

Verbände und Staat: ein sich wandelndes Verhältnis im Spannungsfeld von autonomen Gestaltungsansprüchen und Dienstleistung

Im Bereich der kulturellen Bildung findet derzeit, ausgelöst durch das Programm „Kultur macht stark. Bündnisse für Bildung“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, eine Diskussion über die Rolle von Verbänden statt. Sollten, so die Kritiker auf einer Tagung der Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung, die zur Verfügung gestellten Mittel nicht besser den Kommunen zur Verfügung gestellt werden? Verlieren Verbände nicht ihr kritisches Potential, wenn sie solche Projekte übernehmen? Werden sie nicht durch Mitwirkung an Programmen des Bundes immer mehr zu Dienstleistern? Diese Fragen sind Anlass dafür, sich mit dem wandelnden Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft auseinanderzusetzen.

Die Grundlagen des Verhältnisses von Staat und Verbänden schienen lange Zeit geklärt: Verbände sind Akteure der organisierten Zivilgesellschaft, die ihre Mitglieder entlang gemeinsamer Anliegen, Interessen und Werte gewinnen. Handelt es sich um Dachverbände, so sind diese als eine Art „Verein der Vereine“ Koordinationszentren ihrer Mitgliedsorganisationen, die ihnen bei der Durchsetzung ihrer Ziele und Anliegen Unterstützung geben. Die Entscheidungsprozesse in Verbänden sind – entsprechend der Vorgaben des Vereinsrechts – nach demokratischen Prinzipien organisiert. Mit dem Gemeinnützigkeitsrecht hat der Staat ein Instrument geschaffen, um die Vereine bei der autonomen Verfolgung von als „gemeinnützig“ gekennzeichneten Zwecken steuerrechtlich zu privilegieren. Mit dem Zuwendungsrecht unterstützt der Staat die Aktivitäten der Verbände. In einigen Bereichen hat er wesentliche Aufgaben nach dem Subsidiaritätsprinzip den Verbänden übertragen und stattet sie mit den erforderlichen Ressourcen dafür aus. In besonderem Maße gilt dies etwa für die Wohlfahrtsverbände im Bereich der sozialen Dienste.

Das Verhältnis von Staat und Verbänden steht freilich schon seit einiger Zeit unter erheblichen Veränderungsdruck: Die Aufgaben der Verbände werden zunehmend als zu erbringende Dienstleistungen definiert und die Vergabe von Mitteln marktförmig über Preis-Leistungs-Relationen gestaltet. Zuwendung wird so zum Dienstleistungsauftrag und das Gemeinnützigkeitsrecht wird so gedeutet, dass der Verfolg gemeinnütziger Zwecke v.a. als Staatsentlastung, d.h. als Übernahme von im

Grunde staatlich zu erbringenden Zwecken verstanden wird. Die Folgen einer solchen Entwicklung sind deutlich erkennbar. Der praktische Verfolg der verbandlichen Zwecke wird immer stärker orientiert an staatlichen Vorgaben und Ausdeutungen. Die Autonomie der Verbände bei der Umsetzung ihrer (gemeinnützigen) Zwecke wird massiv eingeschränkt. Komplementär kommt es zu einer in der Forschung immer deutlicher kritisierten Ökonomisierung des „Dritten Sektors“, d.h. zu einer v.a. an betriebswirtschaftlichen Kriterien orientierten Organisation der Leistungserbringung. Diese Entwicklung macht die Skepsis der Kritiker nachvollziehbar, die mit jeder weiteren Verbändemitwirkung an Bundesprogrammen eine Vertiefung der Dienstleistungsorientierung, Ökonomisierung und Staatsabhängigkeit befürchten.

Weder Staat noch Markt können jedoch auf die Funktionen der Zivilgesellschaft verzichten. In der aktuellen Diskussion steht die Funktion der Zivilgesellschaft als Koproduzent sozialer Leistungen im Zentrum. Doch dürfen andere zivilgesellschaftliche Funktionen nicht übersehen werden: In sozialer Hinsicht leistet Zivilgesellschaft wesentliche Beiträge zur sozialen Integration. In der wissenschaftlichen Diskussion über das „soziale Kapital“ der Gesellschaft wird mit Recht vor allem die Brücken bauende Funktion des Sozialkapitals hervorgehoben, die der Separierung und Ausgrenzung wie auch den Stereotypen und Feindbildern entgegenwirkt, die die Zivilität auch der demokratischen Gesellschaft bedrohen. Zivilgesellschaft ist aber auch ein bedeutender Ort der politischen Sozialisation. Aus der Perspektive der Zivilgesellschaft ist Politik nicht nur eine Angelegenheit der gewählten Repräsentanten und der Parteien – der Gestaltungs- und Partizipationsanspruch der Zivilgesellschaft ist ein Wärmestrom, auf den die repräsentative Demokratie angewiesen ist. Zivilgesellschaft ist zudem Kontroll- und Frühwarnsystem, öffentlicher Resonanzverstärker und Artikulator gesellschaftlicher Problemlagen.

Diese politischen Funktionen der Zivilgesellschaft werden durch das advokatorische Eintreten für die Interessen marginalisierter und sozial schwacher Gruppen sowie den so genannten „Public interest-Lobbyismus“ ergänzt. Engagement, Selbstermächtigung, Freiwilligkeit und Selbstorganisation gehören – ganz im Sinne des Staats- und Verfassungsrechtlers Ernst-Wolfgang Böckenförde – zu den Voraussetzungen, auf denen der demokratische Rechts- und Verfassungsstaat basiert, ohne sie aber mit den eigenen Mitteln herstellen und reproduzieren zu können. Gerade auch im kommunalen Raum gilt es daher die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure zu stärken.

Die gestaltende und autonome Rolle der Verbände als zivilgesellschaftliche Akteure bei der wertgebundenen Umsetzung der eigenen Zwecke kann nicht durch einen Rückzug aus staatlichen Förderprogrammen bewahrt oder zurückgewonnen werden. Die praktische Stärkung einer zivilgesellschaftlichen Handlungslogik erfordert vielmehr eine aktive und energische Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Verbänden und seiner rechtlichen Rahmenbedingungen. Diese Diskussion muss mit dem Ziel der Stärkung der Zivilgesellschaft auch in Europa geführt werden. Die erforderliche Neuaushandlung von Aufgabenwahrnehmung und Rahmenbedingungen benötigt – jenseits der etablierten Formen korporatistischer Interessenarrangements – einen transparenten und partizipativ gestalteten Diskurs der Zivilgesellschaft mit Staat und Wirtschaft auf Augenhöhe über die Aufgaben zivilgesellschaftlicher Ordnungspolitik eines „ermöglichenden“ Staates.

PD Dr. Ansgar Klein ist Geschäftsführer des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE).

Kontakt: ansgar.klein@b-b-e.de

Dieser Beitrag wurde zuerst veröffentlicht in Politik & Kultur. Zeitung des Deutschen Kulturrats, Ausgabe 5/2013. Wir danken für die Genehmigung zur Veröffentlichung.

Weitere Informationen unter: http://www.kulturrat.de/puk_liste.php