keinen Automatismus, der die Interessen der inaktiven Mitbürger in deren Sinn berücksichtigt. Zivilgesellschaft kann deshalb nur komplementär zu einem funktionierenden demokratisch-repräsentativen System wirken. Sie allein kann keine Repräsentativität gewährleisten. Diese wäre – wenn überhaupt – nur über die systematische und verpflichtende Einbindung von Bürgern und Bürgerinnen in politische Entscheidungen zu erreichen.

Akteure ohne demokratische Ausrichtung. „Grundrechtliche Garantien allein können freilich Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft vor Deformation nicht bewahren“ (Habermas 2001, 357). Es gibt keine Garantie dafür, daß sich zivilgesellschaftliche Akteure prodemokratisch und gemäß dem Toleranzprinzip verhalten. Auch ausländischer- und demokratiefeindliche Bewegungen sind Bewegungen von Bürgern. Sie wegen ihrer mangelnden demokratischen Gesinnung aus der Betrachtung auszuschließen, ist problematisch, da sie als politische Akteure dadurch nicht verschwinden. Solche Tendenzen in der Zivilgesellschaft kann man auch nicht mit dem Argument ignorieren, es handle sich hierbei um eine vernachlässigbare Minderheit, denn bei vielen zivilgesellschaftlichen Belangen handelt es sich um Anliegen von Minderheiten (z.B. Schwulen-Lesben-Bewegung, Behinderteninitiativen usw.). Mangelnde Gemeinwohlorientierung ist ebenfalls ein problematischer Vorwurf, da zivilgesellschaftliche Organisationen häufig darauf zielen, hergebrachte Gemeinwohlvorstellungen aufzuweichen (z.B. die Familie als einzig richtige Form des Zusammenlebens). Darüber hinaus nutzen viele Initiativen die demokratischen Foren, ohne dabei deren Erhalt zu berücksichtigen.

Integrierende und ausschließende Tendenzen. Ähnlichen Einschränkungen ist das sozial integrative Moment der Zivilgesellschaft unterworfen. Zivilgesellschaft-

liche Netzwerke können nicht nur gemeinschaftsbildend wirken, sondern auch desintegrierend. Ihre Organisationen können Ungleichheit ebenso vergrößern und zum Zerfall von Gesellschaft, gar zu Bürgerkrieg beitragen, wenn sie entlang gesellschaftlicher Konfliktlinien verlaufen. Zivilgesellschaftliche Organisationen werden oft das Wohl ihrer eigenen Klientel im Auge haben, ohne gesamtgesellschaftliche Interessen oder diejenigen anderer Gruppen zu berücksichtigen. Außerdem bedeutet soziale Integration in eine Gemeinschaft nicht zwangsläufig, daß diese demokratisch strukturiert ist. Die soziale Integration kann gar den Verzicht auf demokratische Mitsprache und die Unterordnung in hierarchische Beziehungen voraussetzen. Eine Gruppe von Forschern zur Zivilgesellschaft in Transformations- und Entwicklungsländern entwickelte deshalb den Begriff der „ambivalenten Zivilgesellschaft“ (Croissant u. a. 2000, 37).

Zivilität der Zivilgesellschaft. Es wäre wiederum vorschnell zu meinen, daß die Ambivalenz der Zivilgesellschaft mit ihren Schattenseiten eben vor allem ein Phänomen noch nicht entwickelter Demokratien und Marktwirtschaften sei. Zivilität ist immer ein prekärer und auch ein relativer Zustand. Er kann sich in Krisen- oder Kriegszeiten schnell ändern. Undemokratische Ideen können in der Bevölkerung an Zulauf gewinnen oder sich gar durchsetzen, wenn Sicherheits- und Wohlstandsbedürfnisse dadurch gesichert erscheinen. Das zeigt sich beispielsweise, wenn Bürger gegen Asylbewerber mobil machen. Selbst wenn sie sich hierfür ausschließlich demokratischer Mittel bedienen, kann dabei von einer sozial integrierenden Wirkung nicht die Rede sein. Das schließt natürlich nicht aus, daß es auch zivilgesellschaftliche Akteure sind, die genau solchen Aktivitäten vehement entgegenreten. Allerdings ist Zivilität bzw. ziviles Verhalten weder ein notwendiges Merkmal aller zivilgesellschaftlichen Akteure, noch ist es ihnen allein vorbehalten.

„*Countervailing Power*“ mit *Machtasymmetrien und Legitimationsproblemen.* Die eben genannten ambivalenten Aspekte der Zivilgesellschaft sind ebenfalls für die Fragen des Mächtigegleichgewichts und der Legitimationsressourcen innerhalb der Zivilgesellschaft relevant. Beide Aspekte sind kritisch und werden um so kritischer, je mangelhafter und je weniger repräsentativ das übrige System der Interessenvermittlung ist. Deshalb übt in demokratisch verfaßten Nationalstaaten nicht nur die Zivilgesellschaft eine Kontrollfunktion gegenüber dem Staat aus, sondern auch der Staat kann gegen zivilgesellschaftliche Akteure vorgehen, wenn diese sich verfassungswidrig verhalten. Demokratisierungsbemühungen dürfen deshalb nicht allein die Zivilgesellschaft im Blick haben, sondern müssen immer auch das dafür notwendige Institutionengefüge beachten.

Grenzen kritischer Gegenöffentlichkeit. Das Wirken der Zivilgesellschaft als kritische Gegenöffentlichkeit ist wiederum vielfach auf das Zusammenspiel mit den Medien angewiesen und muß deren Logik berücksichtigen. Da Medien dem Druck der hohen Einschaltquote bzw. Auflagenstärke unterliegen, neigen sie in ihrer Berichterstattung zu Spektakulärem und Eingängigem, so daß sie vorhandene Vorur-

teilsstrukturen – zum Beispiel gegen Migranten – mitunter eher verfestigen statt abzubauen helfen. Dies kann die Vermittlung von Inhalten zivilgesellschaftlicher Organisationen erschweren, verzerren oder verwässern. Es kann sie aber auch erleichtern, wenn sie selbst auf diesen Vorurteilsstrukturen aufbauen.

Internationale Zivilgesellschaft. Die internationale Zivilgesellschaft – egal ob man sie nun als Nichtregierungsorganisationen, die Menge emanzipatorisch ausgerichteter Organisationen und Bewegungen oder die Gesamtheit aller transnational agierender nichtstaatlicher Akteure versteht – ist ebenfalls von einigen der oben genannten Kritikpunkte betroffen. Durch ihre Lobbying- und Watch-Dog-Aktivitäten, durch ihre Kooperation in der Politikumsetzung und durch ihre Forderungen nach Transparenz und demokratischer Kontrolle im internationalen System trägt sie sicherlich ein demokratisierendes Moment in die institutionellen Strukturen hinein. Es wäre jedoch vorschnell, zu meinen, daß sie die mangelnde Repräsentativität des internationalen Systems langfristig ersetzen oder angemessen ausgleichen könne. Es könnte sogar eine Art Legitimationssymbiose entstehen, d.h. daß nicht nur internationale Organisationen durch zivilgesellschaftliche Beteiligung an gesellschaftlicher Legitimation gewinnen, sondern umgekehrt auch die Halbinstitution „Internationale Zivilgesellschaft“ selbst – womöglich mit der Folge, daß abnehmender Basisbezug unerkannt bleibt. Hinzu kommt, daß die Kapazität zur Vernetzung solcher Organisationen oder zur Expansion in andere Länder mitunter von den zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängt; diese sind je nach nationaler und institutioneller Anbindung sehr unterschiedlich, und das gilt auch für ihre Einflußmöglichkeiten auf Entscheidungsträger. Dies führt durchaus zu unausgewogenen Machtverhältnissen innerhalb der internationalen Zivilgesellschaft – zum Beispiel zwischen den Weltregionen.

Resümee

Der Zivilgesellschaftsdiskurs ist essentiell, um demokratischen und sozial engagierten, zivilen Kräften gesellschaftlichen Freiraum zu sichern (vgl. Giner 1995, 319). Der Diskurs selbst ist demokratisierend. Allerdings muß man unterscheiden können, von welchem Typ oder Aspekt der Zivilgesellschaft jeweils die Rede ist. Geht es um das Konzept der liberal-bürgerlichen Gesellschaft, inklusive der Bürgerrechte und des Rechts auf Gründung von freiwilligen Vereinigungen und Interessenverbänden? Geht es um Organisationen des Dritten Sektors, die ohne Profitorientierung staatliche Aufgaben übernehmen? Oder geht es um eine emanzipatorische Zivilgesellschaft, die sich gegen Interessen der politisch und wirtschaftlich Mächtigen zur Wehr zu setzen versucht?

Vor allem aber muß man fragen, in welchem Verhältnis Begriff und Reformidee der Zivilgesellschaft zur sozialen Realität stehen. Dazu gehört auch, die Wechsel-

wirkungen zwischen der Entwicklung von Institutionen und von Zivilgesellschaft zu berücksichtigen – zum Beispiel den Zusammenhang von Verfassung und wechselseitigen Kontrollmöglichkeiten von Zivilgesellschaft und Staat. Dies gilt besonders für die Übertragung des Konzepts als gesellschaftliches Modell auf Entwicklungsländer und auf die internationale Ebene. Denn: Zivilgesellschaft ist eben nicht allein Subjekt, sondern auch Objekt gesellschaftlicher und politischer Entwicklungen.

LITERATUR

Aristoteles, Politik, hg. v. O. Gigon (München 1976); Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates, hg. v. U. Brand u. a. (Münster 2001); J. L. Cohen u. A. Arato, Civil Society and Political Theory (New Baskerville 1999); A. Croissant, H. –J. Lauth, W. Merkel, Zivilgesellschaft u. Transformation: ein internationaler Vergleich, in: Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft u. Transformation, hg. v. W. Merkel (Opladen 2000) 9–50; R. Dahrendorf, Die gefährdete Civil Society, in: Europa u. die Civil Society (Castelgandolfo-Gespräche), hg. v. K. Michalski (Stuttgart 1991) 247–263; Ch. Taylor, Die Beschwörung der Civil Society, ebd. 52–81; The Responsive Communitarian Platform: Rights and Responsibilities, in: Rights and the Common Good. The Communitarian Perspective, hg. v. A. Etzioni (New York 1995) 11–23; S. Giner, Civil Society and its Future, in: Civil Society: Theory, History, Comparison, hg. v. J. A. Hull (Cambridge 1995) 301–325; J. Habermas, Diskursive Politik u. Zivilgesellschaft. Über die Rolle der Bürger-Assoziationen in der Demokratie, in: E+Z Entwicklung u. Zusammenarbeit 42 (Bonn 2001) 356–357; ders., Faktizität u. Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts u. des demokratischen Rechtsstaats (Frankfurt 1992); J. Keane, Global Civil Society?, in: Global Civil Society 2001, hg. v. H. Anheier u. a. (Oxford 2001) 23–47; D. Lewis, The Management of Non-Governmental Development Organizations. An Introduction (London u. New York 2001); F. Nuscheler, Die NGOs als Sauerteig der Zivilgesellschaft, in: Das Rechtssystem zwischen Staat u. Zivilgesellschaft. Zur Rolle gesellschaftlicher Selbstregulierung u. vorstaatlicher Schlichtung, hg. v. J. Nautz u. a. (Wien 2001) 231–238; J. Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit (Frankfurt 1979); U. Rödel u. a., Die demokratische Frage (Frankfurt 1989); M. Walzer, Die kommunitaristische Kritik am Liberalismus, in: Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften, hg. v. A. Honneth (New York 1993) 157–180.