



Auswärtiges Amt



Internationale Konferenz

“Verfassung und Zivilgesellschaft: Grundlagen der demokratischen Entwicklung Afghanistans”

Impulspapier

Zivilgesellschaft zwischen politischer Demokratisierung und staatlicher Konsolidierung

von Dr. Wim van Meurs

*Bertelsmann Forschungsgruppe Politik
Centrum für angewandte Politikforschung, München*

Bad Honnef, 1.12.2002

Kooperationsveranstaltung des Auswärtigen Amtes, Berlin, der Friedrich Ebert Stiftung, Berlin und der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Zivilgesellschaft als Konzept

Der Begriff „Zivilgesellschaft“ führt zurück auf die Wurzeln des europäischen politischen Denkens. Das Konzept „Zivilgesellschaft“ hat jedoch in den vergangenen Jahrhunderte erhebliche Wandlungen erlebt. Bei den Klassikern Plato oder Cicero wird die Zivilgesellschaft dem Staat gleichgesetzt. Dagegen galt es in Osteuropa nach der Wende 1989/1991 als die Rettung vor dem (allmächtigen) Staat.

Erst in der Moderne, als der Staat sich eine neue Qualität und Dominanz im Verhältnis zu den Bürgern aneignete, entstand die Idee einer Gesellschaft überhaupt und einer Zivilgesellschaft als eines Freiraums – parallel zu, aber separat vom Staat. In diesem Raum konnten Bürger sich nach ihren eigenen Interessen und Präferenzen assoziieren. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Zivilgesellschaft von einem Freiraum zu einer Ausfallbasis für unabhängige politische Aktivität – gegen einen autoritären oder repressiven Staat. So wurde der an sich neutrale Begriff während des Kalten Krieges durch den Kampf gegen linke und rechte Diktaturen in Südamerika bzw. Osteuropa normativ aufgeladen.

Während den achtziger und neunziger Jahren wurde Zivilgesellschaft zum Mantra. Es war ein Mantra der gesellschaftlichen Revitalisierung in den politikverdrossenen, konsolidierten Demokratien des Westens. Es war ein Mantra der Legitimität für Gegeneliten in Südamerika und dann auch in Osteuropa, erst in ihrem Kampf gegen eine Junta oder ein Einparteienregime und dann als neue Machthaber. Es war ebenfalls ein Mantra der Honorigkeit für integrative Reformkräfte in Südosteuropa und Südamerika nach Fremdenhass, Genozid, Bürgerkrieg und Vertreibung.

Somit ist „Zivilgesellschaft“ einerseits eine universell angewandte Norm für politische Demokratisierung und staatliche Konsolidierung, andererseits aber auch der Versuch, gesellschaftliche Realitäten in einzelnen Regionen und Staaten zu ergründen und zu gestalten. Aus heutiger Sicht vermischen sich oftmals die beiden Varianten: Zivilgesellschaft als gesellschaftlicher Freiraum, wie er mehr vom angelsächsischen Raum geprägt wurde, oder Zivilgesellschaft als politisch-moralische Instanz. Je nach Kontext ist der soziale Prozess an sich wichtiger oder die Zählung der politischen Macht. Das kumulative Ideal der Zivilgesellschaft als Wundermittel zur Befähigung der Bevölkerung, gegen die soziale Atomisierung durch Marktwirtschaft und Globalisierung, für politische Rechenschaft und Verwaltungstransparenz sowie zur Schaffung von öffentlichen und sozialen Gütern bleibt dabei aber immer ein Lichtstreifen am Horizont.

Zivilgesellschaft als Realität

Es stellt sich die Frage, welche Aufgaben zivilgesellschaftliche Institutionen im Beziehungsgeflecht zwischen Bürgern und Staat leisten können. Nicht weniger relevant sind aber die Fragen nach den Möglichkeiten, das Konzept zu übertragen oder die Bildung

einer Zivilgesellschaft durch Außensteuerung zu begleiten. Hierbei darf vor allem nicht außer Acht gelassen werden, welches die jeweiligen endogenen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige zivilgesellschaftliche Entwicklung sind.

Obwohl das Spannungsverhältnis zwischen Bürgern, gesellschaftlichen Gruppen und dem Staat weltweit als Dauerthema seinesgleichen sucht, gewinnt es gerade in widrigen Umständen an Brisanz – Umständen wie Wirtschaftsniedergang, Staatsschwäche und -versagen oder gerade einem dominanten Staat sowie ethnisch-religiösen Spaltungen und generell Konflikten in der Gesellschaft.

Garantien und Schutz der Zivilgesellschaft

Keine Verfassung kann die nachhaltige Entwicklung einer Zivilgesellschaft erwirken oder auch nur stimulieren. Verfassungsmäßige Garantien ermöglichen lediglich zivilgesellschaftliche Aktivität und unterbinden Behinderung durch staatliche oder andere Akteure. Bedeutsamer noch als das explizite Bekenntnis zum zivilgesellschaftlichen Freiraum und die Zusicherung des besonderen staatlichen Schutzes für die Zivilgesellschaft ist somit die Unterlassung. Nur die Unterlassung der negativen (staatlichen) Intervention und Kontrolle schützt den Freiraum wirksam (ohne damit eine strenge Trennung zwischen den zivilgesellschaftlichen und politischen Bereichen zu postulieren). Die verfassungsmäßige Verankerung von Grundrechten, wie der Schutz der Privatsphäre, der Versammlungsfreiheit, Pressefreiheit und Redefreiheit oder etwa der gesetzlichen Verankerung des Vereinsrechts setzen den Rahmen.

Aktive Unterstützung des Staates (und der internationalen Gemeinschaft) für die sich herausbildenden zivilgesellschaftlichen Strukturen umfassen Förderung der Gemeinnützigkeit durch Steuererleichterungen bzw. -befreiung für entsprechende Vereine, Stiftungen und Organisationen. In der Praxis gemeinsamer Zielsetzungen verwischt sich so die Grenze zwischen Staatsverwaltung und Zivilgesellschaft, indem der Staat die Bedeutsamkeit nicht-staatlicher Organisationen anerkennt und indem diese Organisationen eine Stärkung der Leistungsfähigkeit des Staates anstreben.

Auf Dauer kann eine Zivilgesellschaft aber nicht nur auf staatlichen Schutz und internationale Unterstützung bauen. Die wahren Ecksteine für die Konsolidierung sind langfristig (1) die Verwobenheit mit der Bevölkerung und in deren Alltag, (2) regionale und internationale Vernetzung mit gleichgesinnten Assoziationen und vor allem (3) eine zivilgesellschaftliche Kultur. Nur ein von der breiten Bevölkerung getragenes Verständnis eines auf Zivilgesellschaft aufbauenden Staates macht die rechtlich zugesicherten Freiheiten wirksam. Die Ausgestaltung der Zivilgesellschaft ist ebenso national- bzw. kulturspezifisch wie der Ausgleich zwischen staatlichen Prärogativen und gesellschaftlichen Aufgaben. Entscheidend bleibt daher die Schaffung der erforderlichen Freiräume und Rechtsgarantien.

Nicht trivial ist zuletzt auch, dass zivilgesellschaftliche Aktivitäten und Organisationsformen sich konform zur Verfassung und der Gemeinschaft der Bürger als

Souverän des Staates verhalten. Im weitesten Sinne würde Zivilgesellschaft alle Organisationsformen außerhalb des Staatsapparats umfassen, ungeachtet ihres Anspruchs auf „Gemeinnützigkeit“. Im idealisierten Sinne ist die Zivilgesellschaft als solche eine moralische Instanz.

Zivilgesellschaftliche Aufgaben

Als Vermittler zwischen individuellen Bürgern und dem Staat übernimmt die Zivilgesellschaft eine Reihe von Leistungs- und Kommunikationsaufgaben in beide Richtungen. Da keine zivilgesellschaftliche Organisation beanspruchen kann, die Gesellschaft, d.h. das souveräne Volk, als solche zu repräsentieren, ist eine Vielfalt zivilgesellschaftlicher Vermittler unabdingbar, damit Zivilgesellschaft nicht zu Demokratieersatz wird. Andererseits sollte die Zivilgesellschaft die Leistungsfähigkeit des Staates ergänzen und unterstützen, ohne zum Ersatz für einen versagenden Staat zu werden. Durch diese doppelte Vermittlungsrolle lässt sich Zivilgesellschaft mit drei großen Aufgabenbereichen nur idealtypisch von „Gesellschaft“ oder „Staat“ trennen.

- Die **Mobilisierung** sozialer Akteure und Gruppen, um ihre Leistungsfähigkeit und politisches Gewicht zu stärken sowie die **Repräsentation** deren Interessen im Verhältnis zur politischen Macht und anderen gesellschaftlichen Strukturen. Die Bandbreite reicht von der Mobilisierung größerer nicht-organisierter Gemeinschaften, z.B. auf kultureller, religiöser oder ethnischer Grundlage, bis hin zu etablierten Interessensvertretungen wie Gewerkschaften oder Berufsverbänden.
- Der Anspruch von **Pressure-Groups** beim Einwirken auf und die **Kontrolle** und das **Monitoring** staatlichen Handelns ist es dagegen, ein Gemeingut und keine Partikularinteressen zu vertreten. Menschenrechtsorganisationen, Umweltverbände und Antikorruption-NGOs sind bestrebt, auch unter Rückgriff auf internationale Netzwerke die öffentliche Meinungsbildung zu mobilisieren, politische Prioritätensetzung der nationalen Autoritäten und vor allem auch die effektive Implementierung der Versprechen zu beobachten und kritisch zu begleiten.
- Den Staat **ersetzen oder ergänzen** in Leistungsbereichen, die heute als öffentliche Aufgaben angesehen werden, z.B. im Bereich Sozialfürsorge, Bildung oder Gesundheitswesen. Die Masse zivilgesellschaftlicher Aktivitäten, wenn nicht die prominentesten sind in dieser Kategorie der gesellschaftlichen Selbstorganisation und Selbsthilfe anzusiedeln, die sich mit oder ohne staatliche Unterstützung um das Wohlbefinden ihrer eigenen Mitglieder bzw. der Gesamtbevölkerung kümmern.

Insgesamt kommt in einer Konstellation wie der in Afghanistan heute der Zivilgesellschaft eine Schlüsselrolle zu im Zusammenspiel aus Bürgern, Regierung und internationalen Organisationen. Dies unabhängig davon, ob man zivilgesellschaftliche Organisationen eher als Fürsprecher der Bevölkerung, als verlängerten Arm der internationalen Gemeinschaft oder als Stütze des Staates versteht. Ohne politische Demokratisierung und staatliche Konsolidierung als wichtigste gemeinsamen Herausforderungen verläuft sich

auch die Vermittlerrolle der Zivilgesellschaft in ihren unterschiedlichen Formen und Ausrichtungen.

Ist Zivilgesellschaft übertragbar?

Als solches ist das Konzept „Zivilgesellschaft“ ein Produkt der westlichen modernen Industriegesellschaft. Damit stellt sich die Frage der Übertragbarkeit im Falle Afghanistans noch einmal anders als nach einem autoritären kapitalistischen Regime in Südamerika oder nach einem autoritären sozialistischen Modernisierungsversuch in Osteuropa.

Die Erfahrungen der Transformation und Konfliktnachbearbeitung in anderen Weltregionen haben gezeigt, dass sich gerade Zivilgesellschaft nicht nur begrifflich einer genauen Definition entzieht, sondern sich auch praktisch kaum objektivieren sowie nur bedingt von außen oder oben steuern lässt. Während eine nachhaltige Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen eine endogene Basis und Programmatik erfordern, lassen sich aber gerade in der Anfangsphase Außenunterstützung und damit eine gewisse Aufoktroierung von Agenden und Prioritäten nicht leugnen.

Wenn es verwertbare Lektionen aus diesen Erfahrungen gibt, betreffen diese vor allem die nüchterne Erkenntnis, daß auch eine wie auch immer geartete Zivilgesellschaft nicht vor den Grunddilemmata einer Nachkonflikts- und Wiederaufbauphase gefeit ist, die von Außensteuerung, Stabilitätsimport und Entwicklungsunterstützung gekennzeichnet ist. Die Monitoring-Funktion der NGOs ist kein Ersatz für demokratische Kontrolle, die Interessensvermittlung durch Breitenorganisation kein Ersatz für konstruktive Parteienpolitik, die Leistungen der Selbstorganisation kein Ersatz für die Handlungsfähigkeit des Staates. Dabei ist Vielfalt zwar ein untrügliches Kennzeichen einer vitalen Zivilgesellschaft, die Vielzahl von Initiativen gerade in einer kritischen oder von Außenunterstützung geprägten Situation keine verlässliche Grundlage für nachhaltige zivilgesellschaftliche Entwicklung. Auch für jede zivilgesellschaftliche Organisation ist die Stärkung der eigenen Rückkopplung an die Bevölkerung und die Verantwortung für eigenes Handeln eine nicht zu unterschätzende Herausforderung, um den Anspruch der beidseitigen Vermittlung zwischen Staat und Bevölkerung gerecht werden zu können. Schließlich kann Zivilgesellschaft nur gesamtstaatlich integrativ wirken, wenn auch die Vertretung von Gruppeninteressen konstruktiv, nach innen demokratisch und auf der Verfassung fußend wahrgenommen werden. Auf der Habenseite der Erfahrungen anderer Weltregionen finden sich die konsolidierende Wirkung einheimischer Strukturen im politischen und staatlichen Aufbauprozess sowie deren Vorreiterrolle in der Initiierung regionaler Kooperation und interethnischer Verständigung.

Fazit: Zwischen Staat und Bürgern

Wenngleich Zivilgesellschaft - weder im angelsächsischen einer freien Gemeinschaft der Bürger noch im europäischen Sinne einer moralischen Instanz - vor einem herrischen Staat schützen kann, sind der Schutz von Zivilgesellschaft in Verfassung und politischer Praxis ein untrügliches Indiz für Demokratisierung und Konsolidierung des Staates. Die Aufgaben, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen übernommen werden, leiten sich ab aus den Herausforderungen, vor denen ein Land wie Afghanistan steht. Entscheidend ist nicht die Übertragung von Organisationsformen, Themensetzungen und Handlungsmuster, sondern die Schaffung von Freiräumen und Rahmenbedingungen. Jede Konstellation aus Traditionen und Herausforderungen bedingt eine andere Aufgabenverteilung und Gewichtung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen, andere Organisationsformen und vor allem auch eine andere Themen- und Prioritätensetzung. Diese Spezifität kann weder gänzlich kulturell-historisch bedingt sein, noch von externen Vorgaben überschrieben werden.

Gerade in einer gespaltenen und traumatisierten Gesellschaft mit einem Staat im (Wieder)Aufbau ist die Zivilgesellschaft vor allem als Prozess zu verstehen, als Dialog zur Aussöhnung in Bezug auf die Vergangenheit und Verständigung über die gemeinsame Zukunft. Während in manchen europäischen Kontexten ein Zuviel an Programmen der Staats- und Nationsbildung zu Zerwürfnissen geführt hat, ist die Idee eines afghanischen Staates als gemeinsames Unterfangen aller Bürger der afghanischen Nation ungeachtet Religion, Ethnizität, Abstammung oder Geschlecht erst in Ansätzen erkennbar.

Eine Verfassung, die eine Gesellschaft zur Selbstorganisation befähigt und die dazu notwendigen Freiräume und Anreize schafft, wäre ein wichtiger erster Schritt in die richtige Richtung.