

MAECENATA

OBSERVATORIUM

ANALYSEN, POSITIONEN UND DISKURSE ZU ZIVILGESELLSCHAFT, ENGAGEMENT UND PHILANTHROPIE

Nr. 36 – August 2019

Legitimität und Vertrauen Zu Rechten und Pflichten zivilge- sellschaftlichen Handelns

von *Rupert Graf Strachwitz*

In Anbetracht der gegenwärtigen Krise der Gesellschaft und politischen Systeme und insbesondere des massiven Vertrauensverlustes in Institutionen jedweder Art kommt auch auf zivilgesellschaftliche Akteure die Aufgabe zu, ihre Legitimität besser zu begründen und um Vertrauen zu werben. Dies ist umso aktueller, als diese weltweit zwar vielfach positiver als andere beurteilt werden, sich aber auch scharfer Kritik ausgesetzt sehen.

Legitimität wird im Wesentlichen auf folgende, oft miteinander verbundene Arten begründet:

- durch Berufung auf demokratische Einsetzung,
- durch Berufung auf sakrale Herleitung,
- durch erbrachte Leistungen (Output-Legitimität),

- durch Berufung auf eine Haltung oder einen Anspruch (Input-Legitimität),
- durch Berufung auf eine Tradition (Besitzstand-Legitimität),
- durch Berufung auf Legalität,
- durch Akzeptanz.

Da eine Legitimität durch demokratische Einsetzung für eine zivilgesellschaftliche Organisation (ZGO) kaum erfolgen kann – selbst der größte Verein vertritt immer nur die Gemeinschaft seiner Mitglieder und nicht die Allgemeinheit – und sakrale und durch Tradition begründete Legitimierungen generell in Frage gestellt werden, setzen ZGO heute meist auf Legalität, Input- oder Output-Legitimierungen – und haben von der Legitimität durch Akzeptanz profitiert¹. In den letzten rd. 15 Jahren hat dabei die Output-Legitimierung in der Diskussion ein Übergewicht erhalten, indem Wirkung, Effekte, Erfolge und vor allem *Impact* als gebräuchliche Vokabeln zur Begründung von Legitimität herangezogen wurden². Der Verweis auf messbare und somit objektive Faktoren einerseits und auf Innovation andererseits hat dieses Übergewicht noch verstärkt.

¹ Die Legitimität durch Akzeptanz kommt insbesondere im sog. neo-institutionalistischen Ansatz zum Tragen. S. hierzu John W. Meyer / Brian Rowan: Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony; in: American Journal of Sociology, vol. 83, 1977, S. 340-363.

² S. bspw. Volker Then / Christian Schober / Olivia Rauscher / Konstantin Kehl: Social Return on Investment Analysis - Measuring the Impact of Social Investment. Wiesbaden: Springer 2018.



Immer mehr wird aber deutlich, dass diese Schwerpunktsetzung einen Trugschluss beinhaltet. Zum einen können problematische Messverfahren zu zwar gewünschten, aber nicht notwendigerweise validen Ergebnissen führen; zum anderen erscheint die Konzentration auf Output-Legitimierung als solche problematisch. Zudem bleiben nicht messbare, aber sehr wohl beobachtbare Faktoren außer Betracht. Dies wird bspw. dadurch deutlich, dass Verfahren dieser Art zu Vergleichen zwischen den Erfolgen von ZGO mit denen von Wirtschaftsunternehmen anregen, bei denen ZGO nicht selten hinter diesen zurückbleiben. So wird etwa in der Entwicklungszusammenarbeit diskutiert, ob nicht wirtschaftlich motivierte Partnerschaften in Ländern des globalen Südens hinsichtlich der Ergebnisse den Hilfsmaßnahmen internationaler ZGO überlegen sind.

Die Diskussion ist nicht abgeschlossen. Es erscheint aber notwendig, darüber nachzudenken, ob solche Vergleiche nicht den besonderen Charakter der Angebote von ZGO falsch bewerten bzw. darstellen, weil andere Indikatoren vernachlässigt werden. Dabei schwingt auch die Sorge mit, dass sich in der Öffentlichkeit die Überzeugung durchsetzen könnte, Wirtschaftsunternehmen seien grundsätzlich zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen ebenso gut oder sogar besser in der Lage, was erhebliche Auswirkungen auf privilegierte Rahmenbedingungen, den Zufluss von Einnahmen, insbesondere Spenden, aber auch auf den selbst gestellten Anspruch hätte, eine besondere Mission zu erfüllen. Zudem befürchten große ZGO, in den Sog des Vertrauensverlustes hineingezogen zu werden, was durch zahlreiche, im Einzelnen in den Aussagen voneinander abweichende, aber in der Grundaussage beständige Untersuchungen bestätigt wird. ZGO müssen sich daher dem Problem stellen, ob eine Antwort auf die Frage „Wozu?“ genügt oder

ob nicht gerade sie auch die Frage „Warum?“ schlüssig beantworten müssen.

Nicht zuletzt große ZGO selbst haben es sich infolgedessen zur Aufgabe gemacht, ihre Legitimität umfassender zu begründen und dabei die Spezifika zivilgesellschaftlichen Handelns sehr viel deutlicher in die Begründung einzubeziehen. Dies kann allerdings nur erfolgreich sein, wenn diese Spezifika nachvollziehbar und substantiiert begründet und mit Verbesserungen des gegenwärtigen Standes verknüpft werden. Bloße Hinweise auf eine traditionell verfolgte Mission, auf die – in aller Regel unstrittige – Legalität des Handelns oder auf einen allgemeinen zivilgesellschaftlichen oder bürgerschaftlichen Teilhabeanspruch, auf ein Subsidiaritätsprinzip oder andere gesellschaftliche Übereinkommen genügen nicht. Auch Akzeptanz kann schon wegen ihres volatilen Charakters nicht hinreichend sein.

Auf die Verantwortlichkeit (*accountability*) gemeinwohlorientierten Handelns gegenüber der Gesellschaft insgesamt mit den daraus abzuleitenden Konsequenzen hinsichtlich Transparenz und Compliance kann keinesfalls verzichtet werden. Entsprechend dem Grundverständnis vom Aufbau der Gesellschaft sind überdies gesellschaftliche Normen zugrunde zu legen, die, wenn nicht einen Konsens, so doch die Überzeugung eines nicht unwesentlichen Teils der Mitglieder dieser Gesellschaft reflektieren. Hierzu gehören bspw. das Bekenntnis zu einer Gesellschaft, die vom Menschen ausgeht, zur uneinschränkbar und Respekt bedingenden Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG), zur Freiheit in Lebensentwurf und Teilhabe und damit auch zur grundsätzlichen Achtung vor abweichenden Positionen (Pluralität).

Daraus ergeben sich konkrete Parameter, die die Legitimität zivilgesellschaftlichen

Handelns bedingen, aber auch einen Rahmen setzen, in dem dieses stattfinden kann. Hierzu gehören bspw. Grundrechte wie jenes auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), auf Vereinigungs- (Art. 8 Abs. 1) und Versammlungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1). Insofern wäre eine Reduktion zivilgesellschaftlichen oder bürgerschaftlichen Handelns auf vom Staat festgesetzte Ziele oder Notwendigkeiten grundsätzlich ebenso wenig statthaft³ wie die Konzentration auf die Output-Legitimation weiterführend wäre, taugt andererseits aber auch nicht als Argument für die Legitimität. Diese kann vielmehr – und tut es bspw. in autoritären Regimen geradezu regelmäßig – aus einer Gegnerschaft zu den Absichten und Wünschen eines Staates entstehen. Daraus ergibt sich aber auch die Notwendigkeit, die Ausübung dieser Rechte gegenüber der Allgemeinheit zu begründen.

Handlung und Begründung begegnen nicht nur der Schwierigkeit, dass sie sich weitgehend einer Messbarkeit entziehen, sondern auch der, dass sie in Prozesse eingreifen, hinter denen Rahmensetzungen regelmäßig zurückbleiben. Infolge der gegenwärtigen Krise der Gesellschaft sind manche traditionelle gesellschaftliche Normen zurzeit sogar einem erheblichen und teilweise höchst kontroversen und prinzipiell nicht organisierbaren Veränderungsprozess unterworfen. Als Beispiele seien Geschlechtergerechtigkeit, Transnationalität und die Krise der repräsentativen Demokratie genannt. Ebenso bedingen aktuelle Herausforderungen, wie die technologisch-kommunikative Revolution, die klimatischen und geopolitischen Veränderungen eine Neujustierung von gesellschaftlichen Normen. Diese disruptive Dynamik stellt nicht zuletzt das Konzept der offenen Gesell-

schaft auf den Prüfstand. Die Fundamentalprinzipien unserer Gesellschaft, namentlich die Menschen- und Bürgerrechte, die Herrschaft des Rechts, die Demokratie, und unsere kulturellen Traditionen müssen einerseits verteidigt werden, sich aber andererseits auch neu bewähren. Erschwerend kommt hinzu, dass traditionelle Akzeptanz von Misstrauen überwuchert zu werden droht. Für die Bewährung oder auch Neuformulierung von Grundsätzen bietet ein Klima des Misstrauens grundsätzlich nicht die geeigneten Voraussetzungen. Das Dilemma muss jedoch in Kauf genommen werden, da andererseits nur die Bewältigung der Bewährungsprobe geeignet erscheint, das Misstrauen zu überwinden. Ein Beharren auf überkommenen Formen oder eine Verweigerung des Nachdenkens über Veränderungen erscheint jedenfalls nicht weiterführend.

Die wachsende Sichtbarkeit zivilgesellschaftlichen Handelns lässt das Misstrauen naturgemäß auch bei denen wachsen, die dadurch eine Einbuße an Macht befürchten müssen. Zu dem gesellschaftstheoretischen Anspruch, die eigene Legitimität nachzuweisen, tritt insoweit eine vorausschauende Positionierung gegenüber Kräften, die die Tätigkeit und den Einfluss der Zivilgesellschaft eindämmen oder gar beseitigen wollen. Eine informierte, selbstkritische und kontinuierliche Debatte über die Aufgaben und Begrenzungen zivilgesellschaftlichen Handelns erscheint insoweit als geeigneter Abwehrmechanismus.

Viele zivilgesellschaftliche Bewegungen, Organisationen und Institutionen sind klein, arbeiten auf lokaler oder regionaler Ebene und verfolgen sehr spezifische, eng umschriebene Ziele. Sie sind von der Legitimitätsdebatte weniger betroffen, sollten sich

³ Vokabeln der Steuergesetzgebung wie ‚Steuerprivilegierung‘ oder ‚Steuerbegünstigung‘ sind insoweit Relikte aus einem obrigkeitstaatlichen Verständnis und sind mit einem modernen Gesellschaftskonzept nicht vereinbar. Der moderne Staat kann niemanden privilegieren oder begünstigen; er kann und muss unterschiedliche Tatbestände unterschiedlich beurteilen.

allerdings daran erinnern, dass alle radikalen Maßnahmen oder Versuche zur Beseitigung der sogenannten Intermediäre (Frankreich 1789/91, Russland 1917/18, Deutschland 1933, Ostdeutschland 1952 usw.) keinen Unterschied zwischen groß und klein gemacht haben. Insofern haben auch kleinere Organisationen ein Interesse daran, eine umfassende Legitimitätsbasis zu gewinnen. Eine nicht geringe und ständig wachsende Zahl von Organisationen ist jedoch in den letzten 50 Jahren zu international oder zumindest national operierenden Akteuren geworden, deren Handeln durchaus Einfluss auf das Leben der Gesellschaft insgesamt hat. Insbesondere ihre Legitimität, ihre Berechtigung zu handeln (*licence to operate*) hängt von einer nachhaltigen Legitimierung ab, zu der Akzeptanz wesentliches, aber nicht alles beitragen kann. Es wird auch auf den Input und Output ankommen, die ZGO glaubhaft verkörpern.

Eine Möglichkeit, sowohl organisationspezifisch als auch organisationsübergreifend unterschiedliche Zugänge auf einander zu beziehen und zu einem Ergebnis zusammenzuführen, bietet ein Kategorienmodell, das vor kurzem für den Bereich der Stiftungen entwickelt wurde, das aber auch auf andere ZGO anwendbar erscheint⁴. Es beinhaltet einen systematischen Versuch, wesentliche Kriterien einer vertrauens- und legitimitätsbasierten Zivilgesellschaft zu generieren.

Fünf Hauptkriterien und zu jedem Hauptkriterium drei Subkriterien wurden definiert:

- (1) Grundhaltung
 - 1) Mitgefühl
 - 2) Verständnis

- 3) Respekt
- (2) Gemeinwohlorientierung
 - 1) Zielorientierung
 - 2) Bedarfsorientierung
 - 3) Integrität
- (3) Relevanz
 - 1) Nachhaltigkeit
 - 2) Erfolg
 - 3) Wirkung
- (4) Leistung
 - 1) Modernster Praxis-Standard
 - 2) Führungsqualität
 - 3) Dialogbereitschaft
- (5) Verantwortlichkeit
 - 1) Transparenz
 - 2) Verantwortung
 - 3) Regelgerechtigkeit

Zu jedem Subkriterium wurden drei Indikatoren in Frageform formuliert, sodass insgesamt 45 Indikatoren bewertet werden. Daraus werden sich jeweils unterschiedliche Profile ergeben. Das Ziel ist die Schaffung eines Instruments, das einerseits ZGO selbst ermöglicht, ihre Arbeit anhand vergleichsoffener Indikatoren zu evaluieren, andererseits aber auch der Öffentlichkeit Möglichkeiten der vergleichenden Evaluation bietet. Ein Dialog zwischen Organisationen und Außenstehenden, insbesondere mit Stakeholdern, der sich daraus ergibt, kann für alle Beteiligten weiterführend sein. Im Mittelpunkt der Bemühungen steht die Substantiierung der Legitimität und eine produktive Auseinandersetzung mit Kritik, vor allem aber die Gewinnung bzw. Rückgewinnung von Vertrauen.

Dr. Rupert Graf Strachwitz ist Direktor des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft.

www.observatorium.maecenata.eu

⁴ Rolf Alter / Rupert Strachwitz / Timo Unger, Philanthropy.Insight - Work in Progress. Berlin: Maecenata (Observatorium Nr. 31) 2019.