

Benjamin Ewert

Bürgerschaft im Spannungsverhältnis zwischen Staat und Markt – Chancen einer Politisierung?

Eine gute Gesellschaft basiert nach Ansicht des Soziologen Anthony Giddens auf dem dynamischen Gleichgewicht von drei nach unterschiedlichen Funktionslogiken strukturierten Bereichen: eine aktive Staatstätigkeit, eine anständige Marktwirtschaft und eine starke Zivilgesellschaft. In Abweichung zu dieser normativ-politischen *Soll*vorstellung verlagert sich moderne Regierungstätigkeit (Governance) in der Realität ungleich auf die Akteure Staat, Markt und Zivilgesellschaft. Insbesondere der Einfluss des Marktes nimmt in netzwerkartigen Regierungsmustern westlicher Demokratien stark zu und erschwert den Anspruch auf einen kontinuierlichen „harmonischen Ausgleich der Sphären“. Gleichzeitig befindet sich der Bereich des Politischen, d.h. ein auf die Öffentlichkeit ausgerichtetes, nicht-ökonomisches Prinzip der demokratischen Willens- und Entscheidungsbildung, auf dem Rückzug. Begeleitet wird die Krise liberal-demokratischer Systeme durch die Verlagerung sozial-moralischer Faktoren in den Bereich des Privaten. Die (größtenteils) auf Markt- und Verfassungsmechanismen reduzierte Öffentlichkeit reproduziert nicht im ausreichenden Maße Bürgertugend, verstanden als freiwilliges auf das Gemeinwohl bezogenes bürgerschaftliches Engagement. Neben der Art und Weise des Regierens sind demnach auch die Merkmale von Staatsbürgerschaftskonzepten von einem dynamischen Wandlungsprozess ergriffen. Im Folgenden sollen zunächst anhand der These einer „Vermarktlichung von Staatsbürgerschaft“ die prägnantesten Veränderungen im Hinblick auf das Anforderungsprofil an Staatsbürger skizziert werden. Davon ausgehend werden in einem zweiten Schritt (Forschungs-)Fragen aufgeworfen, die auf das Repolitisierungspotential von Staatsbürgerschaft innerhalb von zunehmend marktförmig strukturierten Gesellschaften abzielen.

Wer sich mit dem Begriff Citizenship (zu deutsch: Staatsbürgerschaft) beschäftigt, entdeckt zunächst zwei Kontinuitäten von enormer Prägekraft: Zum einen die unangefochtene Bedeutung von Staatsbürgerschaftskonzepten. Erst die Verleihung des Bürgerstatus ermöglicht in demokratischen Gesellschaften eine politische, sozioökonomische und kulturelle Teilhabe des Einzelnen am verfassten Gemeinwesen. Wer und unter welchen Bedingungen Bürgerin oder Bürger werden darf, ist seit jeher Gegenstand leidenschaftlich geführter politischer Auseinandersetzungen. Zum anderen existiert eine offensichtliche Diskrepanz zwischen Staatsbürgerschaftsidealen und deren Verwirklichung in der Realität. Politischen Institutionen, denen die Etablierung sozialdemokratischer, liberaler, konservativer oder republikanischer Idealvor-

stellungen des Bürgers zukommt, korrelieren mit den tatsächlichen strukturellen Bedingungen komplexer Gesellschaften. Entscheidend für eine gelungene „Ausbildung zum Bürger“ ist traditionell der Zugang zu materiellen Ressourcen wie Bildung und Arbeit.

Gleichwohl kennzeichnen die Definitionsvarianten der schillernden Begriffe „Bürger“ und „Bürgerschaft“, das zeigt eine historische Analyse der Entwicklung von Staatsbürgerschaftsmodellen, ein beträchtliches Maß an Variabilität. Beispielsweise gilt T.H. Marshalls berühmter Staatsbürgerschaftsentwurf von 1950, der maßgeblich auf die Beendigung von Konflikten zwischen sozialen Klassen innerhalb von Nationalstaaten durch die sukzessive Herausbildung bürgerlicher, politischer und sozialer Rechte abstellt, gegenwärtig als Folie zur Fortentwicklung des Konzepts und weniger als „wirklichkeitsnahe“ Analyse. Der aktuelle Perspektiven- und Paradigmenwechsel umfasst mehrere Aspekte: *Erstens* wurde durch Theorien des Multikulturalismus sowie der de facto abnehmenden Homogenität (westlicher) Gesellschaften die (aus heutiger Perspektive) konzeptionelle Engführung von Marshalls Citizenshipmodell in Frage gestellt. *Zweitens* war eine Anpassung staatsbürgerschaftlicher Dimensionen an die Erfordernisse einer sich zunehmend diversifizierender Mehrebenenpolitik notwendig. *Drittens* – und hier liegt (vielleicht) die folgenreichste Veränderung – wurde das von Marshall propagierte „Citizenship-as-right-Modell“ im Zuge der sich gegenwärtig abzeichnenden Transformation von Wohlfahrtsstaaten zu Wohlfahrtsgesellschaften durch das Leitbild der „aktiven Staatsbürgerschaft“ ersetzt, dessen Komplementär der „aktivierende Staat“ ist.

Im Folgenden wird mit Bezug auf die Veränderung von Staatsbürgerschaft näher auf die weitreichenden Implikationen des letzten Punktes eingegangen. Aktivierungsstrategien forcieren eine Aufweichung des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat. Stärker betont werden indes die Wechselbeziehungen zwischen Bürger und Markt. Dieser Prozess führt zu einer Verschiebung der „Orte von Citizenship“. Hierunter ist eine räumliche Dreiteilung des Citizenshipmodells (in der Realität kommt es naturgemäß zur Überlappung und wechselseitigen Verschränkung der Sphären) in eine auf Mitgliedschaft basierende Staatsbürgerschaft, eine politische Bürgerschaft, die Partizipation im lokalen Umfeld des Einzelnen in den Mittelpunkt stellt sowie eine innerhalb der Marktsphäre verortete Bürgerschaft zu verstehen. Angetrieben durch Vermarktlichungsprozesse, etwa im Bereich der Sozialpolitik, und einer expandierenden Konsumkultur breitete sich die Dominanz des Marktes weiter aus. Die These lautet daher: Der Rahmen innerhalb dessen sich Staatsbürgerschaft entfaltet, ist durch Mechanismen des Marktes weit gehend durchdrungen. Im Gegenzug vollzog sich eine

Kolonialisierung des Nährbodens genuin politischer Staatsbürgerschaft. Politische Öffentlichkeit, als Voraussetzung für eine ergebnisoffene zivilgesellschaftliche Bearbeitung gesellschaftlicher Problemlagen und die Idealvorstellung des politisch partizipierenden Staatsbürgers (Citoyen) befinden sich in der Defensive.

Parallel zur Verlagerung von Sozialaufgaben auf die Ebene des Marktes, u.a. mittels der obligaten Verknüpfung sozialer Dienste an die Eigenverantwortung sowie Leistungs- und Vorsorgebereitschaft der Adressaten, verläuft demzufolge eine Transformation von Staatsbürgerschaft. Das „unternehmerische Selbst“ bzw. der effizient agierende Wirtschaftsbürger wurden von marktliberalen Verfechtern zum neuen Leitbild stilisiert. Aber auch Anhänger der progressiv-sozialdemokratischen Reformstrategie des dritten Weges (z.B. Giddens) unterstützten die ökonomische Aktivierung der Bürger, wenngleich sie weiterhin eine staatliche soziale Grundabsicherung fordern. Für ein Konzept von Staatsbürgerschaft – so eine weitere These – bedeutet diese Entwicklung einen Vorrang privater, ökonomischer und eigennützig-individualistischer Interessen. Gemeinsinn und Gemeinwohlorientierung sowie eine materielle und politische Solidarität der Öffentlichkeit drohen von einem marktgerechten Citizenshipmodell unterminiert zu werden. Dieser pessimistischen Perspektive lässt sich entgegen, dass gerade die sukzessive Ersetzung von Staat durch Markt als primären Bezugspunkt des Bürgers zu einer Ermächtigung des selbigen führt. Schließlich bedeutet das Abstellen auf den „aktiven Bürger“ bezogen auf die Wohlfahrtssicherung, dass dieser beispielsweise sowohl Konsument als auch Produzent persönlicher sozialer Dienstleistungen ist. Demnach wird eine Partizipationsbereitschaft des Bürgers bei der Bereitstellung einer sozialen Infrastruktur explizit eingefordert. Zu überprüfen ist, inwiefern die funktionale Eingliederung des Einzelnen in die Produktion von Sozialleistungen sozio-moralische Tugenden fördert und reproduziert. Zunächst einmal läge die Vermutung nahe, dass „von oben“ eingefordertes bürgerschaftliches Engagement mittels Methoden eines „sanften Autoritarismus“ (Fördern und Fordern) zu einer zwiespältigen Ermächtigung der Bürger führt. Dieser besitzt in seiner zugeordneten Doppelrolle als Konsument und Produzent einerseits neue Auswahlrechte und trägt für die Qualität sozialer Dienste teilweise eine direkte Mitverantwortung. Andererseits scheint in marktgerechten Servicekulturen ein eigenverantwortliches Engagement, das auf alternative (repolitisierte) Konzeptionen sozialer Lebenswelten abzielt, nicht vorgesehen. Das utilitaristische Ideal des mehr oder weniger marktkonformen Bürgers, scheint für Formen der politischen Einmischung wenig Platz zu lassen.

Vor dem Hintergrund des skizzierten Vermarktlichungsprozesses von Staatsbürgerschaft stellt sich die Frage nach Möglichkeiten einer Politisierung von Bürgern innerhalb von Marktgesellschaften. Notwendig ist aus demokratiepolitischer Perspektive eine Wiederbelebung des Diskurses über die grundsätzliche Frage „Warum sollen Menschen an der Gestaltung moderner Gesellschaft teilhaben?“. Hieran anschließend lässt sich fragen: Welche Auswirkungen hat es für den Fortbestand von Demokratien, wenn die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen vornehmlich zur Generierung privat-individualistisch agierender Wirtschaftsbürger beitragen?

Zu untersuchen sind daher realpolitische Partizipationsmuster und -erwartungen im Hinblick ihrer zugrunde liegenden Partizipationskonzepte. Zumindest theoretisch lassen sich drei Typen von Beteiligungsmotiven unterscheiden: Partizipation als *Selbstermächtigung*, Partizipation als *Selbstbindung* und Partizipation als *Selbstrationalisierung*. Die Leitidee einer Partizipationskultur in der Marktsphäre, so die hypothetische Vermutung, erzeugt bei Bürgern in ihrer Rolle als Konsumenten und Kunden einen erheblichen Partizipationsdruck. Die Logik der Partizipation korreliert mit paternalistischen bis repressiven Strategien des „aktivierenden“ Staates. Für den Marktbürger entsteht ein Anpassungsdruck, der konsequenterweise Selbstbindung (im Sinne einer Eingliederung in das Große und Ganze) und Selbstrationalisierung (anhand eigenverantwortlich-individualistischen Handelns) zur Folge hat. Doch welche Verwirklichungschancen hat eine auf den mündigen Bürger gemünzte politisch-demokratische Partizipation, deren Erkennungsmerkmal Freiwilligkeit ist und die das Ziel einer Selbstermächtigung, verstanden als (partielle) Selbstregierung, verfolgt?

Ein Forschungsvorhaben, das den Anspruch erhebt, die Potentiale von Freiräumen für eine soziale und politisch-demokratische Beteiligung von Bürgern auszuloten, sollte mit der Übertragung des Bürgerschaftskonzepts auf die Ebene des Marktes ansetzen – und zwar unter umgekehrten Vorzeichen: Die Klage über eine durch Mechanismen bzw. Sachzwänge der Marktlogik forcierte Verengung des Citizenshipmodells auf die Figur des Wirtschaftsbürgers hilft nicht weiter. Stattdessen gilt es nach potentiellen Anknüpfungspunkten für eine Politisierung von Staatsbürgerschaft in die Marktsphäre Ausschau zu halten. Welche Möglichkeiten existieren etwa für ein „wieder öffentlich Machens“ von „vermarktlichten“ Politikfeldern? Wie lässt sich Marktmacht zivilisieren bzw. stärker an einer Gemeinwohlorientierung ausrichten?

Einen wirklichkeitsnahen Anknüpfungspunkt für ein derartiges Vorhaben stellt aus demokratiepolitischer Sicht die Figur des Verbrauchers dar. Der „consumer citizen“¹ ist als Teilidentität des Staatsbürgers und nicht als privatistisch-individualistische Degeneration des Bürgers zu verstehen, wobei sich die Motivlagen eines unabhängigen Bürger- und Verbraucherhandeln teilweise überschneiden. Ein per definitionem weit gefasster Bürgerbegriff ist als mehrstufiges Kontinuum zu verstehen, dessen unterste „voraussetzungsarme“ Ebene der Verbraucher (oder Nutzer) von Konsumgütern und (sozialen) Dienstleistungen ist. Auf dem Konsumenten lastet im Gegensatz zum utopischen Ideal des „guten Bürgers“ (z.B. in Anlehnung an Aristoteles) jedoch nicht a priori ein idealisiertes Erwartungsbündel hinsichtlich seiner Tugendhaftigkeit und politischen Partizipationsbereitschaft. Entscheidend für die theoretische Anschlussfähigkeit ist allerdings eine explizit politische Definition des „consumer citizen“. Diese muss dessen prinzipielle Fähigkeit zu einer kreativ-produktiven (bürgergesellschaftlichen) Rolle in der Öffentlichkeit beinhalten.

Komplementär zum „Verbraucherbürger“ bzw. als dessen (politisch-ökonomische) Handlungsarena bietet sich eine ebenso pluralistische Definition von Zivilgesellschaft an. Auch diese sollte nicht von vornherein auf ihre politische Dimension beschränkt sein (wie etwa bei Habermas), sondern bewusst Akteure der Marktsphäre umfassen (z.B. Organisationen des dritten Sektors).

Für die Analyse einer vermarktlichten Staatsbürgerschaft sind „dehnbare“ Auslegungen des Bürger- und Zivilgesellschaftsbegriff von Vorteil: Diese erlauben potentiell steuernde Eingriffe ziviler Akteure (Verbraucherorganisationen, Bürgerinitiativen, NGOs) innerhalb der Funktionslogik von Marktsystemen. Gleichwohl besteht für überzogene Erwartungen an die soziale und politische Gestaltungsmacht der Bürgergesellschaft in globalisierten Märkten wenig Anlass. Eine politische Konturierung des Verbraucherbürgers, der sich idealerweise in autonom agierenden Assoziationen organisiert, birgt jedoch das Potential in sich sowohl ökonomische als auch politische Verbrauchermacht geltend zu machen. Erst ein niedrigschwelliger Bürgerbegriff macht einen Akt demokratischer Einflussnahme auf ökonomisch strukturierte Lebenswelten möglich. Die Zivilisierung und Politisierung von Marktgesellschaften durch aggregierte Verbrauchermacht erscheint ebenso möglich wie eine auf „kom-

¹ Wie tragfähig das aus der anglo-amerikanischen Literatur übernommene Konzept des „consumer citizen“ tatsächlich ist, kann in diesem Arbeitspapier nicht überprüft werden. In einem etwaigen Forschungsprojekt wären jedoch zunächst grundsätzliche Fragen zu erörtern. Dazu zählen u.a.: „Inwieweit verändert die Figur des consumer citizen traditionelle Konzepte von Staatsbürgerschaft?“, „Sind Verbraucher-Bürger vorrangig politische oder ökonomische Akteure?“ und „Wie könnte der Staat eine derartige Konzeption von Bürgerschaft aktiv unterstützen?“.

„munkative Macht“ setzende Intervention. Zwar entsprechen zivilgesellschaftliche Akteure nach der Konzeption von Habermas eher der normativen Zielvorstellung eines deliberativen Politikverständnisses als organisierte Verbraucher. Die Erfolgsaussichten einer Rückgewinnung autonomer Öffentlichkeiten, die alleine auf marktexterne Akteure angewiesen ist, sind indes begrenzt und können durch die ergänzende Perspektive auf „von unten“ initiiertes Verbraucherengagement erweitert werden.

Die Chancen und Grenzen einer politisch-sozialen Re-Regulierung von Marktgesellschaften durch politisierte Verbraucherbürger sowie mit der Marktsphäre verzahnten zivilgesellschaftlichen Organisationen hängen in hohem Maße vom Rollenverständnis des Staates ab. Zwei Aspekte sind von besonderer Bedeutung: Einerseits ist ein ermöglichender und aktivierender Staat unabdingbar. Andererseits ist es Aufgabe staatlicher Politik Ungleichheiten im Hinblick von Partizipationschancen (d.h. einer politisch, sozialen und kulturellen Teilhabe sowie Selbstverwirklichung) durch eine gerechte Sozial- und Bildungspolitik entgegenzuwirken. So sollte der aktivierende Staat nicht nur die Pflichten von Bürgern (z.B. bei der sozialen Sicherung) betonen, sondern auch die rechtlichen Grundlagen für eine demokratisch handelnde Verbraucheröffentlichkeit sicherstellen. Eine umfassende staatsbürgerliche Aktivierung stellt neben der ökonomischen Selbstrationalisierung der Individuen ebenso auf deren autonomes Handeln ab. Die staatliche Zuschreibung von erweitertem Partizipationspotential an den consumer citizen ist sowohl für dessen Legitimierung als auch als Ressource einer Revitalisierung der politischen Öffentlichkeit notwendig. Das Set demokratischer Rechte von Verbraucherbürgern muss (bei Bedarf) auch *gegen* den Staat wirksam einsetzbar sein. Der Erfolg des „Empowerments“ hängt allerdings von den Schlussfolgerungen ab, die aus bisherigen Partizipationsmustern und Governancestrategien gezogen werden. Wie bereits angedeutet, ist eine Auseinandersetzung mit den „new technologies of power“ unumgänglich. Governance ist dabei begrifflich von Gouvernamentalität abzugrenzen, d.h. dem bewussten Abzielen auf die Selbstkonditionalisierung und -rationalisierung von Bürgern durch funktionalistische Formen „unpolitischer“ Partizipation. Gerade post-moderne Regierungsstile, die auf mehr Partizipation und Partnerschaft ausgerichtet sind, gilt es hinsichtlich ihrer Legitimität und der Verteilung von Macht zu hinterfragen. In diesem Kontext erscheint es umso dringlicher, staatlichen Verbraucherschutz von Ansätzen zu unterscheiden, die auf bürgerschaftliches Engagement bzw. mehr Partizipation durch eine explizite (politische) Ermächtigung von Verbrauchern ausgerichtet sind.

Letztlich kann eine Untersuchung der Politisierungspotentiale von Marktsphären durch staatsbürgerliches Handeln zwei unterschiedliche Konzepte kontrastieren und unter demokratiepolitischen Vorzeichen voneinander abgrenzen: Zum einen das Modell des Verbraucherbürgers und zum anderen die ebenfalls zur Diskussion stehenden Entwürfe des corporate citizenship bzw. der corporate social responsibility. Beide Begriffe implizieren, dass Unternehmen in ihrer selbst zugeschriebenen Rolle als Wirtschaftsbürger handeln und dadurch das Gemeinwohl fördern. Anwendungen eines „unternehmerischen Altruismus“ sind ein positiver Effekt einer gelungenen Verschränkung von Markt und Zivilgesellschaft. Aber was bedeutet es für die Transformation des Citizenshipmodells, wenn Unternehmen als kollektive Weltbürger agieren? Besitzt corporate citizenship eine politische Legitimation oder trägt die Übertragung des Bürgerschaftskonzepts auf Unternehmen zur dessen politischen Entleerung (Marginalisierung des Citoyen) bei? Stärkt oder schwächt die Entgrenzung von Citizenship die Position des einzelnen Bürgers?

Ein Forschungsvorhaben, – so ist zusammenfassend festhalten –, dass die Veränderung von Staatsbürgerschaft in den Kontexten einer zunehmenden Vermarktlichung zum Gegenstand hat, könnte wie folgt konzipiert sein: In einem theoretischen Teil wären die Paradigmenwechsel im Modell des Citizenship nachzuzeichnen. Priorität sollte der Verschiebungen des Verhältnisses von Rechten und Pflichten sowie die Zusammenhänge und der Wandel von Verbraucher- und Bürgerhandeln zu kommen, z.B. anhand der historischen Aufarbeitung entsprechender Entwicklungen innerhalb eines Beispiellandes. Ziel ist es die Begriffe „active citizenship“ und „consumer citizen“ sowohl auf ihre Wirklichkeitsnähe als auch hinsichtlich ihrer spezifischen Charakteristika zu untersuchen. Parallel dazu ist der theoretische Rahmen einer „verbraucherbürgerbasierten“ Demokratie abzustecken. Zu fragen ist insbesondere nach den Realisierungsgraden, Legitimationsproblemen und Steuerungsmöglichkeiten einer „Verbraucherdemokratie“, d.h. danach in welchen Bereichen eine Politisierung des Konsums konkret anschlussfähig an bestehende Partizipationsmuster ist und wo verborgene Potentiale von verbrauchergestütztem politisch-demokratischen Handeln liegen könnten.

Im empirischen Teil sind die getroffenen Hypothesen an ausgewählten Politikbereichen zu überprüfen. Dies könnte am Beispiel „koproduzierter“ sozialer Dienstleistungen (evtl. in vergleichender Perspektive Deutschland vs. Großbritannien) geschehen, da in diesem Kontext Bürger sowohl als Konsumenten wie auch als aktivierte Leistungserbringer agieren. Anhand der konkreten Konstitutionsbedingungen einer „verbraucherbürgerbasierten“ Zivilgesellschaft

und deren politischen Beteiligung in den Beispielländern wäre zu analysieren, ob und wie sich das durch die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen ergebende Potential an Interessenkonvergenzen aktivieren und kanalisieren ließe.