



9/2023

Ulrich Silberbach, dbb

Staat und Bürgerschaft – Plädoyer für ein neues Miteinander

Unsere Gesellschaft steht ganz offensichtlich unter großer Spannung. Sie ist polarisiert. Diese Polarisierung, die erhebliche Zentrifugalkräfte bewirkt, hat bekannte und vielfach diskutierte Ursachen. Es wäre aber zu einfach, die allgemeine Unruhe und Verunsicherung allein an einzelnen Phänomenen festzumachen. Wieder mehr miteinander zu wagen, bleibt möglich. Neue Ansätze für eine ermöglichende öffentliche Verwaltung, die ihren Gemeinwohlauftrag partnerschaftlich und kooperativ mit den Bürgerinnen und Bürgern erfüllt, können dabei hilfreich sein. Die Politik ist gefordert, dafür die Rahmenbedingungen zu schaffen. Wir Gewerkschaften sind als wichtige gesellschaftliche Kraft dazu aufgerufen, daran konstruktiv und proaktiv mitzuwirken. Im Kern geht es um die Frage, was unsere Gesellschaft in Krisenzeiten zusammenhält und welche Rolle dabei der Staat und sein öffentlicher Dienst einnehmen können. Aber wer ist überhaupt der Staat? In welchem Verhältnis stehen die staatlichen Institutionen zu den Bürgerinnen und Bürgern – und umgekehrt? Nachfolgend werden Antworten auf diese und weitere drängende Fragen sowie Vorschläge für ein neues Miteinander von Verwaltung und Bürgerschaft versucht.

Wer ist der Staat?

»Der Staat, das bin ich«, war der Leitspruch des französischen Sonnenkönigs. Wichtige Triebkraft für die Staatswerdung war das Bedürfnis der Monarchen, mehr Steuern erheben zu können für den Unterhalt von Söldnern und später von regulären Armeen. Der neuzeitliche Staat war ein Produkt der Aufklärung. Auch wenn der große Preußenkönig Friedrich II. nicht weniger absolutistischer Herrscher war als Ludwig XIV., gab es doch einen signifikanten Unterschied: Der Alte Fritz verstand sich nicht als Manifestation der Staatsidee, sondern als erster Diener des Staates. Viel bürgernäher freilich war auch dieses Staatsverständnis nicht. Der Staat war ein Abstraktum, dem höchste Autorität zukam. Der Staat stand klar über den Menschen. Das spätere Bismarckreich war zwar ein Rechtsstaat, der vor allem

Eigentumsrechte und wirtschaftliche Freiheiten garantierte, aber noch lange keine Demokratie. Auch in der Bundesrepublik Deutschland sind weiterhin Spurenelemente jenes zum Glück überkommenen Obrigkeitsstaats vorhanden. Das passt schon lange nicht mehr in die Zeit und mag zusammen mit einer deutschen Vorliebe für rechtliche Überperfektion zu den Problemen beitragen, die aktuell in der Diskussion sind und die Fähigkeit unserer Gesellschaft zur Anpassung an dynamische Prozesse lähmen. Dies gilt besonders im Lichte der vielfältigen Krisen unserer Zeit.

Geißeln der Menschheit

Pandemien und Kriege und die damit einhergehenden wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen sind wiederkehrende Geißeln der Menschheit. Es ist sehr traurig, dass diese »Normalität« nun nach Europa zurückgekehrt ist, und doch werden wir Europäerinnen und Europäer damit umgehen müssen. Auch Migration ist, ohne die erheblichen aktuellen Probleme kleinreden zu wollen, kein neues Phänomen. Es gibt sie, seitdem der Mensch den aufrechten Gang erlernt hat. Keine Nation der Welt ist auf einen einzigen »Volksstamm« zurückzuführen. »Populisten« gab es schon im alten Rom, »Demagogen« im klassischen Griechenland, und auch Desinformation, solange es Kommunikation gibt. Neue Entdeckungen und Technologien sorgten zu allen Zeiten für disruptive Dynamiken und Prozesse, bedeuteten Aufstieg für die einen und Abstieg für die anderen. Selbst einschneidende Klimawandelerfahrungen sind, ohne die existenziellen Gefahren des menschengemachten Klimawandels in Frage stellen zu wollen, nicht völlig neu. Wir leben in keiner besonders dunklen Zeit. Eine solche anzunehmen, wäre so oder so nicht hilfreich, denn Angst lähmt.

Krisenresilienz

Also sind die genannten Herausforderungen keine gänzlich neue Menschheitserfahrung. Auch wenn die heute in Deutschland und Europa lebenden Generationen Vergleichbares noch nicht in dieser Dichte und Intensität erfahren haben, sind Seuchen und Kriege doch tief in der kollektiven Erinnerung verankert und prägen uns und unsere politische Kultur. Entscheidend für den Umgang mit solchen Krisen ist die »Resilienz« einer Gesellschaft, also ihre Fähigkeit zur Krisenbewältigung. Das Auf und Ab von Wirtschaftszyklen, auch strukturelle Anpassungsprozesse, sind ohnehin völlig normal. Allein die Krisen unserer Zeit begründen noch nicht die Verunsicherung und den in Umfragen messbaren und in Wahlen feststellbaren allgemeinen Vertrauensverlust in den Staat und seine Institutionen, die sich allerorten beobachten und auch in repräsentativen Umfragen wie der dbb/Forsa [Bürgerbefragung](#) öffentlicher Dienst wissenschaftlich messen lassen. Auch dass die Krisen in geballter Form auftreten, ist nicht ungewöhnlich. Von hoher Bedeutung sind vielmehr die tieferliegenden Gründe für den aktuell zu beobachtenden Mangel an Zuversicht.

Neoliberalismus und Identitätspolitik

Der Neoliberalismus, der in den vergangenen Jahrzehnten mit einem ultraliberalen Verständnis von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft einherging, hat den gesellschaftlichen Zusammenhalt geschwächt, die seit der Jahrtausendwende zunehmende Identitätspolitik von links und rechts und die Unfähigkeit zum Dialog und zum Kompromiss zerstören ihn. Für den öffentlichen Dienst manifestierte sich diese Entwicklung im sogenannten »Schlanken Staat«, in massiven Stellenstreichungen, in hoher Aufgabendichte; in Wirtschaftlichkeitszielen, die oft genug in einem Spannungsverhältnis zu Gemeinwohlzielen stehen, und vielfach auch in dem Gefühl der Beschäftigten, ihren eigenen Erwartungen an die ihnen übertragenen Aufgaben nur noch bedingt gerecht werden zu können. Die zeitweise Kurskorrektur, der Stellenaufwuchs, wird inzwischen durch den demografischen Wandel erschwert.

Verrohung und Gewalt

Die Auswirkungen der allgemeinen Verunsicherung spüren wir auch und ganz besonders im öffentlichen Dienst im täglichen Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern. Das gilt für praktisch alle staatlichen Aufgabenbereiche von der allgemeinen Verwaltung über die Sozialverwaltung bis zu Bildung und Sicherheit. Seit vielen Jahren schon zeigen sich die gesellschaftlichen Zentrifugalkräfte auch in zunehmender Verrohung, in Übergriffen auf Mitarbeitende des öffentlichen Diensts, aber auch auf andere Kolleginnen und Kollegen, die mit Gemeinwohlaufgaben betraut sind und mit dem Staat identifiziert werden. Da werden Feuerwehrleute, Beamte und Freiwillige, oder Mitarbeitende der Freien Wohlfahrtspflege in Hinterhalte gelockt, können Frontdesk-Beschäftigte etwa in der Arbeits- und Sozial- oder der Finanzverwaltung nicht mehr ohne größte Vorkehrungen angstfrei arbeiten. Bedrohung und Gewalt gegen Lehrerinnen und Lehrer – mal liegt es an gescheiterter Integration, mal an einem rechtsextremen Umfeld – spielt an vielen Schulen eine immer größere Rolle. Aus verbalen Attacken, die viele öffentliche Foren prägen, vor allem die digitalen, wird allzu schnell physische Gewalt.

Staatsbedienstete und Bürgerschaft

Die öffentlich Bediensteten, die den Erregungszustand unserer Gesellschaft aus nächster Nähe erleben, sind natürlich auch Teil dieser Gesellschaft. Vor allem sind sie selbst Bürgerinnen und Bürger. Trotzdem wird der Staat von vielen Menschen nach wie vor als eine abstrakte Größe wahrgenommen, die losgelöst von der »Zivil«-Gesellschaft zu sehen wäre. Jedoch sind Beamtinnen und Beamte in einer freiheitlichen Demokratie auch in Uniform Teil der Bürgerschaft. Dennoch bleibt die Unterscheidung zwischen Staat und »Zivilgesellschaft« wichtig, wo es auf der einen Seite um den gesellschaftlichen

Ordnungsrahmen und seine Durchführungsorgane geht und auf der anderen Seite um die vielfältigen Selbstorganisations- und auch Selbstheilungskräfte der Gesellschaft. Freilich sind beide aufeinander angewiesen. Hier ist der Garant für Rechtsstaatlichkeit und dort das Movens für Innovation und Entwicklung, bürgerschaftliches Engagement und unternehmerische Initiative. Sie können nicht ohneeinander. Der freiheitlich-demokratische Rechtsstaat setzt den Rahmen für Chancengleichheit und fairen Wettbewerb. Die Bürgerinnen und Bürger, die öffentliche Ämter bekleiden, stehen insoweit in einer besonderen Verantwortung. Für eine zukunftsfähige, lebendige Gesellschaft, die sich Freiheit und Wohlstand sichert, kommt es aber ebenso sehr auf jede einzelne Bürgerin und jeden einzelnen Bürger an und was diese, ihre garantierten Freiheiten ausschöpfend, in Vereinigungen zu leisten bereit und in der Lage sind.

Rahmenbedingungen für Engagement

Insgesamt ist angesichts der mit dem Neoliberalismus der vergangenen Jahrzehnte einhergehenden Individualisierung und der heute üblichen digitalen Kommunikation und Unmittelbarkeit ein Rückgang analogen ehrenamtlichen Engagements in Vereinen und Verbänden zu beobachten. Das neoliberale Mantra »Privat vor Staat« ging ein Stück weit auch mit Privatinteresse vor Gemeinwohl einher. Auch den demokratischen Parteien fehlt es an qualifiziertem Nachwuchs. Auf kommunaler Ebene werden mancherorts kaum noch Kandidatinnen und Kandidaten für öffentliche Wahlämter gefunden, was allerdings nicht nur ein Engagementproblem ist, sondern auch mit der gesellschaftlichen Verrohung zusammenhängt und den Bedrohungen, denen sich kommunalpolitisch Aktive inzwischen vielerorts ausgesetzt sehen. Nichtsdestotrotz und zum Glück sind viele Menschen weiterhin engagiert. Viele verlegen ihre Aktivität in Projekte und Kampagnen, die sie als besonders fokussiert und damit als zielführender erleben als deliberative Prozesse in demokratisch verfassten Vereinen mit oftmals beschwerlicher Konsenssuche. Eine Zeitlang haben die klassischen Organisationen versucht, diese Formate zu imitieren und sich gleichsam neu zu erfinden. Mehr und mehr stellen sie aber fest, dass sie dabei ihre Seele verkaufen. Ebenso wenig wie eine differenzierte Darstellung in ein Bild mit einigen wenigen Zeilen Text zu fassen ist, kann Zusammenhalt per Flashmob organisiert werden. Am Ende bleibt ein Mob ein Mob. Demokratie per Knopfdruck wird schnell zur Simulation und damit zur Farce. Und was untrennbar mit neuen Engagement- und Aktionsformen verbundenen digitalen Echokammern fehlt, sind Kontinuität und Anbindung. Viele Kampagnen bewegen sich in Echtzeit im digitalen Äther, verflüchtigen sich aber ebenso schnell wie ein billiges Parfum und erzielen wenig nachhaltige Wirkung.

Neue Formen des Miteinanders

In einigen EU-Staaten schrumpfen die zivilgesellschaftlichen Räume, weil autoritäre Regime sie gezielt einengen. In praktisch allen, auch in Deutschland, werden sie enger, weil an die Stelle von offenen Diskursräumen, in denen Argument und Gegenargument respektvoll gewogen werden, diskursfreie Echokammern getreten sind und Algorithmen die kompromisslose Zuspitzung und Hassrede begünstigen. Dies festzustellen, bedeutet keine Absage an die digitale Welt. Ganz im Gegenteil. Nur verstehen wir es noch nicht, die neuen Technologien überwiegend so einzusetzen, dass sie auch der Entwicklung unserer Gesellschaft zuträglich sind. Während das Gespräch auf unseren Marktplätzen verstummt, vereinsamen unzählige Menschen in den sogenannten sozialen Netzwerken und verlieren jedes Selbstwert- und vor allem Selbstwirksamkeitsgefühl. Keine noch so gute KI-Anwendung kann dies kompensieren. Wenn unsere Gesellschaft krisenresilient werden soll, braucht sie mehr Austausch und Begegnung, was nicht mit Massenevents zu verwechseln ist. Die Digitalisierung aller Lebensbereiche muss ein Hilfsmittel sein, nicht aber ein Zweck an sich.

Digitale Verwüstung trifft auf digitale Wüste

Diese kritische Perspektive steht in keinem Widerspruch zum peinlichen Befund einer im internationalen Vergleich digital abgehängten deutschen Verwaltung. Der öffentliche Dienst, dessen Beschäftigte wir als dbb vertreten, arbeitet noch viel zu oft mit der analogen Akte. Wo es digitale Anwendungen gibt, sind sie in der Regel Insellösungen und zumeist noch auf die Benutzeroberfläche beschränkt. End-to-end ist noch ein Fernziel für die deutsche öffentliche Verwaltung und von flächendeckenden, auch europaweit anschlussfähigen Lösungen kann erst recht keine Rede sein. Das ärgert insbesondere die Kolleginnen und Kollegen selbst am allermeisten. Gegenwärtig tragen die digitalen Kommunikationsräume, wie oben dargestellt, zur Polarisierung unserer Gesellschaft bei, während der Staat der technologischen Entwicklung hinterherläuft. Beides müsste nicht so sein.

Engagement im öffentlichen Dienst

Die Menschen, die im öffentlichen Dienst beschäftigt sind, gleich ob als Angestellte oder als Beamte, sind nicht seltener bürgerschaftlich engagiert als andere Beschäftigtengruppen, statistisch gesehen vielleicht sogar häufiger. Ein hässliches Vorurteil sagt, sie hätten mehr Freizeit als andere. Dieser Abwertung gilt es entschieden zu widersprechen. Ein positiveres Vorurteil wäre, dass die öffentlich Bediensteten sich aufgrund ihrer Loyalität gegenüber dem Staat auch über ihren Dienst hinaus dem Gemeinwesen verpflichtet fühlen. In jedem Fall kommt ihnen, wo sie den Bürgerinnen und Bürgern im Namen des Staates begegnen, große Bedeutung für den Rahmen zu, den der öffentliche Raum für Engagement setzt oder bietet.

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus

Der Staat setzt den Rahmen, das bedeutet genauer: die Politik definiert ihn, die Verwaltung exekutiert ihn. In dieser alten Idee schwingt mit, dass der Staat und die Bürgerschaft sich gegenüberstehen. Ein Oben und Unten deutet sich an. Genau das ist nicht mehr zeitgemäß. Vielleicht ist es an der Zeit, dass die Bürgerinnen und Bürger sagen »Der Staat, das sind wir«. Eigentlich ist das auch nicht neu, denn nach dem deutschen Grundgesetz geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Die Volkssouveränität, deren ideelle Grundlagen wir dem Rousseauschen Gesellschaftsvertrag verdanken, bedeutet, dass jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger – gleich welcher Herkunft – integraler Bestandteil des Staates sind. Die Beschäftigten des öffentlichen Diensts erfüllen eine besondere Aufgabe, Teil des staatlichen Gemeinwesens sind alle Bürgerinnen und Bürger.

Die Macht des positiven Denkens

Die krisenresiliente freiheitliche Gesellschaft ist synonym für den rechtsstaatlich-demokratischen Verfassungsstaat. Sie sollte angesichts der Herausforderungen und der Zumutungen unserer Zeit das Ziel sein. Tagtäglich entnehmen wir den Medien, wo es in unserer Gesellschaft, in unserem Staat und unserer Staatlichkeit überall nicht gut läuft, und gewiss gibt es viel zu korrigieren und zu verbessern. Wir selbst haben viel dazu beigetragen. Gleichwohl reicht ein Blick in andere Teile der Welt, um zu sehen, dass Vieles doch noch ganz gut bei uns funktioniert und nach wie vor neue Entwicklungen, Ideen und Impulse Anlass für Hoffnung und Zuversicht geben. Auf diesem Befund ausruhen dürfen wir uns freilich nicht, denn wir können mehr. Die Kolleginnen und Kollegen im öffentlichen Dienst identifizieren sich mit ihren Aufgaben. In unseren Städten und Gemeinden gibt es unzählige Menschen und Initiativen, die sich für gemeinwohlorientierte Ziele einsetzen. Mancherorts wird dies schon zusammengedacht und in gemeinsames Handeln übersetzt.

Der ermöglichende Staat

Der Staat, also wir alle, schafft ein ermöglichendes Umfeld, gewährleistet Freiheitsräume und Rechtssicherheit. Dazu gehört weiterhin Prinzipienfestigkeit, hier und da vielleicht auch etwas mehr Empathie. Rechtssicherheit freilich sollte nicht so gelebt werden, dass aus der für die Rechtsstaatlichkeit unerlässlichen Herrschaft des Rechts eine Dominanz des Rechts im Sinne einer jede Initiative erstickenden Überregulierung wird. Hier ist vielleicht auch eine neue Rechtskultur gefordert, nicht nur die Zurückhaltung des Gesetzgebers oder die Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung. Ermessensspielräume zu nutzen ist wichtig. Worauf es ankommt, sind Klarheit und Transparenz und Checks and Balances. Konkret manifestieren kann sich der ermöglichende Staat vor allem dort, wo die Menschen leben, vor Ort in den Kommunen. Deshalb haben wir als dbb vor allem dort den

ermöglichenden Staat und mehr Miteinander zum Ziel. Natürlich geht es dabei auch um einige harte Fakten wie etwa Kompetenz- und Finanzierungsfragen der Kommunen, Stichwort Konnexität, aber auch um personelle und sachliche Voraussetzungen für gutes Verwaltungshandeln, womit vor allem die berechtigten Interessen unserer Mitglieder angesprochen sind. Im Vordergrund stehen sollte hier aber das Ausloten neuer Ideen wie zum Beispiel bereits bestehende kooperative Ansätze. So können die Kommunen die Bürgerinnen und Bürger politisch im Wege von Bürgerforen oder Agoren stärker in die Entscheidungsfindung einbeziehen und damit mehr Beteiligung ermöglichen und Politikverdrossenheit und geringer Wahlbeteiligung entgegenwirken. Und die kommunalen Verwaltungen können mit den örtlichen Vereinen konkrete Kooperationen eingehen, um auf diese koproduktive Weise Stadtentwicklung und Gemeinwohlziele wie zum Beispiel die klimaneutrale Transformation, die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen oder auch sichere und angstfreie öffentliche Räume miteinander zu verbinden und die engagierte Bürgerschaft zu unterstützen und zu aktivieren. Solche Koproduktion fördert die organisierte Zivilgesellschaft, die partizipative Demokratie und bietet auch einen Weg für den Umgang mit dem demografischen Wandel und dem damit verbundenen Fachkräftemangel. Längst laufen spannende Projekte dieser Art. Sie sollten flächendeckend Schule machen.

Nachdenken über Staat und Bürgerschaft

Wir wollen als gewerkschaftliche Spitzenorganisation für den öffentlichen Dienst und langjähriges Mitglied des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) weiter nachdenken über die Beziehung von Staat und Bürgerschaft und die Chancen, die in einem neuen Miteinander liegen. Dies tun wir gerne gemeinsam mit Ihnen! Vielleicht können wir so einen Beitrag dazu leisten, dass das Vertrauen in den Staat und seine Institutionen wieder größer und unsere freiheitliche Demokratie, die aktuell so vielen Angriffen und Gefährdungen ausgesetzt ist, nachhaltig gestärkt wird.

Autor: Ulrich Silberbach ist seit 2017 Bundesvorsitzender des dbb beamtenbund und tarifunion und zuvor, 2011 bis 2017, stellvertretender Bundesvorsitzender. Silberbachs Heimatgewerkschaft ist die komba gewerkschaft, die Beamte und Arbeitnehmer im kommunalen Bereich organisiert und deren Bundesvorsitzender er von 2011 bis 2017 war. Der dbb vertritt als Dachverband von mehr als 40 Mitgliedsgewerkschaften die Interessen von rund 1,3 Millionen Beamten und Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst und in den privatisierten Bereichen.

Kontakt: post@dbb.de

Weitere Informationen: <https://www.dbb.de/index.html>

Redaktion

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Europa

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel.: +49 30 62980-114

europa@b-b-e.de

www.b-b-e.de