

Zur Lage und den Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft in Deutschland: ein Bericht

Hummel, Siri; Pfirter, Laura; Strachwitz, Rupert Graf

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hummel, S., Pfirter, L., & Strachwitz, R. G. (2022). *Zur Lage und den Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft in Deutschland: ein Bericht*. (Opuscula, 159). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-76997-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

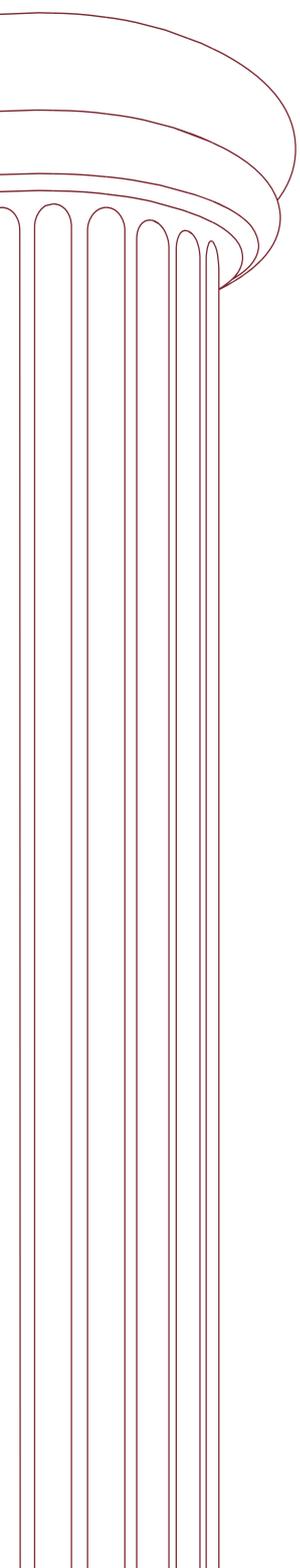
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

MAECENATA



Siri Hummel, Laura Pfirter und Rupert Graf Strachwitz

Zur Lage und den Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft in Deutschland

Ein Bericht

Die AutorInnen

Dr. Siri Hummel, stv. Direktorin des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft.

Laura Pfirter, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.

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

Dank der AutorInnen

Diese Studie ist Teil eines mehrjährigen Forschungsprojekts zum sog. Shrinking Civic Space, welches das Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft mit Unterstützung der Stiftungsberatung Porticus in europäischer Dimension durchführen kann. Das Projekt hat 2020 begonnen und umfasst neben ausführlichen Untersuchungen zur Situation in Deutschland und Österreich unter anderem Länderberichte aus 12 europäischen Ländern sowie weitere Projektteile, die überwiegend von KollegInnen in den entsprechenden Ländern erstellt werden. Für die Förderung dieses wichtigen und dringenden Projekts ist das Institut sehr dankbar. Dank gebührt außerdem den am Projekt beteiligten PartnerInnen und Mitarbeitenden.

Das Maecenata Institut

Das **Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin** wurde 1997 als unabhängige wissenschaftliche Einrichtung gegründet. Das Institut hat die Aufgabe, das Wissen über und das Verständnis für die Zivilgesellschaft und den sogenannten Dritten Sektor mit den Themenfeldern Bürgerschaftliches Engagement, Stiftungs- und Spendenwesen durch Forschung, akademische Lehre, Dokumentation und Information sowie den Austausch zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis zu fördern. Das Institut versteht sich als unabhängiger Think Tank. Das Institut ist eine nicht rechtsfähige Einrichtung der Maecenata Stiftung (München) und hat seinen Arbeitssitz in Berlin.

Weitere Informationen unter: <https://www.maecenata.eu/ueber-uns/das-institut/>

Die Reihe Opuscula

Die **Reihe Opuscula** wird seit 2000 vom Maecenata Institut herausgegeben. Veröffentlicht werden kleinere Untersuchungen und Forschungsarbeiten sowie Arbeitsberichte aus Projekten des Instituts. Die Registrierung dieser in elektronischer Form erscheinenden Reihe unter der ISSN 1868-1840, sowie die Vergabe von Einzelkennungen (URNs) durch die Deutsche Nationalbibliothek sorgen für volle Zitierfähigkeit. Durch die Kooperation mit dem Social Science Open Access Repository (SSOAR) Projekt ist eine dauerhafte Verfügbarkeit aller Ausgaben mit fester URL-Adresse sichergestellt. Eine Übersicht der neuesten Exemplare ist auf der letzten Seite jeder Ausgabe zu finden.

Die gesamte Reihe Opuscula finden Sie zum kostenlosen Download unter: <https://www.maecenata.eu/publikationen/opuscula/>

Impressum

Herausgeber

MAECENATA Institut
Rungestraße 17, D- 10179 Berlin,
Tel: +49-30-28 38 79 09,
Fax: +49-30-28 38 79 10,

E-Mail: mi@maecenata.eu

Website: www.maecenata.eu

Redaktion: Marianne Sievers



ISSN (Web) 1868-1840

URN: urn:nbn:de:0168-ssoar-76997-7

Alle Rechte vorbehalten! Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers. Dieses Werk bzw. Inhalt steht unter einer [Creative Commons 3.0 Deutschland Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/). Die Beiträge geben ausschließlich die Meinung der Verfasserin bzw. des Verfassers wieder.

Haftungsausschluss: Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernimmt das Maecenata Institut keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt verlinkter Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Maecenata Institut, Berlin 2022

Die Erstellung der Studie wurde unterstützt durch die [Stiftungsberatung Porticus](https://www.porticus.de/).

Zusammenfassung

Die politik- und sozialsystemischen Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft¹ in Deutschland sind gut. Deutschland bietet mit seinem demokratischen, föderalen Regierungssystem und seiner politischen Kultur gute Voraussetzungen für eine aktive Zivilgesellschaft, auch wenn aktuelle ebenso wie längerfristige Entwicklungen für die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger eine Herausforderung darstellen.

Die Herrschaft des Rechts und die Wahrung von Menschen- und Bürgerrechten, insbesondere der für die Zivilgesellschaft so wichtigen Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, sind gegeben. Die Informationsrechte der Regierenden gegenüber den Regierten sind rechtlich sichergestellt, jedoch häufig geprägt von einer Mentalität des Goodwill. Das Mediensystem mit seinem Mix aus öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern erlaubt unabhängigen Journalismus, wobei die zunehmenden Angebote der sozialen Medien einer Zergliederung in soziale Teilöffentlichkeiten und der Abschottung in eigene Informationsräume Vorschub leisten. Eine gemeinsame Öffentlichkeit, in der auch zivilgesellschaftliches Handeln sichtbar werden kann, ist nur bedingt vorhanden. Ihre Sichtbarkeit in den Teilöffentlichkeiten variiert deswegen stark, teilweise nimmt die Zivilgesellschaft in rechtspopulistischen Diskursräumen sogar die Position einer Hassfigur ein. Die soziale Ungleichheit, die diese Spaltung vorantreibt, ist trotz des hohen ökonomischen Niveaus des Landes nicht unproblematisch.

Die öffentliche Wahrnehmung von Zivilgesellschaft ist geprägt von einem diffusen Bild, wer oder was Zivilgesellschaft sei, wird insgesamt jedoch verbunden mit der positiven Konnotation ihrer Gemeinwohlorientierung und, wie es eine Interviewte ausdrückt, ihres Potenzials, das Leben besser zu machen. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen weisen gute Vertrauenswerte in der Bevölkerung auf.

Eine der wichtigsten aktuellen Debatten ist die gesellschaftliche Diskussion über den Platz von Zivilgesellschaft im politischen Willens- und Entscheidungsprozess. Dies trifft weite Teile der Zivilgesellschaft, nicht nur die offensichtlich politisch aktiven der Wächter oder Themenanwälte, sondern auch die vermeintlich ‚unpolitischen‘ Sportvereine oder dienstleistenden Wohlfahrtsverbände, die sich im Licht der politischen Polarisierung reflektieren und gesellschaftliche Position beziehen wollen. Der Platz ist umkämpft und umstritten. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen haben bisher nur begrenzte parlamentarische Anhörungsrechte, wenngleich in den letzten Jahren vermehrt staatsbürgerliche Konsultationsmöglichkeiten – etwa in Form von Bürgerbegehren und Referenden – auf den verschiedenen Politikebenen ausgebaut wurden. Institutionelle Beteiligungsformate für zivilgesellschaftliche Organisationen existieren nur wenig und die Zusammenarbeit und Einbeziehung in den Ministerien variiert stark. Zivilgesellschaftlichen Organisationen nutzen zur Einflussnahme zum einen klassische Formen des Lobbyings, wo der Zugang zu politischen Akteuren meist exklusiv gestaltet wird und häufig über persönliche Kontakte verläuft.

¹ Zur Definition von Zivilgesellschaft siehe Abs. 2.2.

Zwei aktuelle Entwicklungen beziehen sich ausdrücklich auf dieses Phänomen. Zum einen betont der Koalitionsvertrag zur Bildung einer neuen Bundesregierung vom 24. November 2021: „Eine starke Demokratie lebt von den Menschen, die sie tragen. Sie braucht eine vielfältige Kultur und freie Medien. Ehrenamt und demokratisches Engagement stärken den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Sie verlässlich zu fördern, ist unsere Aufgabe.“ (Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit 2021:7). Zum anderen ist am 1. Januar 2022 ein neues Lobbyregistergesetz in Kraft getreten, das ein Regelwerk für jeden, d.h. auch für zivilgesellschaftliche Akteure schafft, die mit Mitgliedern des Bundestages und der Bundesregierung sowie mit leitenden Mitarbeitenden von Bundesministerien im Rahmen einer Interessensvertretung spricht.

In den letzten Jahren hat sich das Politikfeld der Engagementpolitik entwickelt. Dadurch finden die Belange der Zivilgesellschaft, wie etwa gute Voraussetzungen für das bürgerschaftliche Engagement, stärker Berücksichtigung. Beispielsweise haben Verbände, Netzwerke und einzelne Organisationen im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 bei den Parteien ihre Wünsche für die nächste Legislaturperiode deutlicher angemeldet als je zuvor. Allerdings ist auch ein Trend zu beobachten, die Zivilgesellschaft von Seiten des Staates zu vereinnahmen und zu verwalten. Die Macht der großen Dachverbände bleibt spürbar. Auch einzelne, kleinere zivilgesellschaftliche Organisationen aber mobilisieren die Öffentlichkeit für ihre Themen über Demonstrationen und zunehmend über Online-Ver-netzung. Aktuell ist eine zunehmende Vermischung beider Wege zu beobachten.

Der global zu beobachtende Trend von repressiven Maßnahmen gegen Zivilgesellschaft von Staatsseite – auch *shrinking space of civil society* genannt – findet in Deutschland wohl nicht systemisch statt, wenngleich in den Kämpfen um Anerkennung und politische Mitbestimmung durchaus auch Formen dieses Phänomens zu finden sind. Gerichtsentscheidungen wie die gegen ATTAC (BFH 2019/2021) sind Teil der Auseinandersetzung um das politische Engagement und seiner Vereinbarkeit mit dem Gemeinwohl, die sich insbesondere in der Konstruktion des Gemeinnützigkeitsrechts niederschlägt. Die Problemlagen sind häufig kleinteilig und werden im vorliegenden Bericht u. a. anhand des Demonstrationsrechts veranschaulicht. Hier zeigt sich das Potenzial, mit dem zivilgesellschaftliches Handeln von staatlicher Stelle behindert werden kann.

Nach wie vor sind die Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft in erster Linie vom Steuerrecht bestimmt, da die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen den Status der Gemeinnützigkeit, der „Steuervorteile“ mit sich bringt, annehmen wollen. Dieser Status wird durch das Finanzamt kontrolliert und unterstellt die zivilgesellschaftlichen Organisationen deren Verwaltungsvorschriften. Der Regulierungsrahmen ist prinzipiell akzeptabel, aber auch komplex, starr und teilweise stark veraltet. Änderungen führen oft lediglich zu einer Erhöhung der administrativen Anforderungen und erbringen keine wirklichen Verbesserungen; oft fehlt der systematische Einbezug der Zivilgesellschaft. Die Reform des Gemeinnützigkeitsrechts, die seit Jahrzehnten angemahnt wird, gleicht eher einer Flickschusterei denn einer Anpassung des 150 Jahre alten Rechtsrahmens an die Lebenswelt des 21. Jahrhunderts. Einige Formen, wie Stiftungen, wurden in den letzten Jahren stärker gefördert als andere. Nach wie vor fehlt ein einheitliches Register aller zivilgesellschaftlichen Organisationen, Vorstöße wie das Transparenzregister sind schlecht organisiert.

Die finanzielle Situation der Zivilgesellschaft ist geprägt von einem Mix aus Leistungsentgelten, Spenden, Mitgliedsbeiträgen und öffentlichen Fördermitteln. Die Spendenbereitschaft, wie auch die Einnahmen der Mitgliedsbeiträge blieben über die letzten Jahre relativ stabil und haben insgesamt betrachtet auch in der Corona-Pandemie nicht wesentlich gelitten. Die Ausschreibungskapazitäten der öffentlichen Mittel sind gestiegen, aber zunehmend mit mehr Antragsaufwand und kompetitiveren Voraussetzungen, teilweise mit kommerziellen Anbietern, verbunden. Der Ökonomisierungsdruck wächst nach wie vor. Die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen verfügen über keine finanziellen Rücklagen und sind häufig durch prekäre Organisations- und Arbeitsbedingungen geprägt. Ebenfalls als problematisch erweist sich das durch eine Machtasynchronie geprägte Verhältnis zwischen GeberInnen und EmpfängerInnen, das häufig zu Abhängigkeiten führt und einer gleichberechtigten Kooperation entgegensteht.

Die Zivilgesellschaft wächst, ist aber gekennzeichnet von Wandel. Neue Engagementfelder bilden sich, etwa in der vormals rein staatlich organisierten Bildungslandschaft. Der demographische Wandel bringt Rekrutierungsschwierigkeiten und Nachwuchssorgen mit sich, insbesondere in der Wahrnehmung von langfristigen Ehrenämtern. Gleichzeitig entstehen neue Formen von Engagement. Insbesondere durch die Digitalisierung sind in den letzten Jahren völlig neue Arten der Vernetzung und der Mobilisierung zivilgesellschaftlichen Handelns gelungen.

Noch nicht abzusehen sind die Auswirkungen, die die Corona-Pandemie auf die Zivilgesellschaft haben wird. Bereits jetzt ist klar, dass ein Großteil aller zivilgesellschaftlichen Organisationen von ihr betroffen ist. Die geringe Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Diskussion um Risikoabwägungen und Planung hat insbesondere für viele lokale zivilgesellschaftliche Organisationen Folgen. Sie beklagen unter anderem einen Mitgliederschwund und weisen bislang ohne spürbare Resonanz auf die gesellschaftlichen Folgen des durch Lockdowns verursachten Verlusts an freiwilliger Gemeinschaftsbildung hin.

Eine anhaltende Herausforderung ist die Diskrepanz zwischen den nationalstaatlich geprägten Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft und ihrem mehrheitlich nicht nationalstaatlichen Aktionsradius. Dieser ist in vielen Fällen nur lokal oder regional, zunehmend aber auch transnational, europäisch, global.

Der hier vorgelegte Bericht stellt den Versuch einer Zustandsbeschreibung dar. Dabei wird der Versuch unternommen, möglichst viele Aspekte anzusprechen, wobei eine Vollständigkeit naturgemäß nicht zu erreichen ist. Im Mittelpunkt des Berichts steht die Sorge um einen sich verengenden bürgerschaftlichen Handlungsraum.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung.....	8
2	Über das Projekt	11
2.1	Herangehensweise, Methode	11
2.2	Begrifflichkeiten	12
3	Forschungsstand.....	18
3.1	Bürgerschaftliches Engagement	18
3.2	Tätigkeitsfelder	20
3.3	Wertschöpfung und Wirkung	21
4	Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft	23
4.1	Das politische System Deutschlands.....	23
4.2	Grundrechte als Basis der Zivilgesellschaft	27
4.3	Informationsfreiheit und Transparenz von Regierungshandeln.....	29
4.4	Sozioökonomische Rahmenbedingungen	30
4.5	Politikfeld Engagementpolitik.....	31
4.6	Zivilrechtlicher Rahmen.....	33
4.6.1	Der Rahmen für heterarchische Formen	33
4.6.2	Der Rahmen für hierarchische Formen.....	36
4.6.3	Der Rahmen für Sonderformen.....	38
4.7	Steuerrechtlicher Rahmen.....	39
4.8	Weitere Regulierungen.....	43
5	Ressourcen der Zivilgesellschaft.....	45
5.1	Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements und Zeitspenden	45
5.2	Vergütung von bürgerschaftlichem Engagement.....	47
5.3	Sonderbeschäftigungsverhältnisse	49
5.4	Zivilgesellschaft als Arbeitsmarkt.....	50
5.5	Finanzierung der Zivilgesellschaft.....	52
5.5.1	Spenden und Stiften.....	56
5.5.2	Finanzierung aus öffentlichen Mitteln	59
5.5.3	Neue Arten der Finanzierung	62
6	Zivilgesellschaft im Diskurs	65
6.1	Öffentliche Wahrnehmung und Wertschätzung	65
6.2	Mediale Repräsentation	68
6.3	Zivilgesellschaft als Teilnehmerin an politischen Prozessen	70

6.4	Zivilgesellschaft in neuen Formen der Bürgerbeteiligung	73
6.5	Zivilgesellschaft in Europa	74
6.6	Terrorismus- und Geldwäscheverdacht	76
6.7	Shrinking Civic Space	78
6.7.1	Einschränkungen in der Versammlungsfreiheit	80
6.7.2	Staatliche Parallelstrukturen	83
6.7.3	Gemeinnützigkeit und politisches Engagement	84
6.7.4	Zivilgesellschaft und Rechtsextremismus	87
7	Zukunftsfragen	91
7.1	Neue Engagementfelder	91
7.2	Professionalisierung und Bürokratisierung	91
7.3	Interne Demokratisierung und Gleichstellung	93
7.4	Gender und Diversität	95
7.5	Kooperation	97
7.6	Hybridisierung	99
7.7	Digitalisierung	102
7.8	Auswirkungen der Corona-Pandemie	104
8	Ausblick	110
9	Abkürzungsverzeichnis	113
10	Übersicht Interviewpartnerinnen	115
11	Literaturverzeichnis	115

1 EINFÜHRUNG

“Wir wenden uns entschlossen gegen die zunehmende und gezielte Einschränkung von Zivilgesellschaften („Shrinking Spaces“), die sich für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Einhaltung der Menschenrechte einsetzen.” So stand es im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018 (Ziff. 7372; CDU/CSU/SPD 2018). Dieser Ankündigung sind nur wenige Taten gefolgt. Seit Dezember 2021 ist eine neue Bundesregierung im Amt. Sie hat in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten: „Wir fördern die vielfältige, tolerante und demokratische Zivilgesellschaft.“ (Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit 2021). Hierzu erscheint es angebracht, einen Bericht vorzulegen, der nicht nur die Situation der Zivilgesellschaft unter möglichst vielen Aspekten beschreibt, sondern insbesondere die Stellen herausarbeitet, an denen der Staat Rahmenbedingungen zu setzen hat. Dieser Bericht ist eingebettet in ein mehrjähriges Forschungs- und Policy-Projekt, das den umkämpften bürgerschaftlichen Raum in Europa (engl. *the contested civic space*) zum Gegenstand hat.

Eine vitale Zivilgesellschaft ist, so hebt es auch der Koalitionsvertrag hervor, wichtig für das soziale Miteinander der Menschen, für die Demokratie und für die gesellschaftliche Innovations- und Lösungsfähigkeit. Zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) bieten wichtige soziale Dienstleistungen, den Raum für Gemeinschaftsbildung und die Artikulationsplattformen für ungehörte Stimmen. Sie gelten als „Wiege des Sozialkapitals“ (Matthies/Kauer 2004) und kritische demokratische Kontrollinstanzen (Crouch 2011).

Die demokratische Gesellschaft hält sich zugute, von den Bürgerinnen und Bürgern her gedacht und konstruiert zu sein. Diese sind die HerrInnen des politischen Verfahrens; ihnen allein steht es zu, das ihrem Staat erteilte Mandat zu definieren, zu erweitern oder zu beschränken. Dies erfolgt überwiegend über und innerhalb von Bewegungen, Organisationen und Unternehmungen, die in Ausübung ihrer eigenen Souveränität gegründet werden und deren Summe die Zivilgesellschaft bildet. Zu einer demokratischen Gesellschaft gehören daher die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit als Bürgerrecht und eine vitale Zivilgesellschaft als unabdingbare Voraussetzungen. Damit sich die Vitalität und das Potential der Zivilgesellschaft entfalten kann, braucht sie geeignete Rahmenbedingungen, einen guten Nährboden.

Das Wissen über den Umfang und Zustand der Zivilgesellschaft in Deutschland ist zwar in den letzten Jahren ausgebaut worden, im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Teilbereichen, wie der wirtschaftlichen oder staatlichen Sphäre, aber immer noch unzureichend. Dies liegt zum Teil daran, dass Zivilgesellschaft sehr vielfältig und somit schwer zu erfassen ist (Müller-Jentsch 2008). Zudem hat sie sich erst in den letzten Jahrzehnten, auch, aber nicht nur infolge einer zunehmenden Ausdifferenzierung der Gesellschaft, als autonome gesellschaftliche Arena herausgebildet. Sie ist auch heute durch die Veränderung externer Rahmenbedingungen einem häufigen Wandel unterworfen. Die Datenlage bedarf daher ebenso wie die gesellschaftliche Kontextualisierung einer regelmäßigen Aktualisierung, die jedoch bisher nicht hinreichend stattfindet.

Ausgangspunkt des hier vorgelegten Berichts ist die Beobachtung, dass zivilgesellschaftliches Handeln nach einer Generation exponentiellen Wachstums von staatlichen Akteuren, aber auch von wirtschaftlichen Interessen weltweit zunehmend eingeschränkt wird. Ein Phänomen, das in seiner

Kurzform als *shrinking space for civil society* diskutiert wird. Bezogen sich diese Beobachtungen zunächst auf autoritäre Staaten, mehren sich auch in liberalen demokratischen Staaten die Fälle, in denen bürokratische Hürden, Bedrohungen oder sicherheitspolitische Aspekte zivilgesellschaftliches Engagement erschweren oder verhindern. Aktuelle Fälle in Deutschland, etwa die Aberkennung der steuerlichen Gemeinnützigkeit von ATTAC Deutschland e.V. aufgrund übermäßiger politischer Betätigung durch den Bundesfinanzhof (BFH), gilt es, in diesem Kontext zu untersuchen und zu kontextualisieren. Bemerkenswert ist etwa, dass das Bundesfinanzministerium (BMF) ATTAC in einem Brief ausdrücklich darauf hingewiesen hat, für politische Betätigung seien die Parteien das geeignete Forum. Dies kommt einer einseitigen Verengung der Verfassungsbestimmung gleich, wonach (nur) die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken hätten (Art. 21, 2 GG).

Neben dieser aufmerksamkeiterregenden Entscheidung lassen sich zahlreiche Fälle von meist kleineren ZGO benennen, die durch solche und ähnliche Vorgänge betroffen und verunsichert sind. Sie haben eine größere Debatte darüber entfacht, wie stark sich ZGO neben den politischen Parteien am politischen Willensbildungsprozess beteiligen dürfen. Der Wunsch danach hat unbestreitbar zugenommen; viele ZGO haben sich über die Jahre stärker politisiert und fordern selbstbewusster Beteiligungschancen ein. Das politische System, das in Deutschland durch eine repräsentative, parlamentarische Demokratie gekennzeichnet ist, kommt diesen Forderungen nach alternativer Beteiligung bisher nur zurückhaltend nach und reagiert in Teilen sogar einschränkend darauf. Inwieweit die neue Bundesregierung die rechtliche Grundlage dafür wie angekündigt verändern wird, bleibt abzuwarten.

Das teils problematische Verhältnis zwischen staatlichen Akteuren und der Zivilgesellschaft lässt sich auch an folgenden Beispielen illustrieren:

- Wenn die politischen Parteien Fragen von zivilgesellschaftlichen Verbänden, bspw. dem Deutschen Kulturrat, zu ihren kulturpolitischen Vorhaben in der nächsten Legislaturperiode nur über Internetportale annehmen und einvernehmlich ankündigen, maximal acht Fragen à 300 Zeichen beantworten zu wollen, zeugt dies von einem erstaunlich gestörten Verhältnis dieser Parteien zum bürgerschaftlichen Raum – und letztlich zu den Bürgerinnen und Bürgern.
- Wenn ein Sportverband mit dem Argument, das sei zu politisch, einem Mitgliedsverein ausdrücklich untersagt, auf seinen Trikots für einen Opferfonds rechter Gewalt (Cura) zu werben, zeugt dies von einem vorausseilenden Gehorsam, hinter dem anstatt dem zu fordernden Bürgermut die Angst vor dem Verlust von Subventionen steht.
- Wenn in Verhandlungen der Europäischen Union mit der Volksrepublik China zu einem Investitionsabkommen (CAI) eine Formulierung unwidersprochen bleibt, dass die chinesische Regierung es sich offen hält, bei der Besetzung von Führungspositionen europäischer Stiftungen und anderer gemeinnütziger Organisationen mitzureden, wenn diese in China aktiv werden wollen, haben die VertreterInnen der Europäischen Union und die im Europäischen Rat versammelten VertreterInnen der Mitgliedsstaaten, darunter auch der Bundesregierung, noch erheblichen Lernbedarf.

Mit der Politisierung der Zivilgesellschaft mehren sich auch die Ambivalenzen. Die Zivilgesellschaft ist gezwungen, sich mit „unzivilen“, anti-demokratischen und anti-pluralistischen

zivilgesellschaftlichen Akteuren auseinanderzusetzen. Viele dieser Akteure sind dem politisch rechten und populistischen Spektrum zuzuordnen und nutzen gesellschaftliche Problemstellungen wie die Geflüchteten- und Einwanderungsthematik, den Klimawandel oder die Corona-Pandemie als Ausgangspunkte für Angriffe auf etablierte politische Positionen. Themen, in denen ZGO traditionell stark involviert sind, stehen dabei nicht selten im Vordergrund. Damit rückt die Zivilgesellschaft in den Mittelpunkt einer Auseinandersetzung, die sie von außen wie innen verstört und toleranten Aktivismus erschwert.

Gleichzeitig zeigen viele Indikatoren, dass die deutsche Zivilgesellschaft nach wie vor wächst und dass sich innerhalb der Zivilgesellschaft neue Allianzen und Koalitionen bilden. So kam es zu einer starken Wiederbelebung der sozialen Bewegungen, was sich u. a. in den Demonstrationen für mehr Klimaschutz und -gerechtigkeit gezeigt hat. Die Formen des bürgerschaftlichen Engagements wandeln sich; es nimmt aber insgesamt nicht ab. Gleiches gilt für die Höhe und Anzahl von Spenden und Mitgliedsbeiträgen, über die sich viele ZGO finanzieren.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die (Zivil-)Gesellschaft werden absehbar groß und vermutlich mit einem tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel verbunden sein. Die Pandemiegeschichte lehrt uns, dass sich die langfristigen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Nachwirkungen erst nach der gesundheitsgefährdenden Hochphase zeigen. Somit sind sie zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorherzusehen. Dieser Bericht beschränkt sich deshalb darauf, die bereits belegbaren Auswirkungen der Pandemie zu erfassen und muss sich mit Zukunftsprognosen zurückhalten.

Damit ergibt sich ein diffuses Bild für den Nährboden der Zivilgesellschaft und einige Fragen:

- Inwiefern sind die Räume der Zivilgesellschaft in der Vergangenheit ausgebaut worden?
- Wo sind sie gewachsen und inwiefern drohen sie zu verschwinden?
- Was sind aktuell die großen Themen, die ihre Akteure bewegen?
- Welche Rahmenbedingungen finden sie vor und wie haben sie sich in den letzten Jahren verändert?

An diese Rahmenbedingungen, oder anders ausgedrückt am Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Staat, arbeitet sich der hier vorgelegte Bericht im Wesentlichen ab. Auf den Kern der Arbeit jeder ZGO, die Erfüllung der je eigenen Mission, wird insoweit nur im Zusammenhang mit den Rahmenbedingungen eingegangen.

2 ÜBER DAS PROJEKT

2.1 Herangehensweise, Methode

Aufbauend auf dem Projekt ‚Die Stärke der Zivilgesellschaft in Deutschland: Eine Analyse‘ im Rahmen des CIVICUS Civil Society Index Project (Reimer 2005), das von 2003 bis 2006 vom Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft durchgeführt wurde, soll mit der vorliegenden Studie eine aktualisierte Vermessung des Handlungsrahmens der Zivilgesellschaft in Deutschland vorgenommen werden.

Die Schwerpunkte der Untersuchung bilden zum einen Interviews mit Aktiven und ExpertInnen der Zivilgesellschaft, zum anderen eine Zusammenführung und Analyse relevanter Sekundärdaten, die Aufschluss über die Handlungsbedingungen, Beschaffenheit und den Zustand der Zivilgesellschaft Deutschlands geben können. Insofern stellt der vorliegende Bericht eine Metastudie dar. Um die entscheidenden Rahmenbedingungen und Themenbereiche zu analysieren, konnte das Projekt methodisch sowohl auf den erwähnten Civicus-Bericht (Reimer) als auch auf das Studiendesign der Wirtschaftsuniversität Wien (More-Hollerweger et al. 2014; Simsa et al. 2019) zurückgreifen. Teilweise wurden aktuelle Trends und Entwicklungen vorab durch einen Expertenworkshop in die Kategorisierung mit eingebracht. Die Interviews wurden semistrukturiert und leitfadengestützt geführt, die Kategorienbildung, sowie die Samplebildung der Interviewten erfolgte nach den Kriterien des *theoretical sampling* der *grounded theory* (Glaser/Strauss 2008), d.h., es wurde, was die Tätigkeitsbereiche und Größe der befragten ZGO betrifft, weitgehende Heterogenität im Sample angestrebt. Dazu wurden zwischen Oktober 2020 und April 2021 insgesamt 17 Interviews geführt.

Die Interviews wurden mit Aktiven (Führungskräften oder BereichsleiterInnen) aus ZGO der Bereiche

- Bildung und Forschung (3),
- Bürger- und Verbraucherinteressen (4),
- Gesundheits- und Sozialwesen (2),
- Kunst- und Kultur (2),
- Sport (2),
- Umwelt- und Naturschutz (1),
- Kinder und Jugendhilfe (2)
- Mittlerplattformen (1)

geführt. Einige der befragten ZGO sind bereichsübergreifend tätig; sie wurden einem Schwerpunkt zugeordnet. Die Untersuchung stellt die Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft in Deutschland gesamthaft dar. Auf Unterschiede der einzelnen Bundesländer oder Sondermerkmale wie Ost- und Westdeutschland einzugehen, war nur begrenzt möglich.

2.2 Begrifflichkeiten

Der Begriff Zivilgesellschaft ist als deutsche Übersetzung des englischen *civil society* seit den 1990er Jahren verbreitet und ersetzt zunehmend ältere Begriffe wie Dritter Sektor, Nichtregierungsorganisation (NGO), Non-Profit-Organisation (NPO), gemeinnützige Organisationen usw. Die Begriffe des Dritten Sektor bzw. NGOs sind zur Bezeichnung des organisierten Teils der Zivilgesellschaft jedoch nach wie vor gebräuchlich. Zivilgesellschaft hat sich als Bezeichnung für eine Arena kollektiven Handelns in der Gesellschaft neben denen des Marktes und des Staates durchgesetzt. Zudem grenzt sich Zivilgesellschaft vom Individuum und seinem unmittelbaren familiären Umfeld ab (Simsa 2013; Strachwitz et al.). Zivilgesellschaft bezeichnet insofern die gesellschaftliche Sphäre, in der Menschen ihre Anliegen kollektiv selbst zu gestalten und zu vertreten versuchen. Sie ist hauptsächliche Arena des bürgerschaftlichen Engagements.² Die kollektiven Akteure der Zivilgesellschaft werden als zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) bezeichnet (engl. *civil society organisations – CSO*).

Die Zivilgesellschaft nimmt sehr unterschiedliche Erscheinungsformen an. Diese umfassen formal verfasste Bewegungen, Organisationen, Unternehmungen und Institutionen ebenso wie unorganisierte oder spontane kollektive Aktivitäten. Die weltweit in der Fachwelt gebräuchliche analytische Definition ist in der Lage, einen weiten Begriff von Zivilgesellschaft zugrunde zu legen und dennoch die Zugehörigkeit klar zu bestimmen. Dass in der wissenschaftlichen Debatte dennoch stets zu diskutieren ist, ob die Definitionsmerkmale angepasst werden oder ob sie bezüglich einzelner Bewegungen, Organisationen und Institutionen anders zu bewerten sind, steht auf einem anderen Blatt.

Die gemeinsamen charakteristischen Merkmale von ZGO bestehen darin, dass sie

- auf Freiwilligkeit gegründet sind,
- subjektiv Ziele des allgemeinen Wohls verfolgen,
- keine staatlichen, im Sinne von hoheitlichen, Aufgaben wahrnehmen,
- nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind,
- Überschüsse aus ihrer Tätigkeit nicht an Mitglieder, Gesellschafter oder Dritte ausschütten,
- selbstermächtigt und selbstorganisiert handeln.

Die Arbeitsschwerpunkte können unterschiedlich und ihr Verhältnis zu den anderen Arenen (Staat und Wirtschaft) kooperativ oder konfliktreich sein (Hirschman 1970). In jedem Fall nimmt die Zivilgesellschaft ebenso wie die anderen Arenen am Kampf um die Verteilung von Macht in der Gesellschaft teil und hat insoweit immer auch eine politische Dimension (Klein 2002).

² Der Begriff Bürgerschaftliches Engagement wird durchgehend synonym mit Freiwilligenarbeit und Ehrenamt verwendet.

Zivilgesellschaft wird in ihrer Funktionsfähigkeit, aber auch in ihrem Anspruch, gleichberechtigte Arena des kollektiven Handelns im öffentlichen Raum mit definierbaren und unterscheidenden Merkmalen zu sein, von mehreren Parametern geleitet. Hierzu zählen bspw.:

- die spezifische, durch Engagement, Verantwortlichkeit und Gemeinwohlinteresse bestimmte Legitimität,
- die Qualität der Interaktion mit anderen Arenen,
- ihre rechtlichen Rahmenbedingungen, die nach demokratischem Selbstverständnis nicht durch sie selbst, sondern durch demokratisch legitimierte Gesetzgeber gesetzt werden,
- ihr Ressourcenzugang, sowie
- ihre öffentliche Wahrnehmung.

Insofern sind ihre Tätigkeit und Legitimität von dem politischen System, in dem sie operiert, unabhängig, und in der Tat existieren höchst lebendige Zivilgesellschaften im 21. Jahrhundert unter sehr verschiedenen allgemein-politischen Umständen. Legt man allerdings die These zugrunde, dass das Vorhandensein einer lebendigen und durchaus auch kritischen Zivilgesellschaft im Sinne des Konzepts der deliberativen Demokratie die Voraussetzung für einen funktionierenden, auf der Herrschaft des Rechts und der Demokratie basierenden Staat bildet (Habermas 1992/Dahrendorf 1995/Nanz: 2020), so folgt daraus, dass neben einem Bekenntnis zu allgemeinen Menschen- und Bürgerrechten, wie der Vereinigungs- oder Meinungsfreiheit, die Möglichkeit der kollektiven politischen Beteiligung sowie die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, diese durch bürgerschaftliches Engagement einschließlich der Bereitschaft zur freiwilligen Mitfinanzierung mitzutragen, wichtige Indikatoren für die Vitalität des bürgerschaftlichen Raums darstellen. Dazu gehört nach Ralf Dahrendorf auch eine permanente Auseinandersetzung zwischen Staat und Zivilgesellschaft (Anheier 2012). Die richtungsweisenden Auswirkungen von Prozessen der Internationalisierung und Digitalisierung, und nicht zuletzt die Effekte der Corona-Pandemie auf die Zivilgesellschaft müssen dabei Berücksichtigung finden. Ebenso kann die schon vor Ausbruch der Pandemie vielfach konstatierte Krise der Demokratie, des Nationalstaates und des Kapitalismus nicht vollständig außer Betracht bleiben.

Die Heterogenität der Zivilgesellschaft ist ebenso groß wie die der anderen Arenen. Zivilgesellschaftliche Akteure lassen sich unter verschiedenen Gesichtspunkten unterschiedlichen Subsektoren zuordnen:

1. nach ihrer Funktion (NB: Viele Akteure sind in mehreren Funktionen aktiv.)
 - a) Dienstleistungen (z.B. Hilfe für sozial Bedürftige und Schwache)
 - b) Themenanwaltschaft (engl. *advocacy*, z.B. Eintreten für Naturschutz)
 - c) Wächter (z.B. Verbraucherschutz)
 - d) Mittler (z.B. Förderstiftungen)
 - e) Selbsthilfe (z.B. Patientenselbsthilfen)
 - f) Gemeinschaftsbildung (z.B. Laienmusik)
 - g) politische Mitgestaltung (z.B. Protestbewegungen)

- h) persönliche Erfüllung (z.B. Religionsgemeinschaften)
2. nach ihrem Verhältnis zur Gesellschaft
 - a) unterstützend (z.B. staatliches Handeln ergänzend/ ersetzend)
 - b) sich absondernd (z.B. Vereinigungen von Minderheiten)
 - c) die Stimme erhebend (z.B. Menschenrechtsgruppen)
 3. nach ihrem Grad ihrer formalen Verfasstheit und Konsistenz
 - a) spontane (nicht verfasste) Zivilgesellschaft
 - b) Bewegungen
 - c) Organisationen
 - d) Unternehmungen
 - e) Institutionen.

Die Gruppen b) – d) lassen sich zusammengefasst auch als verfasste Zivilgesellschaft beschreiben. Die im englischen gebräuchliche Unterscheidung zwischen *organized* und *unorganized civil society* ist ins Deutsche mit den Begriffen ‚organisiert‘ und ‚nicht organisiert‘ übertragen worden.

4. nach ihrer Organisationsform
 - a) assoziative (heterarchische) Organisationen (Vereine)
 - b) gebundene (hierarchische) Organisationen (Stiftungen)
 - c) Organisationen im Eigentum von Außenstehenden (Gesellschaften)
5. nach ihren Zielen, bspw.
 - a) Wohlfahrtspflege
 - b) Forschung
 - c) Bildung und Erziehung
 - d) Kultur
 - e) Natur- und Umweltschutz
 - f) Sport
 - g) Menschen- und Bürgerrechte
 - h) Religion
6. nach ihrem Verhältnis zu den anderen Arenen
 - a) korporatistisch (Teil eines übergreifenden Systems, oft mit Abhängigkeiten verbunden)
 - b) pluralistisch (unabhängig agierend)

Die letztgenannte Einteilung ist für die deutsche Zivilgesellschaft insofern von besonderer Bedeutung, als Korporatismus bzw. Neokorporatismus in der alten Bundesrepublik (1949-1990) geradezu als prägendes Merkmal eines großen Teils der gemeinnützigen Organisationen und der Gesellschaft insgesamt angesehen wurde. Man sprach von einer Verbändedemokratie und meinte damit, dass politische Entscheidungen weitgehend in Aushandlungsprozessen zwischen Parteien, Verwaltung, Kammern, Kirchen, Wirtschafts- aber auch Wohlfahrts- und Sportverbänden und

anderen verbandlich organisierten Akteuren zustandekamen (Alemann 1981). Historisch bedingt ist die Zivilgesellschaft in Deutschland vielfach, aber keineswegs durchgehend oder ausschließlich vom Korporatismus, einer wichtigen Rolle der Kirchen und einem starken Schwerpunkt im Wohlfahrtswesen geprägt. Erst in den letzten Jahrzehnten ist die korporatistische Vorstellung mehr in den Hintergrund getreten, was unter anderem der Herausbildung einer kohärenten Zivilgesellschaft einerseits und einer zunehmenden Durchdringung aller Gesellschaftsbereiche mit Grundsätzen des Kapitalismus andererseits geschuldet ist. Trotzdem wirkt die Verbändedemokratie etwa bei der Besetzung von Gremien im öffentlich-rechtlichen Bereich oder der Beteiligung in parlamentarischen Prozessen fort, was pluralistische zivilgesellschaftliche Akteure nicht selten ausschließt.

Annette Zimmer³ hat jüngst eine Einteilung der Akteure in die Diskussion eingeführt, die sich unterscheiden lassen in

- ZGO mit positivem Verhältnis zu multipolarer liberaler Demokratie,
- ZGO, die nationalistisch, identitär und tendenziell anti-demokratisch orientiert sind.

Viele Akteure der Zivilgesellschaft zählen nur diejenigen Akteure, die dem gleichen Subsektor angehören und zu gesellschaftlichen Fragen eine ähnliche Position einnehmen wie sie selbst, zur Zivilgesellschaft. Zivilgesellschaft ist jedoch ein analytischer und weit zu fassender Begriff, der zunächst nichts mit Zivilität oder anderen normativen Kategorien und ebensowenig mit bestimmten Zielen und Zwecken zu tun hat. Sie hat daher auch eine dunkle Seite (engl. *dark side of civil society*). Andererseits wird Zivilgesellschaft gelegentlich als so heterogen wahrgenommen, dass gemeinsame Merkmale als nicht vorhanden beurteilt oder als nicht auf alle anwendbar eingeschätzt werden.

Vielfach begegnet man nach wie vor auch in Politik, Medien, Öffentlichkeit und Wissenschaft dem Phänomen, dass nur ein Teil der Zivilgesellschaft als zu dieser gehörig angesehen wird. Selbst bei einem Bemühen um Vollständigkeit wird sie kaum gesamthaft in den Blick genommen. Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen einerseits traditionelle Großverbände mit ihren angeschlossenen Vereinen, bspw. die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, der Deutsche Olympische Sportbund, der Deutsche Naturschutzring, der Deutsche Kulturrat und der Bundesverband Deutscher Stiftungen. Diese sind mit einigen anderen Dachverbänden im 2005 gegründeten Bündnis für Gemeinnützigkeit zusammengeschlossen, das sich insbesondere bemüht, gemeinsame Positionen zu rechtlichen Rahmenbedingungen und deren Reform zu erarbeiten und vorzutragen. Das Bündnis kann jedoch nicht für sich in Anspruch nehmen, im Namen der gesamten Zivilgesellschaft zu sprechen. Andererseits richtet sich die Aufmerksamkeit auf die öffentlich besonders sichtbaren Themenanwälte (sog. *advocacy organisations*) einschließlich der Protest-, Menschen- und Bürgerrechtsbewegungen, die kaum einem Dachverband angeschlossen sind. Die folgenden Beispiele sollen einige der zahlreichen Organisationen vorstellen, an die im Zusammenhang mit Zivilgesellschaft oft kaum gedacht wird.

1. Der ADAC e.V. ist ein seit über 100 Jahren bestehender eingetragener Verein. Er ist mitgliederstärkster Verein Deutschlands. Er ist nicht gemeinnützig und hat die

³ Annette Zimmer bei einem Vortrag im Maecenata Institut (online) am 13. Dezember 2021.

Steuerbegünstigung auch nie angestrebt, denn er dient nicht in erster Linie der Allgemeinheit, sondern seinen über 20 Millionen Mitgliedern mit Leistungen wie der Pannenhilfe.

2. Die Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung e.V., kämpft seit 2015 im Auftrag ihrer rd. 200 Mitglieder für eine Modernisierung des deutschen Gemeinnützigkeitsrechts, insbesondere im Hinblick auf das Recht steuerbegünstigter Körperschaften, sich politisch zu betätigen.
3. Arbeiterkind (zunächst gUG haftungsbeschränkt, heute gGmbH) ist eine Privatinitiative, die sich Jugendlicher aus sog. bildungsfernen Schichten annimmt, die ein Hochschulstudium absolvieren oder beginnen wollen.
4. Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) ist ein 2003 als Konsequenz der Enquete Kommission des Bundestags Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements gegründeter Zusammenschluss von Akteuren aus Bürgergesellschaft, Staat und Wirtschaft. Sein Ziel ist es, die Bürgergesellschaft und bürgerschaftliches Engagement in allen Gesellschafts- und Politikbereichen nachhaltig zu fördern. Rechtsträgerin ist eine gGmbH gleichen Namens.
5. Der Bundesverband der Freien Alternativschulen, gegründet 1988, ist ein Zusammenschluss von über 150 Freien Alternativschulen und Gründungsinitiativen in Deutschland, deren Basis selbstbestimmtes Lernen, demokratische Mitbestimmung und gegenseitiger Respekt ist.
6. Die Deutsch-Britische Gesellschaft e.V., gegründet 1949 von sieben engagierten Düsseldorfer BürgerInnen, ist eine von zahlreichen bilateralen Gesellschaften, die sich den Beziehungen zwischen Deutschland und einem anderen Land widmen.
7. Der Deutsche Gewerkschaftsbund ist der Bund von acht Mitgliedsgewerkschaften mit insgesamt rd. 6 Millionen Mitgliedern. Er steht in der Tradition der deutschen Arbeiterbewegung und wurde in seiner jetzigen Form vor über 70 Jahren gegründet.
8. Das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) führt seine Tradition auf eine 1893 gegründete Auskunftsstelle über Berliner Wohlfahrtseinrichtungen zurück. Sie ist seit 1964 eine Stiftung bürgerlichen Rechts und heute die zentrale Auskunftsstelle zu spendensammelnden Organisationen in Deutschland. Seit 1992 vergibt es das bekannte Spendensiegel.
9. Die Ehrbare Gesellschaft der 101 Bürger von Meersburg kann ihre Wurzeln bis zur St.-Anna-Bruderschaft im 15. Jahrhundert zurückverfolgen und wurde in ihrer jetzigen Form wohl um 1600 gegründet. Zweck der Gesellschaft ist die Pflege christlicher und bürgerlicher Werte.
10. Die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) ist der Zusammenschluss von 20 evangelischen Landeskirchen mit insgesamt rd. 21,1 Millionen Mitgliedern.
11. Die Faktura gGmbH Berlin bietet als Werkstatt Menschen, die aufgrund einer Beeinträchtigung vorübergehend oder dauerhaft den Leistungsansprüchen des allgemeinen Arbeitsmarktes nicht gerecht werden, ein Angebot zur Teilhabe. Seit 2006 finden die Beschäftigten in kleinen Gruppen eine ihrer Leistungsfähigkeit und ihren Interessen entsprechende Arbeitsmöglichkeit.
12. Das Institut für Bewegungsforschung (ipb) will der sozialwissenschaftlichen Forschung zu Protesten, sozialen Bewegungen und ihrem Wechselverhältnis zur Demokratie einen (virtuellen) Ort geben. Träger ist ein 2012 gegründeter eingetragener Verein gleichen Namens.
13. 1789 gründeten Lübecker Ärzte, Pastoren, Juristen und Lehrer die Gesellschaft zur Beförderung gemeinnütziger Tätigkeit, heute ‚Die Gemeinnützige‘ genannt. Sie setzt sich für soziale und kulturelle Belange ein.

14. Von 1956 an bestand die Heimkehrerstiftung zur Betreuung von Soldaten, die aus der Kriegsgefangenschaft nach Deutschland zurückkehrten, insbesondere sog. Spätheimkehrern. Die vom Bund gegründete und finanzierte Stiftung wurde vor wenigen Jahren aufgelöst, lange nachdem niemand aus dem genannten Personenkreis mehr am Leben war.
15. Die Oberlausitzische Gesellschaft der Wissenschaften in Görlitz ist eine der ältesten noch existierenden Gelehrtenvereine in Mitteleuropa. Sie wurde 1779 von 20 Oberlausitzer Gelehrten gegründet. Ziel ist die Förderung der Geschichts- und Naturkunde.
16. Der Verein Otium – Verein zur Förderung des Müßiggangs – besteht seit 30 Jahren, ist bundesweit aktiv, betrachtet jede(n), die/der sich zugehörig fühlt, ohne formelles Verfahren als Mitglied und verfolgt das Ziel, eine Alternative dagegen anzubieten, dass alles über Arbeit definiert wird.
17. Pegida, kurz für Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes, ursprünglich eine informelle Gruppe, heute ein eingetragener Verein, veranstaltet seit 2014 Demonstrationen gegen eine von ihr behauptete Islamisierung Deutschlands und vertritt islam- und fremdenfeindliche, völkische, rassistische und rechtsextreme Ziele.
18. 2006 gegründet, ist Policy Innovation e.V. eine studentische Initiative mit dem Ziel, Politik für junge Menschen erfahrbar zu machen und diese mit Ideen und Perspektiven mitzugestalten. Hauptaufgabe des Vereins ist die Unterstützung der Y7- und Y20-Dialoge, inklusive der Begleitung der Auswahlprozesse, inhaltlichen Vorbereitung und Trainings der deutschen Delegation. Der Verein versteht sich als neutrale Plattform zur Förderung von Jugendbeteiligung in den Verhandlungsräumen der internationalen Politik und der Stärkung des zivilgesellschaftlichen Dialogs in der G7 und G20.
19. Die Stiftung Warentest, eine rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts, ist eine gemeinnützige deutsche Verbraucherorganisation und die mit Abstand bekannteste Stiftung in Deutschland. Sie nimmt einen staatlichen Auftrag wahr, Waren und Dienstleistungen verschiedener Anbieter zu untersuchen und zu vergleichen. Der Auftraggeber wird durch den Bundesminister für Wirtschaft vertreten.
20. Transparency International Deutschland ist das deutsche sog. Chapter der internationalen NGO Transparency International, die sich dem Kampf gegen Korruption verschrieben hat.

Dass die evangelische ebenso wie die katholische Kirche und andere Religionsgemeinschaften sowie die Gewerkschaften der Zivilgesellschaft zuzurechnen sind, mag zunächst erstaunen. Jedoch weisen diese Organisationen so zahlreiche definitorische Elemente einer ZGO auf, dass dies gerechtfertigt erscheint (Strachwitz 2020a). Diese Zuordnung entspricht auch überwiegend ihrem Selbstverständnis. Sie bleiben allerdings bei der Erhebung von Mitglieder- und Mitarbeitendenzahlen, sowie Vermögensverhältnissen von ZGO in der Regel außer Betracht. Dagegen werden politische Parteien nicht der Zivilgesellschaft zugerechnet, weil sie unmittelbar (über die Auswahl von Kandidaten für Mandate und die Festlegung von Positionen) an der Ausübung von politischer Herrschaft beteiligt sind. Die beispielsweise im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuß geübte Praxis Arbeitgeber- und Wirtschaftsvertretungen, sowie Kammern insgesamt der Zivilgesellschaft zuzurechnen, wird in der Wissenschaft (auch von den AutorInnen dieses Berichts) mehrheitlich nicht geteilt.

3 FORSCHUNGSSTAND

Mit dem John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project wurde ab 1991 erstmals – aber auch letztmals – der Versuch einer international vergleichenden, tiefgreifenden Studie zu Größe, Struktur, Finanzierung und Rolle des zivilgesellschaftlichen Sektors verschiedener Länder unternommen. Dabei wurde auch Deutschland untersucht. Allerdings sind die seinerzeit erhobenen Daten nun fast 30 Jahre alt. In Deutschland existiert bis heute kein einheitliches Register für ZGO. Daraus ergibt sich in der Erfassung der deutschen Zivilgesellschaft ein erheblicher Mangel an verlässlichen und aktuellen Daten. Alle verfügbaren Studien beruhen weitgehend auf Hochrechnungen. Der Datenreport von ZiviZ nennt bspw. ca. 630.000 Vereine, Stiftungen, gemeinnützige Kapitalgesellschaften und Genossenschaften (Priemer et al. 2019a:10). Nicht eingetragene Vereine, nicht rechtsfähige Stiftungen und informelle Organisationen sind dabei nicht eingerechnet. Das Maecenata Institut schätzt die Gesamtzahl der ZGO deshalb für 2020 auf rd. 800.000 (Strachwitz 2020a:5). Der Bereich der informellen Zivilgesellschaft, also derjenigen kollektiven Bewegungen und Aktionen, die keine oder kaum einen Organisationsgrad ausweisen, ist bis heute wenig erforscht. Valide Daten zur organisierten Zivilgesellschaft werden fast ausschließlich von Dachorganisationen erhoben. In Bezug auf ihre Wirtschaftsleistung, der Anzahl an Beschäftigten und Organisationen wird die Zivilgesellschaft bisher nicht systematisch und geschlossen erfasst.

Ein wichtiges Analyseinstrument bieten dennoch die Studien von ZiviZ. Der ZiviZ-Survey ist ein Versuch, die organisierte Zivilgesellschaft in Deutschland quantitativ zu erfassen. Mittels Zufallsauswahl werden Organisationen in Intervallen zu relevanten Themen befragt; daraus werden Strukturdaten und Hinweise auf neue Entwicklungen und Trends abgeleitet (Krimmer 2019; Priemer et al. 2017). Der von ZiviZ herausgegebene ‚Datenreport Zivilgesellschaft‘ stellt die Ergebnisse komprimiert dar. Weitere wichtige Langzeitstudien und Berichte sind der Deutsche Freiwilligensurvey (seit 1999, zuletzt 2019, Simonson et al. 2021), der Civicus Monitor (Civicus 2021), der WZB Datenreport (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2021), sowie die Engagementberichte der Bundes- und der Landesregierungen (Deutscher Bundestag 2020).

3.1 Bürgerschaftliches Engagement

Die Zivilgesellschaft lebt von bürgerschaftlich (ehrenamtlich) Engagierten. Gemäß ZiviZ Survey arbeiten 72 Prozent der ZGO nur mit freiwilligen Mitarbeitenden (Priemer et al. 2017). Viele Sport- und Kulturvereine verzichten, oft aus finanziellen Gründen, auf bezahlte Mitarbeit (Breuer et al. 2020; DAKU 2019).

Die Zahl der Engagierten ebenso wie deren Quote steigt dabei seit 1990 an, wobei erhebliche Unterschiede zwischen gesellschaftlichen Gruppen und Milieus bestehen (Alscher et al. 2021: 402; Simonson et al. 2021). Die Engagement-Quote wird ungleich hoch geschätzt, da die Definition und Erfassung von zivilgesellschaftlichem Engagement unterschiedlich gehandhabt werden. Der Deutsche Freiwilligensurvey geht für 2019 von einer Beteiligungsquote von 40 Prozent der Wohnbevölkerung im Alter ab 14 Jahren aus (Simonson et al. 2021:4). Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) legt seiner Erhebung eine engere Definition von Engagement als „ehrenamtliche Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden oder sozialen Diensten“ zugrunde und beziffert die Engagement-Quote für 2018 deshalb auf

32 Prozent (Burkhardt/Schupp 2019). Beim European Value Survey (EVS) gaben 2017 22 Prozent der Befragten an, sich im vergangenen halben Jahr freiwillig engagiert zu haben (EVS 2020). Ein deutlicher Anstieg des Engagements ist bei Personen, die noch zur Schule gehen oder eine hohe Schulbildung haben, zu beobachten (Simonson et al. 2021:4f.). Seit 2019 ist erstmals kein statistisch signifikanter Geschlechterunterschied mehr bei der Engagement-Quote festzustellen (ebd.:15). Die Beteiligung ist in den westdeutschen Bundesländern deutlich höher als in den neuen Bundesländern, nähert sich aber an (ebd.:19). Menschen ohne Migrationsgrund engagieren sich anteilig erheblich häufiger als Menschen mit Migrationshintergrund und besser Gebildete häufiger als schlechter Gebildete (ebd.:17f.). 2016 war die Hälfte aller Bürgerinnen und Bürger Mitglied in einem Verein (Kausmann et al. 2019: 63). Der EVS stellt dabei eine deutliche Steigerung in der Mitgliedschaft zwischen 2008 und 2017 in allen zivilgesellschaftlichen Handlungsfeldern fest, wobei die meisten Freiwilligen nach wie vor in den Bereichen Sport, Kultur und Musik, Religion und Kirchen aktiv sind (EVS 2020). Auch im sozialen Bereich zeigen sich sehr hohe Engagement-Quoten (Simonson et al. 2021:21).

Entsprechend kann die Zahl der Mitglieder und Engagierten im Allgemeinen als stabil betrachtet werden, wobei einige Teilbereiche der Zivilgesellschaft starke Einbußen zu verzeichnen haben. Da die Vereine traditionsreicher Handlungsfelder wie Sport, Freizeit und Geselligkeit sowie Kultur und Medien überdurchschnittlich von freiwilligem Engagement abhängen ist es umso gravierender, dass ein Viertel von ihnen Mitglieder und freiwillig Engagierte verloren haben und verlieren. Über existenzbedrohende Rückgänge der Engagierten klagten besonders Sport- und andere Freizeitvereine, wie auch Organisationen aus dem Bevölkerungs- und Katastrophenschutz. Der Negativtrend nahm bis 2020 aber langsam ab (Priemer et al. 2017). Organisationen, welche in jüngeren Handlungsfeldern tätig sind, verzeichnen eine steigende Zahl von Engagierten. Neben mehr Freiwilligen gewinnen Organisationen die als Themenanwälte oder Wächter, etwa in den Handlungsfeldern Bürger- und Verbraucherinteressen, Umwelt und internationale Solidarität agieren, eine steigende Zahl an Mitgliedern (Alscher et al. 2021:402ff.). Ebenso steigt die Zahl der Engagierten in den Bereichen Bildung und Erziehung, sowie der Daseinsvorsorge im Gesundheits- und Sozialwesen (Kausmann et al. 2019:63).

Langfristig gesehen und im Durchschnitt nimmt die Bindung von Engagierten an eine ZGO ebenso wie ihre dafür aufgewendete Zeit ab (Simonson et al. 2021:5). Die Mobilisierung neuer Engagierter stellt deshalb für eine steigende Zahl an Organisationen einen großen Zusatzaufwand dar und wurde 2017 von 61 Prozent der vom ZiviZ befragten Organisationen als wachsende Schwierigkeit eingestuft (Priemer et al. 2017). Als Hindernis, sich zu engagieren, erwiesen sich 2019 bei einer Befragung von 12- bis 25-Jährigen insbesondere die gesteigerte Mobilität und die geringen zeitlichen Spielräume (Albert et al. 2019).

Das Engagement hat sich nicht nur in seiner zeitlichen Dauer und seinem Umfang geändert, sondern nimmt auch neue Formen an. So engagieren sich mehr Freiwillige in schwach organisationsgebundenen Strukturen wie Initiativen oder ganz außerhalb bestehender Organisationsstrukturen (Alscher et al. 2021:404f.; Simonson et al. 2021:32, 35f.). Der vierte Freiwilligensurvey erhob sowohl formelles auch als informelles Engagement und bezifferte den Anteil der in „weniger organisationsgebundenen Strukturen“ engagierten Bürgerinnen und Bürger für 2014 auf 16 Prozent und die Quote der informell Engagierten auf 26 Prozent. Das weniger organisationsgebundene Engagement stieg von 1999 bis 2014 um 5 Prozent (Simonson et al. 2017). Die Teilnahme an (Protest-) Bewegungen ließ

generell nach, nahm aber insbesondere bei Jüngeren (etwa in den Bewegungen Fridays for Future, Extinction Rebellion, Ende Gelände) zu (Deutscher Bundestag 2020: 47). Durch soziale Medien ist nicht nur der Umfang politischer Auseinandersetzung gestiegen; es ergeben sich auch neue Optionen des Online-Volunteering (Kiefer/Schwegel 2011, zit. nach Strachwitz et al. 2020:304). Diese eignen sich insbesondere zur Ansprache neuer Zielgruppen und bieten Chancen des zeitlich beschränkten Engagements, wie auch der Mobilisierung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen (Strachwitz et al. 2020:304).

3.2 Tätigkeitsfelder

Obwohl die Zivilgesellschaft die Arena des bürgerschaftlichen Engagements (Ehrenamts) schlechthin darstellt und die große Mehrheit der ZGO mit ehrenamtlichen Mitarbeitenden arbeitet, ist die Zivilgesellschaft doch auch ein wichtiges Beschäftigungsfeld und bot 2016 gut 3,7 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, also knapp 10 Prozent aller Beschäftigten, einen Arbeitsplatz. Würden geringfügig Beschäftigte mitgezählt, läge die Zahl um gut ein Viertel höher (Hohendanner et al. 2019:94). Dabei variiert der Anteil bezahlter MitarbeiterInnen stark in Abhängigkeit von der Betriebsgröße, der Rechtsform und dem Betätigungsfeld der ZGO. Mit 61 Prozent (1,65 Mil., 2016) arbeitet der überwiegende Teil der Angestellten im Bereich der Daseinsvorsorge, genauer gesagt im Gesundheits- und Sozialwesen (ebd.:96). Die meisten der in diesem Bereich tätigen Organisationen beschäftigen denn auch bezahlte Mitarbeitende (ebd.:103). Auch die Bereiche Erziehung und Bildung, sowie Interessenvertretungen und religiöse Vereinigungen binden viel zivilgesellschaftliche Arbeitskraft (ebd.: 98). Von allen Beschäftigten aus den Wirtschaftszweigen „Interessenvertretungen und religiöse Vereinigungen“ arbeiten anteilig 84 Prozent in der Zivilgesellschaft. In den Bereichen Daseinsvorsorge, Forschung und Entwicklung machen Mitarbeitende in ZGO jeweils gut 41 Prozent der deutschlandweit in diesen Bereichen Beschäftigten aus (ebd.:96). In ZGO, die im Bereich Freizeit und Geselligkeit, sowie Bevölkerungs- und Katastrophenschutz agieren, stellen bezahlte Beschäftigte eher die Ausnahme dar. Auch Dreiviertel der ZGO der Tätigkeitsfelder internationale Solidarität, Umwelt- und Naturschutz, Kunst und Medien, Sport und Bürger- und Verbraucherinteressen verzichten ganz auf bezahlte MitarbeiterInnen (ebd.:103).

Aufgrund der wachsenden Anzahl von ZGO und der zunehmenden Professionalisierung vieler Organisationen lässt sich ein Trend zu mehr bezahlter Beschäftigung in der Zivilgesellschaft beobachten (ebd.:101). Dabei unterscheiden sich ZGO als ArbeitgeberInnen von solchen aus der Wirtschaft. Teilzeit- und alternative Arbeitsmodelle werden stark gefördert. ZGO begünstigen die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten und Menschen mit Migrationshintergrund, sowie von Angehörigen anderen benachteiligter Gruppen. Viele Organisationen (2016 etwa 75.900) bieten niederschwellige Arbeiten (Priemer et al. 2017:42). 2014 waren 347.000 Menschen mit Behinderungen in ihren Werkstätten beschäftigt (Hohendanner et al. 2019:94).

Eine der wichtigsten und historisch gewachsenen Tätigkeitsfelder deutscher ZGO sind generell die sozialen Dienste und das Gesundheitswesen, inklusive der freien Wohlfahrtspflege. Seit 1970 ist dieser Sektor kontinuierlich gewachsen und bietet Angebote für Menschen in besonderen sozialen Situationen, der Jugend- und Behindertenhilfe und Altenhilfe an (BAGFW 2018). 2017 agierten gut 11 Prozent der Vereine in diesen Bereichen (Priemer et al. 2019a:17). Ähnlich divers wie die

Handlungsfelder sind auch die darin tätigen Organisationen, sowie ihre weltanschaulichen und religiösen Ziele und Motive. Viele der Organisationen sind in den sechs Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie, Caritas, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland) organisiert. Diese wiederum sind die Mitglieder der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW). Die Wohlfahrtsverbände haben nicht nur eine erhebliche sozial-politische Relevanz, da sie den Sozialstaat stützen und eng mit diesem kooperieren, sondern auch großes politisches Gewicht und Möglichkeiten der gesellschaftlichen Einflussnahme (Schlüter 2021). Durch Änderungen im Sozialhilfe- und Steuerrecht ist ihre Macht in den letzten Jahren allerdings zurückgedrängt worden (Strachwitz et al. 2020:175).

Sport stellt nicht nur ein traditionelles Handlungsfeld der Zivilgesellschaft Deutschlands dar, sondern auch ihren größten Organisationsbereich. Gut 22 Prozent aller ZGO waren 2017 Sport-, Wander-, Angel- und Schützenvereine, Schachclubs, Träger von Sporteinrichtungen sowie Fördervereine von Sportvereinen und -einrichtungen. Dies spiegelt sich in der Zahl der Mitglieder und Engagierten wider und erklärt mitunter die hohe Zahl überdurchschnittlich großer Sportvereine (Priemer et al. 2017:12).

Ein weiteres großes Handlungsfeld ist Bildung und Erziehung. 2017 widmeten sich 18 Prozent aller Vereine und 35 Prozent aller Stiftungen diesen Themen (Priemer et al. 2019a:17, 41). Ähnlich viele Vereine und Stiftungen agieren im Bereich der Kultur und Medien (ebd.). Schließlich stellt der Bereich Freizeit und Geselligkeit, in dem knapp 8 Prozent aller Vereine tätig sind, ein wichtiges Handlungsfeld der deutschen Zivilgesellschaft dar (ebd.:17).

MigrantInnenorganisationen nehmen in der deutschen Einwanderungsgesellschaft (Brinkmann/Sauer 2016) eine sozial, kulturell wie politisch wichtige Rolle ein. Sie sind äußerst heterogen (Reinecke et al. 2010:92) und arbeiten meist in vielen Feldern gleichzeitig (insb. im sozialen Bereich, in der Bildung, der Beratung, der Geflüchteten-Unterstützung und im interkulturellen Bereich (SVR 2020b:4). Bereits 2011 wurde ihre Zahl auf 16.000 geschätzt (Pries 2013).

Alternativ zu den Tätigkeitsbereichen lässt sich die Zivilgesellschaft funktional differenzieren (s. Abs. 2.2.). Als Dienstleister verstehen sich nur rund 13 Prozent der deutschen ZGO (Priemer et al. 2017:21f.). Dabei trifft das etwa in skandinavischen Ländern dominierende Phänomen *from voice to service* für die Zivilgesellschaft Deutschlands nicht zu (Wijkström/Zimmer 2011). Einen „Rückgang von bewegungsbasierten Organisationen mit politischer Interessenartikulation zugunsten rein dienstleistungsorientierter Anbieter“ (ebd.:22) hat es nicht gegeben. Die Entwicklung verläuft eher umgekehrt. So haben politische Ziele im Sinne demokratischer Willensbildung oder Interessenvermittlung über die Jahre deutlich an Relevanz gewonnen (ebd.). Dabei wiesen Studien darauf hin, dass gerade informelle Gruppen und Bewegungen ein stärker politisches Selbstverständnis haben als der Durchschnitt der organisierten Zivilgesellschaft (Hutter et al. 2021:21).

3.3 Wertschöpfung und Wirkung

Aussagen über die wirtschaftliche Leistung der Zivilgesellschaft treffen zu können, scheidet in Deutschland am Mangel an aktuellen und validen Zahlen. Die Bertelsmann Stiftung schätzte die

Personalausgaben der ZGO für 2011 auf Basis der Auswertung des Unternehmensregisters auf 90 Milliarden Euro und damit 4 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung Deutschlands (Bertelsmann Stiftung o.J.). Zunehmend wird versucht, zivilgesellschaftliches Wirken anhand sog. Social-Return-on-Investment-Analysen (SROI) zu messen. Eine Metastudie des Centrums für soziale Investition und Innovation (CSI) der Universität Heidelberg zu allen in englischer Sprache verfassten SROI-Studien zwischen 2002 und 2012 zeigte, dass die Zahl solcher Studien in OECD-Ländern exponentiell gewachsen ist (Krlev et al. 2013:2). Zumeist ging es in den Studien um die Rendite von Investitionen in NGO, seltener in „sozialen Unternehmen“ und Stiftungen (ebd.:43). Bei SROI Studien sollen der Aufwand und Ertrag/ Nutzen kalkuliert und ihr Verhältnis bewertet werden, weshalb beide Aspekte monetarisiert werden. Zur Berechnung der Sozialrendite werden Wirkungen eines Programms (in Euro) durch die benötigten Investitionen geteilt. Koeffizienten von über 1 stehen demnach für eine „positive gesellschaftliche Rendite“ (Péron/Baldauf 2014: 7). Dabei können in die Bewertung auch nicht monetäre Aspekte eingehen.

Entsprechende Bewertungen für die deutschen ZGO insgesamt fehlen bisher, finden aber bereits in manchen Regionen Anwendung. Die Stadt Münster setzte sie bspw. probeweise ein, um die öffentliche Investition in Integrationsprojekte zivilgesellschaftlicher und unternehmerischer Organisationen zu bewerten. Dabei erzielten etwa die gemeinnützige Belmer Integrationswerkstatt SROI-Werte von 2,39, die Träger der freien Wirtschaft 1,24 und 1,42 (Köhnke 2010). Der Verein Balu und Du e. V. führte selbst eine Studie durch, um die Sozialrendite seines Mentoring-Projekts für Grundschulkin-der zu erheben. Diese wurde auf 4,25 bis 8,08 Euro je investiertem Euro prognostiziert (Péron/Baldauf 2014:7).

Einen alternativen Ansatz zur Erfassung sozialer Wirkung von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten bieten die Best Available Charitable Option (BACO) und das Social Impact Measurement for Local Economies (SIMPLE) (Mildenberger et al. 2012). Sie sind allerdings in Deutschland weniger verbreitet.

4 RAHMENBEDINGUNGEN DER ZIVILGESELLSCHAFT

4.1 Das politische System Deutschlands

Als politik- und sozialsystemische Rahmenbedingungen sind für die Zivilgesellschaft nicht nur die Beschaffenheit des politischen Systems und der Grundrechte, sondern auch die Regeln und Konventionen der Interaktion sowie sozioökonomische Bedingungen und die Struktur von Öffentlichkeit von Bedeutung. Deutschlands Verfassung (das Grundgesetz, GG) ist deutlich von der totalitären Vergangenheit des Landes beeinflusst und enthält verfassungsrechtliche Schutzmaßnahmen zur Verhinderung autoritärer Herrschaft. In diesem Zusammenhang wird von der streitbaren oder wehrhaften Demokratie gesprochen. Art. 14 GG erlaubt es, bestimmte Grundrechte zum Schutze der freiheitlich demokratischen Grundordnung einzuschränken. Gegen verfassungsfeindliche Aktivitäten von Personen und Gruppen kann präventiv vorgegangen werden. Zudem bestehen mit den Notstandsgesetzen (Art. 20 GG) Möglichkeiten die Gesetzgebungskompetenzen und Weisungsbefugnis des Bundes in Krisensituationen auszuweiten. Die vom Parlament mitgetragenen Einschränkungen der Versammlungsfreiheit und anderer Grundrechte durch die Bundesregierung, die Proteste dagegen und die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) dazu im Verlauf der Coronapandemie haben gezeigt, wie schwierig die Abwägung zwischen Grundrechten und Beschränkungen sein kann. Die Bundesrepublik Deutschland ist als von den Ländern getragener Bundesstaat organisiert. Die Länder als primäre Träger der staatlichen Souveränität haben dadurch wesentliche Teile ihrer Gesetzgebungskompetenz auf den Bund übertragen, wirken allerdings über ihre Regierungen, die sie im Bundesrat, der 2. Kammer des Bundestages, vertreten, an der Gesetzgebung des Bundes mit. Gleichzeitig ist Deutschland in rd. 300 internationale Verträge eingebunden, die mit Souveränitätsverzicht verbunden sind. Insbesondere sind wesentliche Souveränitätsrechte auf die Europäische Union übergegangen. Europäisches Gemeinschaftsrecht greift in erheblichem Umfang in das deutsche Rechtssystem ein (Glaeßner 2006; Ruzio 2015).

Das politische System Deutschlands ist ferner als parlamentarische, repräsentative Demokratie ausgebildet und hat sich zunehmend zur Parteien- und Verbändedemokratie entwickelt. Die im Grundgesetz vorgesehene Partizipation der Bürgerinnen und Bürger in „Wahlen und Abstimmungen“ (Art. 20 Abs. 2 GG) ist im Bund de facto auf Wahlen beschränkt; in Ländern und Gemeinden bestehen begrenzte Elemente der direkten Demokratie. Das Recht der Parteien, „bei der politischen Willensbildung des Volkes“ (Art. 21 Abs. 1 GG) mitzuwirken, haben diese im Lauf der Zeit zu einem Anspruch auf alleinige Willensbildung ausgebaut. Den Dachverbänden der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft, sowie gesondert den Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Kirchen wurden formale Anhörungsrechte im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren zugebilligt.

Das politische System ist geprägt von einem ausgefeilten System der Gewaltenteilung und einer föderalen Beziehung zwischen Bund und Ländern (Ruzio 2015). Relativ komplexe Aushandlungsprozesse gehen fast jeder Gesetzgebung voraus. Ebenso ist die Parteikonkurrenz ausgeprägt. Deutschland gilt als Parteiendemokratie. Meistens regieren die Parteien in Koalitionen mit einer der großen Volksparteien SPD und Union (CSU und CDU), oder die Volksparteien koalieren selbst. Die Bedeutung dieser das politische Spektrum dominierenden Volksparteien geht jedoch in jüngster Zeit stark

zurück, indem in mehreren Wellen neue politische Gruppierungen bei Wahlen auf allen Ebenen vergleichbare Stimmenanteile auf sich ziehen konnten.

Die Oppositionsparteien nehmen eine zentrale und aktive Kontrollfunktion im Parlament ein. Der Bundestag arbeitet vornehmlich in Ausschüssen, Unterausschüssen und anderen Teilmittlungen, bspw. Untersuchungsausschüssen und Enquete-Kommissionen. Hier besteht die Möglichkeit, Themen in Anhörungen mit Sachverständigen und Interessensvertretern zu erörtern – eine der zentralen Partizipationschancen für zivilgesellschaftliche Akteure. Zudem besteht für die Parteien die Möglichkeit, eine öffentliche Anhörung zu erzwingen. Zentral ist auch die Möglichkeit der Berufung eines Untersuchungsausschusses, der ebenso eine öffentlich nachvollziehbare Verhandlung beinhaltet. Auch gibt es die kleine und große Anfrage, die Fraktionen ermöglicht, die Landes- oder Bundesregierung zu einer Positionierung zu zwingen. Dadurch kontrolliert der Bundestag das Regierungshandeln in Bezug auf die politische Richtung, die Effizienz und die Einhaltung des Rechts (ebd.:235f.). Allerdings wird dieses *Checks-and-Balances*-System in der Praxis durch starke parteiinterne Abstimmungsprozesse überlagert, die infolge der häufigen Wahlkämpfe auf den unterschiedlichen politischen Ebenen mit multiplen komplexen Positionierungsprozessen behaftet sind.

In den letzten Dekaden wurden in mehreren Länderverfassungen Instrumente direkter Demokratie, bspw. Bürgerbegehren, eingeführt. In einigen Ländern besteht prinzipiell die Möglichkeit von Volksbegehren, -initiativen und -abstimmungen. Die föderale Struktur Deutschlands erleichtert die Anwendung direktdemokratischer Instrumente. Dabei sieht Art. 268 Abs. 1 GG auf kommunaler Ebene solche Elemente in Form von Gemeindeversammlungen vor. Diese werden aber, meist aus praktischen Gründen, nur selten tatsächlich abgehalten. Seit den 90er Jahren besteht in allen Ländern die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, wenn auch in unterschiedlicher Form (Bovermann o.J.). Seit 1996 verfügen alle Länder über zwei- oder dreistufige Elemente der direkten Demokratie in ihren Verfassungen. In 13 von 16 Landesverfassungen ist die Option des Volkstschides enthalten. Die Unterschriftenquoten für Volks- und Bürgerbegehren variieren zwischen den Ländern stark (4–50%) und stellen teilweise eine große Hürde für die direkte Partizipation dar (ebd.). Auf Bundesebene fehlen direktdemokratische Elemente weitgehend (Art. 29 GG, Bovermann o.J.). Bürgerinnen und Bürger können jedoch mittels Bundestagspetitionen den Petitionsausschuss des Bundestages verpflichten, sich mit bestimmten Themen auseinanderzusetzen. Zuletzt erreichte Ende 2020 die Petition für einen bundesweiten Klima-Bürgerrat das notwendige Unterschriftenquorum (Deutscher Bundestag 2021d).

Besonderheiten des deutschen Verfassungsgefüges im internationalen Vergleich sind neben dem Föderalismus die schwache Stellung des Staatsoberhauptes einerseits und die starke Stellung des BVerfG und der Bundesbank andererseits. Nicht nur steht dem BVerfG, um die Verfassung zu schützen (Art. 21 GG), die Möglichkeit des Parteiverbotes offen, was einen direkten Eingriff in den Kern der parlamentarischen Demokratie beinhaltet (Art. 21 GG). Das BVerfG nimmt auch eine zentrale und aktive Rolle im Prozess der Auslegung des GG ein. Bürgerinnen und Bürger haben die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde (Glaeßner 2006:422). Dabei muss der Initiator nicht der Beschwerdeführer sein. Sie können auch als Repräsentanten der beteiligten UnterstützerInnen agieren, wenn letztere Vollmachten ausgestellt oder sich auf UnterstützerInnenlisten eintragen haben (sog. Klientel-Verfassungsbeschwerden, Schreiner 2011:58). Zwischen 2000 und 2009 wurde die Massen- und Verfassungsbeschwerde in Deutschland 175.900-mal genutzt. Davon kamen 52.237 zur Entscheidung;

1.102 waren erfolgreich (ebd.:57ff.). Oft wurden sie von Bürgerinitiativen und deren Netzwerken initiiert und organisiert, nicht selten unter der Beteiligung von Gewerkschaften (ebd.:57). Dieser Rechtsweg wird als wichtiges Instrument der Einflussnahme auf politische Prozesse und „systemische Korrektivfunktion“ (ebd.:67) gesehen, das aber noch wenig genutzt wird. Die Unabhängigkeit des BVerfG von parlamentarischer, regierungs- und parteipolitischer Einflussnahme wird in der Öffentlichkeit ganz überwiegend sehr positiv gesehen und trägt zur Stabilität des politischen Systems bei.

Global vergleichende Demokratieindizes, wie Freedom House, Polity5, Democracy Barometer oder der Demokratieindex, geben Deutschland gute Ratings. Die Durchführung von freien und fairen Wahlen ist gewährleistet, ebenso der politische Pluralismus und Wettbewerb, die Unabhängigkeit von Regierung und Judikative, sowie der Schutz der Rechtsstaatlichkeit (Engler et al. 2020; Freedom House 2020; Marshall/Elzinga-Marshall 2017; The Economist Intelligence Unit 2021). Einschränkend ist allerdings anzumerken, dass das aktive und passive Wahlrecht für bestimmte Gruppen wie Kinder und Jugendliche, Menschen mit Behinderung und MigrantInnen eingeschränkt ist. Trotz des allgemeinen Wahlrechts ab 18 Jahren sind 12 – 25 Prozent der in Deutschland lebenden Personen von der Teilnahme an Wahlen ausgeschlossen (Reuter 2017c; Taßler 2017).⁴ Freedom House stellt für Deutschland weitere Mängel im Umgang mit und in der politischen Teilhabe von verschiedenen Bevölkerungsgruppen (ethnischer, religiöser, geschlechtsspezifischer, LGBTQI- und anderer Gruppen) fest (ebd. 2020). Zunehmend problematisch wird auch der Einfluss sozioökonomischer Ressourcen auf die Teilhabemöglichkeiten am politischen Prozess; es zeichnet sich eine soziale Spaltung der WählerInnen ab. So wählen Einkommens- und Bildungsschwache deutlich seltener, während sich höher gebildete und sozial besser situierte Wahlberechtigte überdurchschnittlich stark an Wahlen beteiligen (Schäfer et al. 2014). Ebenso beteiligen sich Menschen mit Migrationshintergrund weniger häufig politisch wie zivilgesellschaftlich (SVR 2020a:4f.).⁵ Dies birgt die Gefahr von gravierenden Repräsentationsverzerrungen bzw. -mängeln und damit einer sozial selektiven Politik.

Der Frauenanteil in den Bundes- und Landesparlamenten und anderen politischen Ämtern ist gering. Auf Bundesebene ist er durch die Bundestagswahl 2017 noch gesunken und betrug lediglich 31 Prozent (Höhne 2020). Die Bundestagswahl 2021 erhöhte ihn auf knapp 35 Prozent (John 2021). International steht Deutschland damit nach wie vor schlecht da. Deshalb gibt es zunehmend Forderungen nach mehr Parität. Erste Bundesländer haben entsprechende Gesetze verabschiedet (Höhne 2020), die allerdings auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen.

Bei allen genannten Demokratieindizes hat sich die Bewertung der in sie einfließenden Indikatoren für Deutschland in den vergangenen Jahren kaum verändert. Demokratiegefährdend betrachtet das

⁴ Zumeist, weil ihnen die deutsche Staatsbürgerschaft fehlt oder weil sie nicht im Melderegister und damit auch nicht im Wählerverzeichnis eingetragen sind. Aberkannt wird das Wahlrecht unter gewissen Umständen auch Menschen mit Behinderung (wenn diese eine gerichtliche Betreuung nötig haben) und Strafgefangenen (wenn ihnen ein Richterspruch das Wahlrecht entzieht oder wenn sie als schuldunfähig gelten und deshalb in eine Psychiatrie eingewiesen wurden) (Reuter 2017c). 2014 scheiterte ein Gesetzesentwurf der auch AusländerInnen unter bestimmten Bedingungen das Wählen ermöglichen sollte (sog. „Ausländerwahlrechtsgesetz“) (Deutscher Bundestag 2014).

⁵ Allerdings scheint sich der Effekt des Migrationshintergrundes über die Zeit abzuschwächen, was auf eine gelingende „Integration“ in diesem Kontext hindeutet. So nehmen in Deutschland geborene Nachkommen von Zugewanderten fast so häufig an politischen Wahlen teil (21%) wie Menschen ohne Migrationshintergrund (24 %) (SVR 2020a: 4f.).

Freedom House zuletzt die Zunahme politischer Spannungen, die gerade seit der großen Migrationsbewegung 2015 zu beobachten sind. Auch der Wahlerfolg der rechtspopulistischen Partei Alternative für Deutschland (AfD), besonders in den Regionen der ehemaligen DDR, wird von den AutorInnen kritisch gesehen (Freedom House 2020). Ein Bericht der Agentur für Grundrechte der Europäischen Union (FRA) nennt auch die Zunahme illiberaler, antidemokratischer und menschenfeindlicher Haltungen als zentrale Gefahren des bürgerlichen Raums (Allenberg/Meyer 2021).

Bei vielen Bürgerinnen und Bürgern bestehen Wissenslücken um das politische System, in einigen Sozialgruppen ist die politische Resignation besonders hoch. Über ein Drittel (37%) der Befragten stimmten 2018 in einer Studie der Aussage „die ganze Politik ist so kompliziert, dass jemand wie ich gar nicht versteht, was vorgeht“ zu (Baumann et al. 2019:86). Einfache Fragen zu politischen Prozessen und Akteuren wurden jeweils von gut 25 Prozent der Befragten falsch beantwortet. Zur europäischen Ebene ist die Wissenslücke noch größer (ebd.:716ff.) Viele dieser politisch wenig Integrierten wählen nicht (Krause/Gagné 2019:14). Gleichzeitig ist dieses „typische Nichtwählermilieu der sozioökonomischen Unterschichten [...] überdurchschnittlich anfällig für (rechts-)populistische Mobilisierungsstrategien“ (Bertelsmann Stiftung 2021:4). Dies hat sich in der Pandemie manifestiert. Bei Menschen mit Migrationshintergrund haben sich neben solchen sozioökonomischen Faktoren mangelnde Sprachkenntnisse als Hürde für eine gesellschaftliche und in diesem Sinne auch politische Teilhabe erwiesen (SVR 2020b:5).

Die politische Selbstwirksamkeitserfahrung von rund der Hälfte der Deutschen ist gering (Baumann et al. 2019:584). Der Vorwurf einer mangelnden Responsivität und Repräsentativität der Politik stammt nicht nur von rechten oder Nicht-WählerInnen, sondern findet sich bei WählerInnen aller politischen Lager wieder (ebd:110). Nach einer längeren Periode der Wahlenthaltung hat diese empfundene Resonanzlosigkeit der repräsentativen Strukturen in den letzten Jahren verstärkt zu sog. Protestwahlen geführt, die sich auch als Mobilisierungsgrundlage für demokratiefeindliche und rechtspopulistische Ideologien erweisen.

Die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit den ehemals großen Volksparteien CDU/CSU (sog. Union) und SPD nimmt ebenso wie das Vertrauen in diese seit langem ab. Dies zeigte sich deutlich an der Wählerwanderung bei den Bundestagswahlen 2017 (Brenke/Kritikos 2020) und 2021, bei denen ehemals ‚kleineren Parteien‘ immer vergleichbarer Werte mit den Volksparteien einfahren konnten (Tagesschau 2021). Die Wählerpräferenzen der Deutschen sind immer weniger sozioökonomisch und zunehmend sozialpolitisch und -kulturell zu erklären (Brenke/Kritikos 2020; Rudi/Schoen 2014). Die rechtspopulistische AfD profitierte zuletzt massiv von diesen Entwicklungen. Zum Zeitpunkt der Befragung 2018 neigten 5 Prozent dazu, die AfD zu wählen. Die Option, die AfD zu wählen, kam für 11 Prozent in Frage (Baumann et al. 2019:68, 152). Dabei verschob sich die Agenda der großen Volksparteien, und mit ihr das politische Zentrum im Versuch, die verlorenen WählerInnen 2018 wiederzugewinnen, zunehmend nach rechts (Vehrkamp/Merkel 2019). Es zeichnet sich aber eine Abschwächung des Zugewinns und eine gleichzeitige Verfestigung der AfD-WählerInnenschaft ab. Bei der Bundestagswahl 2021 erreichte die AfD noch 10 Prozent der Stimmen (2017: 13%) (Der Bundeswahlleiter 2022b).

Nicht überraschend, aber deshalb nicht weniger problematisch ist, dass die Wahlbeteiligung in Deutschland über viele Jahre rückläufig war, wobei sich zuletzt wieder ein Anstieg abzeichnet.

Beteiligten sich bei den Bundestagswahlen 1994 noch 79 Prozent, sank ihr Anteil zwischenzeitlich auf 71 (2009) (Der Bundeswahlleiter 2022a). 2021 lag die Beteiligung wieder etwas höher bei 77 Prozent (ebd. 2022b). Bei den Landtagswahlen variiert die Beteiligung erheblich zwischen den Ländern und lag bei den letzten Wahlen zwischen 60 und 70 Prozent. Gleichzeitig unterstützen und nutzen gemäß EVS 2008 die Deutschen Abstimmungen überdurchschnittlich stark, während sie illegale politische Partizipation deutlicher als die meisten europäischen Bürgerinnen und Bürger ablehnen. Der Zuspruch zur legalen politischen Artikulation stieg zwischen 1980 und 2017 (Dompnier 2017:54ff.; EVS 2020). Eine Studie stuft 2008 fast 70 Prozent der Deutschen als politisiert ein, nur Schweden hat einen höheren Anteil (Dompnier 2017:61). Seit 2008 stieg die Relevanz der Politik nochmal an, wobei sie 2017 für 41 Prozent wichtig oder sehr wichtig war (+4%). Ebenso hat das Interesse an der Politik im selben Zeitraum leicht zugenommen (ebd.; EVS 2020).

Populistische Einstellungen in der politischen Mitte haben in den vergangenen Jahren zugenommen, sind aber mittlerweile auch wieder rückläufig. Dennoch stellt die Studie des Populismus Barometers noch bei 21 Prozent der Wahlberechtigten populistische Einstellungen fest (Vehrkamp/Merkel 2020:6ff.). Decker et al. (2019) sehen in der Zunahme sozialer Ungleichheiten einen Grund für die steigende Unzufriedenheit mit dem politischen System und die schwindenden Vertrauenswerte der politischen Institutionen. Insbesondere sozial schlechter gestellte Bürgerinnen und Bürger und Ostdeutsche wenden sich demnach von der Politik ab. Auf die Zivilgesellschaft kommt insoweit die Aufgabe zu, bei den Bürgerinnen und Bürgern mehr Interesse für Politik und für eine offene Gesellschaft zu wecken. Diese lebt von einer lebendigen Interaktion zwischen den gesellschaftlichen Arenen; dem bürgerschaftlichen Raum kommt hierfür besondere Bedeutung zu.

4.2 Grundrechte als Basis der Zivilgesellschaft

Zu den wichtigsten Freiheitsrechten gehören in Deutschland das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, die Glaubensfreiheit, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis, das Petitionsrecht, die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit, die Forschungs- und Lehrfreiheit, sowie die Meinungs-, Informations-, Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit. Diese nehmen die Form von Abwehrrechten gegen staatliche Eingriffe ein. Für ZGO bilden vor allem die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit Grundvoraussetzungen ihres Handelns.

Die Vereinigungsfreiheit ist ein zentrales Grund- und Menschenrecht. Das GG bestimmt in Art. 9 Abs. 1: „Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden“. Damit bietet das GG Schutz für politische Aktivitäten, die nicht auf die Teilnahme an Wahlen zielen und außerhalb der Bildung von Parteien stattfinden (Art. 21 Abs. 1 GG; Gärditz 2019). Die Vereinigungsfreiheit ist ebenfalls in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 11 MRK) und der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen von 1948 (Art. 20 AEMR) verankert. In Deutschland darf niemand daran gehindert werden, Vereine und Gesellschaften zu bilden, sofern die Ziele dieser Vereinigungen nicht den Strafgesetzen, der Verfassungsordnung oder der Völkerverständigung zuwiderlaufen (Art. 9 Abs. 2 GG). Dieser Zusatz ist maßgeblich auf die negativen Erfahrungen in der Weimarer Republik zurückzuführen und Teil der wehrhaften Demokratie. Sogenannte Grundrechtsprüfungen können im Einzelfall durchgeführt werden, wenn hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Ziele Zweifel bestehen. Es werden auch präventiv Vereinigungsverbote ausgesprochen (Gärditz 2019). Die Bildung einer

Ersatzorganisation ist dann ebenso verboten (Art. 8 VereinsG). Die Möglichkeit des Vereinsverbots kommt in der Praxis äußerst selten zur Anwendung. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat von 1949 bis zum 15.06.2021 insgesamt 58 Organisationen und 106 Teil- und Ersatzorganisationen verboten (BMI 2021b).

Um am Rechts- und Geschäftsverkehr teilnehmen zu können, müssen sich Vereine in das bei den Gerichten geführte Vereinsregister eintragen lassen. Diese Eintragung erweist sich gelegentlich als hürdenreich, da die Gerichte auf bestimmte Formulierungen Wert legen. In Einzelfällen sind Registrierungen kaum von einem Genehmigungsverfahren abzugrenzen. Noch deutlicher tritt der De-facto-Genehmigungsvorbehalt bei der Prüfung zutage, ob ZGO als im Sinne der Steuergesetzgebung dem Gemeinwohl dienend anerkannt und von Ertrags- und Vermögenssteuern befreit werden. Zwar besteht kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Zugehörigkeit zur Zivilgesellschaft und der Befreiung der Steuerpflicht, doch wird diese landläufig als Kennzeichen der Zugehörigkeit gesehen und von den ZGO auch angestrebt. Hier wird ein prinzipieller Konflikt zwischen dem zivilgesellschaftlichen Grundsatz der Selbstermächtigung und Selbstorganisation im Vollzug der Vereinigungsfreiheit einerseits und der Regelungs- und Überwachungstätigkeit des Staates andererseits sichtbar.

In den Interviews wurden keine Beispiele von verhinderten oder erschwerten Organisationsgründungen im zivilgesellschaftlichen Bereich berichtet. Die Gründung einer ZGO wird als unproblematisch bis einfach bewertet. Ein aktuelles Beispiel dafür, dass dies nicht durchgehend so ist, findet sich in Bezug auf Versuche muslimischer Verbände, einen eigenen Wohlfahrtsverband zu errichten. Es gab Schwierigkeiten „den muslimischen Verbänden einen den christlichen Kirchen und dem Judentum vergleichbaren Status zuzuerkennen“. Das Vorhaben wurde zudem mit dem Verweis delegitimiert, dass der „Bedarf an sozialen Dienstleistungen [...] für die Muslime [...] durch die vorhandenen Wohlfahrtseinrichtungen vollständig gedeckt“ (Strachwitz et al. 2020:176) werde.

Stiftungen werden von der Versammlungsfreiheit nicht erfasst. Das Recht, sie zu gründen, wird zwar durch eine Reihe anderer Verfassungsartikel impliziert, ist jedoch, sofern sie als eigene Rechtspersonen ausgebildet werden sollen, von einer staatlichen Genehmigung (genannt Anerkennung) abhängig.

Das Versammlungsrecht fällt in die Zuständigkeit des Bundes. Seit der Föderalismusreform 2006 steht es aber den Bundesländern frei, durch eigene Versammlungsgesetze die Bundesregelungen zu ersetzen. Sich friedlich zu versammeln, erlaubt das GG allen Deutschen (Art 8 Abs. 1 GG). Prinzipiell sind Versammlungen wie Demonstrationen genehmigungsfrei, aber anmeldepflichtig. Sie können im Freien verboten werden, wenn sie die öffentliche Sicherheit gefährden oder innerhalb befriedeter Bezirke (Bannmeilen) stattfinden. Ihre Genehmigung kann von bestimmten Auflagen oder Beschränkungen abhängig gemacht werden (Art. 15 VersG). Inländische Personenvereinigungen wie juristische Personen können auf Basis des GG (Art. 19 Abs. 3) ebenfalls Träger der Versammlungsfreiheit sein. AusländerInnen steht das Versammlungsrecht nach dem Wortlaut des GG nicht zu; sie haben aber nach Art. 11 MRK auf Basis der allgemeinen Handlungsfreiheit des GG (Art. 2 Abs. 2) und auf Basis des Art 1. VersG ebenfalls das Recht, sich zu versammeln.

Die Versammlungsfreiheit gilt auch für Versammlungen, die nicht an einem Ort bleiben, also für Auf- und Umzüge wie Demonstrationen (vgl. Demonstrationsrecht). Sie schützt ebenso Tätigkeiten rund

um die Veranstaltungsorganisation und die freie Wahl der Zeit und des Ortes der Durchführung. Versammlungen im Freien müssen 48 Stunden vor Beginn angemeldet werden, sofern es sich nicht um Spontanversammlungen anlässlich aktueller Ereignisse handelt. Bei der Anmeldung von Veranstaltungen im Freien und Inneren muss eine VeranstalterIn benannt werden (Art. 7 & 14 VersG). Auch juristische Personen, zu welchen in diesem Sinne auch nicht eingetragene Vereine und Gewerkschaften gerechnet werden, können als VeranstalterIn auftreten, sich dann aber nur auf Art 19, Abs. 3 GG stützen. Bei Verstößen gegen die Pflichten können Leitende mit Freiheits- und Gefängnisstrafen belangt werden (Art. 25f. VersG). Zudem müssen OrdnerInnen von der Polizei vor Ort genehmigt werden und identifizierbar sein (Art. 9 und 18 VersG). Die Polizei darf Bild- und Tonaufnahmen von Teilnehmenden bei und im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen anfertigen, sofern „tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von ihnen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen“ (Art. 12a Abs. 1 VersG). Die Vermummung und das Tragen von Uniformen und Kleidungsstücken die dem Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung dienen, sowie das Tragen aktiver und passiver Bewaffnung sind untersagt (Art. 2 & 17 VersG).

Eine Versammlung kann im Allgemeinen jedoch trotz der bestehenden Gesetze und Restriktionen nicht ohne weiteres verboten werden, selbst wenn einzelne Störungen zu erwarten oder affillierte Demonstrationen davor gewaltsam verliefen. Dies geht aus einer Grundsatzentscheidung, dem sog. Brokdorf-Beschluss des BVerfG von 1985 hervor (BVerfGE 69, 315, BvR 233, 341/81). Gefahrenprognosen nach Art. 15 Abs. 1 – 3 VersG müssen für ein Verbot sehr weitgehend vorliegen.

4.3 Informationsfreiheit und Transparenz von Regierungshandeln

Demokratische Prozesse und Abstimmungen bedürfen informierter StaatsbürgerInnen. Im GG sind daher die Meinungs- und Pressefreiheit festgeschrieben. In diesem Sinne haben alle Bürgerinnen und Bürger das Recht, sich ungehindert aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren und ihre Meinung öffentlich zu äußern (Art. 5 und 20 GG). Die Informationsrechte werden bspw. im Informationsfreiheits-, im Umweltinformations- und im Verbraucherinformationsgesetz näher beschrieben. Dabei geht es im Wesentlichen um Informationspflichten staatlicher Einrichtungen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Weniger und vor allem unsystematisch geregelt sind dagegen Informationspflichten anderer gesellschaftlicher Akteure. Für Wirtschaftsunternehmen finden sich im Handelsrecht Regelungen zur Veröffentlichungspflicht. Öffentliche Informations- und Auskunftspflichten für ZGO fehlen dagegen, nicht zuletzt deshalb, weil sich die zivilgesellschaftlichen Verbände dagegen heftig gewehrt haben (Baumüller/Haring 2014; Mühlenbach 2018; Strachwitz 2015b). Seit einigen Jahren schreibt allerdings das Europäische Gemeinschaftsrecht zunehmend Registrierungs- und Veröffentlichungspflichten vor.

Um mehr Transparenz zu erreichen, besteht für Parteien seit 2002 eine Veröffentlichungspflicht der Zuwendungsgeber ab 10.000 Euro (Art. 24 und 25 Abs. 3 PartG). Von zivilgesellschaftlicher Seite wird die hohe Grenze der Freibeträge beklagt. So blieben für das Jahr 2014 76 Prozent aller Spenden anonym. Zudem wird die Einsehbarkeit der Spendenden als nicht zugänglich genug bewertet (Sawatzki 2016).

Die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Verfassungsorgane von Bund und Ländern ist umfangreich. Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA) ist, neben dem

Bundeskanzleramt (BK), dafür zuständig, die politischen Akteure und die Öffentlichkeit über politische Vorhaben, Ziele und Sachfragen zu informieren. Auf Ministerialebene existieren weitere Öffentlichkeits- und Pressestellen. Zudem gibt es Informationsfreiheitsbeauftragte auf Bundes- und Landesebene (Andersen/Woyke 2013). Die staatliche Informationspflicht muss gemäß einem Bundesverfassungsentscheid von 1977 „sachlich, richtig, verhältnismäßig und zurückhaltend“, sowie umfassend erfolgen (BVerfGE 44, 125). Wie das konkret zu erfolgen hat, ist bisher weder rechtlich noch gerichtlich geklärt (Andersen/Woyke 2013). In einer Grundsatzpositionierung forderten die Landesbeauftragten 2017, die Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu stärken, indem diese in das GG und die Verfassungen der Länder aufgenommen und Ausnameregeln beschränkt werden sowie ein einheitliches Informationsrecht und Transparenzgesetz geschaffen wird (IFK 2017).

Im Open Budget Survey (OBS), einem Instrument zur Bewertung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Haushaltsinformationen der Regierung, erhält Deutschland in Bezug auf die Transparenz 69 von 100 Punkten (IPB 2019). Demnach publizieren die Behörden ausreichend Material, um eine informierte öffentliche Debatte um den Staatshaushalt zu ermöglichen. Deutschland liegt damit deutlich über dem globalen Durchschnitt (45 Punkte) und knapp über dem OECD-Durchschnitt (68 Punkte). Die Bewertung hat sich über die letzten Jahre kaum verändert. Kritisiert wird jedoch, dass der Öffentlichkeit keine ausreichend einfache Version des Haushaltsvorschlages zur Verfügung gestellt wird. Zur Erhöhung der Transparenz wurde die zeitnahe Veröffentlichung von digitalen Halbjahresberichten und die Bereitstellung von detaillierten und umfassenden Informationen zu nichtfinanziellen Daten und alternativen Ausgaben im Haushaltsvorschlag vorgeschlagen. Der OBS fordert auch eine Verbesserung und Vervollständigung des Bürgerhaushaltes (IPB 2019). Zudem erreicht Deutschland nur 15 von 100 Punkte bei der Einbindung der Öffentlichkeit in Haushaltsplanungsprozesse und liegt damit hinter den meisten OECD-Ländern zurück (Durchschnitt 23 Punkte) und nur knapp über dem globalen Mittel (14 Punkte). Die Teilhabe der Öffentlichkeit an der Formulierung und Einführung von Haushaltsbeschlüssen bewertete der Survey als gänzlich fehlend (0 Punkte). Auch in den meisten Landesregelungen zu Volkentscheiden, Bürgerbegehren und dergleichen sind Haushaltsfragen ausdrücklich ausgenommen.

4.4 Sozioökonomische Rahmenbedingungen

Deutschland gilt als ökonomisch und sozial fortschrittliches Land. Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen sind stabil und bieten der Zivilgesellschaft einen sicheren Handlungskontext. Dabei steigt mit zunehmender sozioökonomischer und soziokultureller Entwicklung die soziale Integration und der zivilgesellschaftliche Organisationsgrad erwartungsgemäß an (Civicus 2013). Seit der Wiedervereinigung Deutschlands steigt nicht nur das Bruttoinlandsprodukt (BIP), sondern auch das reale Pro-Kopf-Einkommen, abgesehen von einigen Schwankungen wie der Weltfinanzkrise 2008 (Weltbank 2019), kontinuierlich an. Gleichzeitig steigt das deutsche Bildungsniveau (Rudnicka 2021).

Von der positiven wirtschaftlichen Entwicklung konnten und können nicht alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen profitieren. Bis heute existiert ein sozioökonomisches Gefälle zwischen den westlichen und östlichen Bundesländern (BMWi 2020; Bundesagentur für Arbeit 2021a, b). Auch verstärkt sich seit Jahren die Ungleichheit in Deutschland, etwa in Bezug auf Bildung und ökonomische Ressourcen; die soziale Mobilität nimmt ab. 2018 waren nach EU-Definition 19 Prozent der deutschen

Bürgerinnen und Bürger von Armut bedroht (Statistisches Bundesamt 2019).⁶ 2015 waren es noch 17 Prozent und in den 1990ern 11 Prozent. Am stärksten von Armut betroffen sind MigrantInnen und RentnerInnen (Grabka/Goebel 2019). Der GINI-Index bestätigt die Einkommensungleichheit in Bezug auf die Verteilung der Haushaltsmarkteinkommen und der verfügbaren Einkommen in Deutschland. Beide Werte stiegen seit 2009 an, bewegen sich aber noch unter der durchschnittlichen Einkommensungleichheit der OECD Länder (ebd.). Mit der ökonomischen gehen eine soziale Ungleichheit und eine vermehrte Chancenungerechtigkeiten einher.

Die staatliche Sozialpolitik geht auf die ab 1883 in Deutschland weltweit erstmals geschaffenen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherungen zurück, nachdem vorab in der Verfassung von 1867 zum ersten Mal das Wohlfahrtsprinzip als Staatsaufgabe verankert worden war (Norddeutsche Bundesverfassung 1867). Die beitragsfinanzierte Sozialversicherung ist an die Erwerbstätigkeit gekoppelt (sog. Bismarck – System). Das Sozialversicherungssystem ist zwar formell staatsunabhängig, aber öffentlich-rechtlich gestaltet und daher massiv staatlich reguliert. Nach der Kategorisierung von Gøsta Esping-Andersen handelt es sich in Deutschland um einen konservativen (oder kontinentaleuropäischen) Wohlfahrtsstaat (Esping-Andersen 1996). Durch die Leistungsorientierung der Versicherung an der Erwerbstätigkeit werden einige Gruppen, beispielsweise nicht erwerbstätige Frauen, bei sozialen Ansprüchen systematisch benachteiligt (Oschmiansky/Berthold 2020).

Zu den Grundprinzipien des deutschen Wohlfahrtsstaates gehört seit rd. 100 Jahren das sog. Subsidiaritätsprinzip. Es entstand aus der Dichotomie, die sich aus dem Anspruch und Auftrag des Staates zur Gewährleistung sozialer Dienstleistungen einerseits und der Tradition und Leistungsbereitschaft nicht-staatlicher Akteure auf diesem Gebiet andererseits ergab (u. a. Schuppert 2002:189). Den von diesen, namentlich den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden mit ihren zahlreichen angeschlossenen Fachverbänden und Einrichtungen, angebotenen Leistungsumfang hätte der Staat weder übernehmen noch ersetzen können. Daraus folgte ein nach 1919 in mehreren Phasen erarbeitetes Arrangement, das diesen Verbänden Priorität in der Angebotsumsetzung einräumte. Der evangelische Verband (Diakonie-Innere Mission), das zum Wohlfahrtsverband aufgewertete Deutsche Rote Kreuz, die neu entstandenen Verbände Arbeiterwohlfahrt (AWO) und Paritätischer Wohlfahrtsverband, sowie die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland wurden in das System der Wohlfahrtspflege einbezogen. Die rasante Zunahme von Wohlfahrtsleistungen in Westdeutschland nach dem 2. Weltkrieg führte infolge der Fortführung des Subsidiaritätsprinzips zu einem exponentiellen Wachstum bei allen genannten Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege und ihren angeschlossenen Organisationen und Einrichtungen.

4.5 Politikfeld Engagementpolitik

Eine Engagementpolitik im Sinne eines Politikfeldes, also einem staatlich initiierten, „inhaltlich abgegrenzte[n] Bereich[s] von Regelungen und Programmen, also von *Policies*, wie sie normalerweise organisatorisch im Zuständigkeitsbereich von Ministerien oder Parlamentsausschüssen

⁶ Eine Person gilt als von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, wenn mindestens eine der folgenden drei Lebenssituationen zutrifft: Ihr Einkommen liegt unter der Armutsgefährdungsgrenze, ihr Haushalt ist von erheblicher materieller Entbehrung betroffen oder sie lebt in einem Haushalt mit sehr geringer Erwerbsbeteiligung.

zusammengefasst sind" (Pappi/König 1995:111), steckt in Deutschland noch in den Kinderschuhen. Lange Zeit waren Fragen zum gesellschaftlichen Engagement Randthemen des Politischen und wurden lediglich auf der kommunalen, Verbands- und Vereinsebene diskutiert. Mit der staatlichen Engagementpolitik begann ein kontinuierlicher Aushandlungsprozess zum Verhältnis von staatlicher Letztverantwortung und bürgerschaftlicher Eigenverantwortung (Neumann 2012). Den Auftakt dazu bildete die 1999 vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission ‚Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements‘. Ergebnisse der Arbeit waren neben der Vorlage eines umfangreichen Berichts (Enquete-Kommission 2002) die Einrichtung eines Unterausschusses ‚Bürgerschaftliches Engagement‘ im Bundestag und die Gründung des ‚Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement‘ (BBE). Der Unterausschuss besteht bisher aus 13 Abgeordneten und pflegt unter anderem den Austausch mit Sachverständigen und VertreterInnen von ZGO. Er stellt also eine institutionalisierte Einbindung auf Bundesebene dar. Er ist damit beauftragt, sich mit aktuellen Gesetzesvorhaben und Handlungsempfehlungen zu bürgerschaftlichem Engagement auseinanderzusetzen, besitzt jedoch anders als die sog. Voll-Ausschüsse kein unmittelbares Interventionsrecht (Deutscher Bundestag 2017). Bemühungen, im 20. Deutschen Bundestag (2021) einen Voll-Ausschuss für Bürgerschaftliches Engagement einzurichten waren nicht erfolgreich. In mehreren Ministerien auf Bundes- und Landesebene wurden nach und nach Engagement-Referate geschaffen. Im staatlichen Auftrag wird nun in einem fünfjährigen Intervall das Engagement der Bürgerinnen und Bürger empirisch erhoben (Freiwilligensurvey). Außerdem ist die Bundesregierung gehalten, dem Bundestag in jeder Legislaturperiode einen Engagementbericht vorzulegen (zuletzt Deutscher Bundestag 2020). Diesen lässt sie jeweils von einer Kommission erarbeiten und legt ihn mit einem im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) erstellten Kommentar dem Parlament vor.

Das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFZA, vormals Bundesamt für den Zivildienst), eine nachgeordnete Bundesbehörde im Geschäftsbereich des BMFSFJ, bezeichnet sich als zentrales Organ des staatlich-zivilgesellschaftlichen Dialogs, übt diese Funktion aber tatsächlich nur sehr mangelhaft aus. Das Bundesamt koordiniert neben dem Bundesfreiwilligendienst verschiedene Programme des Europäischen Sozialfonds, Unterstützungsleistungen im Bereich ‚Alter und Pflege‘ und das Bundesprogramm ‚Demokratie leben!‘. Auch die Bundesservicestelle ‚Aktion zusammen wachsen‘ und die Servicestelle des Bundesprogramms ‚Mehrgenerationenhaus‘ sind am BAFZA angegliedert (Bund.de o.J.). Damit ist es zwar Anlauf- und Förderstelle für die ZGO, die in diesen Bereichen tätig sind und Fördermittel oder Leistungsentgelte des Bundes erhalten. Es wird aber mitunter kritisiert, dass eine nachhaltige und langfristige Finanzierung zivilgesellschaftlicher Strukturen zur Demokratieförderung fehlt. Das Programm ‚Demokratie leben!‘, das den Aufbau von koordinativen und horizontalen Kooperationsnetzwerken vorsieht, sieht ebenfalls nur Projektförderungen von maximal drei Jahren vor (Allenberg/Meyer 2021:5). Im BMFSFJ wird seit längerem an einem Entwurf für ein Demokratiefördergesetz gearbeitet, das eine feste Unterstützung etablierter zivilgesellschaftlicher Strukturen ermöglichen soll. Bis zum Ende der Legislaturperiode 2021 wurde keine Einigung erzielt. Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung enthält jedoch als Vorhaben die Erarbeitung eines solchen Gesetzes.

Die Sichtbarkeit und Wirkung der staatlichen Engagementpolitik bestätigte sich in der Befragung. Das Engagement-Freistellungsgesetz der Länder, sowie die auch sonst wahrnehmbare Förderung des Engagements, wurden sehr positiv wahrgenommen (I 13). Allerdings ist nicht zu übersehen, dass

sich diese Förderung stark auf den staatsentlastenden Teil des Aufgabenspektrums der Zivilgesellschaft erstreckt.

4.6 Zivilrechtlicher Rahmen

Der Rechtsrahmen für ZGO in Deutschland ist historisch gewachsen und geht in seinen Grundsätzen bis auf das im Codex Justinianus zusammengefasste Römische Recht zurück. Er spiegelt die zahlreichen historischen Brüche der deutschen Geschichte kaum wider, sondern weist vielmehr eine erstaunliche Kontinuität auf. So können einzelne Stiftungen ihre Geschichte bis ins Frühmittelalter, einzelne Vereine bis in die frühe Neuzeit zurückverfolgen. Dementsprechend ist der Rechtsrahmen komplex und nicht übermäßig systematisch.

In der öffentlichen Wahrnehmung wird von Stiftungen oft ein höheres Alter vermutet, als sie tatsächlich haben, während die Tatsache, dass auch Vereine viele Jahrhunderte alt sein können, wenig bekannt ist. Analog zu den Grundprinzipien jeder Form von Organisationsbildung können für die Organisationen der Zivilgesellschaft hierarchische und heterarchische Formen unterschieden werden. Unterstellt man den demokratiebedingenden Charakter der Zivilgesellschaft, ist daraus zu folgern, dass heterarchische Formen, die einen ständigen Willensbildungsprozess der Beteiligten bedingen, das Übergewicht haben sollten. Allerdings beinhaltet das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) auch das Recht, hierarchische, d.h. vom Willen Einzelner abhängige Organisationen zu gründen, solange diese weder in die Rechte anderer eingreifen noch das Gebot der Freiwilligkeit der Unterordnung verletzen. Dass sich die demokratische Grundordnung in einer demokratischen Aufbauorganisation jeder ZGO widerspiegeln muss, sieht die deutsche Verfassungsordnung ausdrücklich nicht vor (Grundsatz der *forma interna/forma externa*). Gefordert ist lediglich ein Bekenntnis zur bestehenden Verfassungsordnung als solcher.

Unter Berücksichtigung dieser Grundprinzipien und jahrhundertealter Traditionen für freiwillig entstehende Gemeinschaften (sog. *communities of choice*), lassen sich als Grundformen der Organisationsbindung in der Zivilgesellschaft mit jeweils einigen Variationen der Verein und die Stiftung sowie einige Nebenformen beschreiben.

4.6.1 Der Rahmen für heterarchische Formen

Die mit Abstand wichtigste Rechtsform für die Zivilgesellschaft ist in Deutschland die des Vereins. Mit 608.000 eingetragenen Vereinen (2018) sind gut 90 Prozent aller rechtsfähigen ZGO als Vereine organisiert. Seit 1960 ist die Zahl der Vereine stetig angestiegen, wobei die Wachstumskurve seit einigen Jahren abflacht. Es wird sogar von der drohenden Gefahr eines größeren Vereinssterbens gewarnt (bspw. Priller et al. 2021). Die Corona-Pandemie verstärkte diese noch (u. a. Schrader 2021). Die Vereinsdichte lag 2018 bei 731 pro 100.000 EinwohnerInnen (Alscher et al. 2021:400). Hinzu kommt eine unbekannte, auf mindestens 150.000 geschätzte Zahl von nicht eingetragenen Vereinen (Strachwitz 2020a).

Der Verein, oft im Namen auch als Vereinigung, Gesellschaft, Assoziation oder anders bezeichnet, ist die Grundform der heterarchischen Organisation und entsteht durch den Willen mehrerer Personen, sich zur Wahrung gemeinsamer Interessen oder zu gemeinsamem Handeln zusammenzuschließen.

Kern der Zusammenarbeit ist idealtypisch der permanente Willensbildungsprozess der Mitglieder, die dieses Recht nur höchstpersönlich ausüben können und jeweils gleiche Rechte und Pflichten haben. Die Praxis kennt hierzu zahlreiche Ausnahmen. Gängig ist bspw. eine Zweiteilung in stimmberechtigte ordentliche Mitglieder, die am Willensbildungsprozess tatsächlich teilnehmen und nicht stimmberechtigte außerordentliche oder fördernde Mitglieder, die in der Regel den Verein finanziell unterstützen. Ältere Satzungen weisen darüber hinaus eine Vielzahl von Sonderrechten auf, bspw. Mehrfachstimmen oder (besonders systemwidrig) Genehmigungsvorbehalte Dritter, bspw. einer Staatsbehörde, bei der Wahl von Funktionsträgern. Dies ist besonders dann der Fall, wenn ein Verein gerade nicht als Willensbildungsprozess konzipiert, sondern als relativ bequeme und kostengünstige Rechtsform für allerlei Aktivitäten bis hin zur Trägerschaft von Einrichtungen eingesetzt und bisweilen auch missbraucht wird.

Das Recht, einen Verein zu gründen, ist in Deutschland als verfassungsmäßiges Grundrecht ausgebildet (Vereinigungsfreiheit, Art. 9 Abs. 1 GG). Gründung und Leben eines Vereins sind daher zunächst an keine Auflagen, etwa eine staatliche Genehmigung oder eine Registrierungspflicht, gebunden. Sie sind durch eine eigene Satzung verfasst, stellen aber keine juristische Person dar. Allerdings müssen Vereine, die im Rechts- und Geschäftsverkehr auftreten wollen, sich in ein Vereinsregister eintragen lassen, welches bei den Amtsgerichten geführt wird (Strachwitz et al. 2020:137). Dies ist sinnvoll, da dadurch Dritten, die mit einem Verein in eine Rechts- oder Geschäftsbeziehung treten wollen, ermöglicht wird festzustellen, ob der Verein in der angegebenen Form überhaupt besteht, wer zur Vertretung befugt ist usw. Um klarzustellen, dass es sich im Einzelfall um einen eingetragenen Verein handelt, führt dieser den Namenszusatz ‚e.V.‘. Die Eintragung in das Vereinsregister hat allerdings zur Konsequenz, dass Änderungen (bspw. die Neuwahl von Vorstandsmitgliedern) in öffentlich (notariell) beglaubigter Form erfolgen müssen, was mit Kosten verbunden ist. Teilweise problematisch erweist sich hier die große Auslegungsfreiheit der die Satzung prüfenden BeamtInnen, die VereinsgründerInnen mit Auflagen komplizierte und lange Registrierungszeiten auferlegen können.

Da die Eintragung im Haftungsrecht und an vielen anderen Stellen substantielle Vorteile bietet, streben Vereine überwiegend eine Eintragung an und unterwerfen sich relativ klaglos den Forderungen der Vereinsregister und den damit verbundenen Eingriffen in die Vereinsautonomie. Für die große Mehrheit der Vereine sind diese dennoch einschneidender als verfassungsrechtliche (Art. 9 Abs. 2 GG), gesetzliche (im Bürgerlichen Gesetzbuch, §§ 21 ff. BGB und Vereinsgesetz normierte) oder durch Gerichtsentscheidungen bewirkte Beschränkungen. Letztere haben allerdings in den letzten Jahrzehnten erheblich zugenommen. Als Beispiel kann die durch ein Urteil des Berliner Kammergerichts hervorgerufene Streitfrage dienen, ob gem. § 21 BGB eingetragene Idealvereine Einrichtungen (bspw. einen Kindergarten) betreiben dürfen. Das Gericht sah dadurch die Merkmale eines wirtschaftlichen Vereins gem. § 22 BGB als erfüllt an, die allerdings nicht als Ausdruck der Vereinigungsfreiheit gesehen und daher nicht eingetragen werden, sondern einer Genehmigung durch eine Landesregierung bedürfen. Solche Genehmigungen werden seit Jahrzehnten wegen ungeklärter Haftungsfragen gemäß einem Übereinkommen der Länder kaum erteilt. Die zahlreichen, als Träger von Sozial- und Bildungseinrichtungen tätigen, Vereine standen damit vor der Frage einer Aufgabe oder eines Rechtsformwechsel, bis der Bundesgerichtshof durch Beschluss vom 16. Mai 2017 (Az.: II ZB 7/16) den Beschluss des Kammergerichts aufhob. Dennoch ist die Zukunft für Einrichtungen in der

Rechtsform des Idealvereins (gem. § 21 BGB) ungewiss. Die seit langem geplante grundsätzliche Reform des Vereinsrechts steht weiterhin aus.

Schon bei der Kodifizierung des Vereinsrechts in seiner heutigen Form im Bürgerlichen Gesetzbuch, das am 1. Januar 1900 in Kraft trat, bestanden Zweifel daran, ob die dort normierten Grundsätze für alle Vereine passen würden. In der Debatte im Reichstag bemerkte der Abgeordnete Stadthagen (SPD): „Das Vereinsrecht im BGB ist das Recht der Skat-, Kegel, Sauf- und Rauchvereine!“ (Mugdan 1988:995). Damit sprach er die Probleme an, die die Bestimmungen für Großvereine mit komplexer Struktur mit sich bringen würden. Diese Probleme sind auch 120 Jahre später nicht gelöst. So müssen Vereine wie der ADAC mit rd. 20 Millionen Mitgliedern ebenso damit zurechtkommen wie Kleinvereine, die bei der Gründung mindestens 7 Mitglieder aufweisen müssen (Strachwitz et al. 2020:174).

In geringer Zahl bestehen bis heute sog. altrechtliche Vereine, die beim Inkrafttreten des BGB bereits bestanden und nicht verpflichtet werden konnten, ihre Rechtsform anzupassen. Sie sind auch ohne Eintragung in das Vereinsregister rechtsfähig (Prange 2021). Allen Idealvereinen gem. § 21 BGB ist eine grundsätzliche Gemeinwohlorientierung eigen, auch wenn sich diese nicht notwendigerweise in einer steuerlichen Gemeinnützigkeit niederschlägt. Allerdings gab es vor wenigen Jahren eine gerichtliche Auseinandersetzung darüber, ob etwa der Betrieb einer Einrichtung, selbst wenn sie als gemeinnützig eingestuft wäre, mit den Grundsätzen eines Idealvereins vereinbar sei, bzw. ob es sich dann nicht um einen wirtschaftlichen Verein nach § 22 BGB handeln würde, der nicht von der Vereinigungsfreiheit umfasst werde, sondern einer staatlichen Genehmigung bedürfe. Der Streit wurde inzwischen zugunsten der Vereinstätigkeit entschieden.

Eine seit dem 19. Jahrhundert in seiner heutigen Form bestehende heterarchische Rechtsform ist die Genossenschaft, die nicht ursächlich für die Zivilgesellschaft, sondern für die Wirtschaft geschaffen wurde, wenngleich sie wegen ihrer Gemeinwohlkomponente der ersteren nahesteht. Nach dem 2. Weltkrieg drängten die Genossenschaftsverbände auf eine stärkere Hinwendung zur Wirtschaft und erschwerten es durch Prüfungsmechanismen kleineren zivilgesellschaftlichen Initiativen zusätzlich, sich als Genossenschaften zu konstituieren. In jüngster Zeit gewinnen sie als hybride Organisationen wieder an Attraktivität.

Eine wenig beachtete heterarchische Rechtsform stellt ferner die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) dar, auch BGB-Gesellschaft genannt. Ihre Besonderheit ist, dass sie einer formellen Verfassung durch einen Gründungsakt und die Verabschiedung einer Satzung nicht bedarf, sondern automatisch entsteht, wenn ein gemeinsamer Wille erkennbar ist. Dies hat zur Folge, dass die Folgen des Handelns allen Mitgliedern zugerechnet werden können. So sind zivilgesellschaftliche Bewegungen oft, ohne es selbst zu wissen, als GbR einzustufen. Andererseits können sie gewisse korporative Rechte in Anspruch nehmen. Dies könnte bspw. Fridays for Future (FFF) Deutschland zugutekommen, die sich 2020 unerwartet einem markenrechtlichen Streit mit einem Privatmann ausgesetzt sah, welches dieser offenkundig aus finanziellen Gründen gegen die Bewegung angestrengt hatte. Nach § 54 BGB wird ein nicht rechtsfähiger Verein in mancher Hinsicht wie eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts behandelt. Beide können im Übrigen verklagt werden, aber nicht selbst klagen (§ 50 Abs. 1 ZPO).

Eine Sonderstellung unter den heterarchischen ZGO nehmen rechtlich die Gewerkschaften ein. An ihrer Zuordnung zur Zivilgesellschaft besteht – nach langer Debatte – im Grunde kein Zweifel mehr. Was sie für eine Rechtsform haben, weiß aber niemand mit Sicherheit zu sagen. Eingetragene Vereine sind sie mit Sicherheit nicht, treten aber im Rechts- und Geschäftsverkehr als Rechtssubjekte auf, erwerben Immobilien, beteiligen sich an Wirtschaftsunternehmen, beschäftigen zahlreiche Mitarbeitende und verfügen über erhebliche Vermögenswerte. Im Allgemeinen werden sie als Gesellschaften bürgerlichen Rechts mit Sonderstatus gesehen. So sind sie bspw. klageberechtigt. Die Praxis hat den Gewerkschaften wegen ihrer politischen Bedeutung eine große Regelungsfreiheit zugebilligt und insoweit einen erheblichen Ungleichbehandlungsstatbestand gegenüber anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren geschaffen. Warum sich etwa die großen Wohlfahrtsverbände dem von ihnen kaum handhabbaren Regelwerk des Vereinsrechts unterwerfen müssen, die Gewerkschaften dagegen nicht, ist kaum zu begründen.

4.6.2 Der Rahmen für hierarchische Formen

Die klassische hierarchische ZGO ist die Stiftung. Im Gegensatz zur Vereinsgründung ist die Gründung einer Stiftung in Deutschland kein Grundrecht, sondern allenfalls aus dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ableitbar. Das Stiften als am weitestgehende Form des Schenkens ist allerdings kulturell und historisch so fest verankert, dass ein Stiftungsverbot kaum vorstellbar ist. Zudem genießen die bestehenden Stiftungen (in allen Formen vermutlich rd. 150.000) gesetzlichen Bestandsschutz. Eine Gemeinwohlorientierung ist in Deutschland kein definitorisches Merkmal einer Stiftung; rd. 95 Prozent aller deutschen Stiftungen sind jedoch als steuerbegünstigt anerkannt. Ihr wesentliches definitorisches Merkmal „ist die Bindung der Tätigkeit an den bei der Gründung formulierten Stifterwillen“ (Strachwitz et al. 2020:176).

Die Stiftung tritt ebenfalls in zwei Grundformen und einigen Sonderformen auf. Die ältere (und häufigere) Form ist die Treuhandstiftung (auch nicht rechtsfähige, rechtlich unselbständige oder fiduziarische Stiftung genannt) ohne eigene Rechtspersönlichkeit, vergleichbar dem Trust im angelsächsischen Recht, nicht zu verwechseln aber mit dem amerikanischen Gebrauch des Wortes *Trust* für große Wirtschaftskonglomerate. Erstaunlicherweise haben sie im deutschen Recht überhaupt keine eigene Grundlage, sondern leiten ihre Rahmenbedingungen aus dem allgemeinen Treuhandrecht ab, das weit weniger durchgebildet ist als etwa in England. Daher ist bspw. die Frage, ob es mehrere Treuhänder geben kann und wie diese ggf. untereinander verfasst sind, ungeklärt. Geklärt ist allerdings durch langjährige Praxis, dass auch juristische Personen Treuhänder sein können. Dies ist bei Treuhandstiftungen die Regel. Letztlich beruht die Treuhandenschaft auf der Vorstellung, dass eine Idee und das zur Verwirklichung dieser Idee notwendige Kapital einem/ einer Dritten mit der Auflage übergeben wird, für die Verwirklichung Sorge zu tragen. In der Praxis handelt es sich dabei um eine bereits bestehende, in aller Regel, aber nicht notwendigerweise juristische Person. Denkbar ist allerdings, dass mehrere Personen sich als Gesellschaft bürgerlichen Rechts verfassen, um eine solche Aufgabe zu übernehmen. Die Stiftung wird dabei nicht zur Rechtsperson, rechtlicher Eigentümer wird der Treuhänder, der durch das Treuhandverhältnis der TreugeberIn (= StifterIn) für die Erfüllung verantwortlich ist. Um diese Verantwortung zu minimieren, ist in den letzten Jahrzehnten eine Praxis wiederaufgenommen worden, die in der Antike und im Mittelalter vor allem bei der Kirche üblich war. Sie sah sich nicht als Treuhänderin, sondern als Beschenkte unter Auflage. Diese bestand

darin, den Stifterwillen zu verwirklichen, beinhaltet aber regelmäßig kein unmittelbares Treuhandverhältnis. Einem modernen Verständnis von Verantwortlichkeit erscheint ein solches Verständnis nicht angemessen, da insbesondere die Aufhebungsmöglichkeit auf den schwer nachzuweisenden Tatbestand des groben Undanks reduziert wird. Ein reguläres Treuhandverhältnis beinhaltet dagegen Kündigungsmöglichkeiten beider Seiten und regelt, wie eine Kündigung ggf. vorstattenzugehen hat. Ebenso beinhaltet es Möglichkeiten der kontinuierlichen Mitwirkung des Stifters (Treugebers) an der Stiftungstätigkeit des Trägers (Treuhanders). Trotz der Beschränkungen, die diese Stiftungsform in der Praxis mit sich bringt (keine Eintragungsfähigkeit im Handelsregister oder Grundbuch, keine eigene Arbeitgeberfunktion) hat sie in den letzten Jahren erheblich an Beliebtheit und Bedeutung gewonnen, insbesondere, weil sie in Gründung und Führung einfacher ist und keiner gesonderten Staatsaufsicht unterliegt.

Die Staatsaufsicht stellt neben deren Qualität als juristische Person den wesentlichen Unterschied zur Form der rechtsfähigen Stiftung bürgerlichen Rechts dar, eine für Deutschland eigentümliche Konstruktion, die im Verlauf des 19. Jahrhunderts entwickelt und schließlich im BGB (§§ 81 ff.) verankert wurde. Sie beruht auf der Vorstellung, dass zur Verwirklichung einer Stiftungsidee und als Eigentümerin des Stiftungsvermögens eine nur dazu eingerichtete (und befugte) Rechtsperson gegründet wird. Diese wird, um am Rechts- und Geschäftsverkehr teilzunehmen, durch Satzung mit mindestens einem Organ (in der Regel zwei Organen) ausgestattet, die aber, anders als die Treuhänder, nicht unmittelbar EigentümerInnen sind, sondern das Stiftungseigentum verwalten. Die Gründung einer solchen Stiftung ist infolgedessen unumkehrbar. Da im 19. Jahrhundert verstärkt der Fall auftrat, dass weder eine Kirche noch sonst eine langlebige Körperschaft eine Aufsicht über diese Stiftungen ausübte, wurden sie zu Mündeln des Staates erklärt und einer eigens dafür bestellten Rechtsaufsicht einer Landesbehörde unterstellt. Unter anderem wurde diesen Behörden die Befugnis eingeräumt, Stiftungen wegen Gefährdung des Gemeinwohls aufzuheben, eine Bestimmung, von der sowohl in der Zeit des Nationalsozialismus (in Bezug auf sog. jüdische Stiftungen) als auch in der DDR (in Bezug auf alle Stiftungen) ausgiebig Gebrauch gemacht wurde. Dagegen wurden die besonderen Bestimmungen für die Anlage des Stiftungsvermögens (sog. Mündelsichere Anlagen), die vom Staat weithin dazu genutzt wurden, Märkte für wenig attraktive Staatsanleihen zu schaffen (Adam 2018:195ff.), nach katastrophalen Erfahrungen im frühen 20. Jahrhundert nach und nach obsolet.

Das Stiftungsrecht ist aufgeteilt in bundesrechtliche Regelungen im BGB und 16 Landesgesetze (Allenberg/Meyer 2021). Die Stiftungsaufsicht ist den Ländern vorbehalten. Die Beziehungen zwischen den Stiftungen und ihren Aufsichtsbehörden sind sehr unterschiedlich. Die Palette reicht von komplikationsfreiem Umgang bis zu schier endlosen Verhandlungsnotwendigkeiten zu relativ marginalen Fragen, die im Zuge der Vorlage von Jahresberichten oder von Satzungsänderungen entstehen. Waren bisher die zur Regelung der Aufsicht erlassenen Stiftungsgesetze der Länder unterschiedlich, wurde durch eine Änderung des BGB die Regelungskompetenz mit Zustimmung der Länder 2021 fast vollständig auf den Bund übertragen. Der Bund machte hierbei von seiner Kompetenz nach §§ 72 und 74, Abs. 1 Ziff. 1 BGB Gebrauch. Die Neuregelung tritt 2023 in Kraft und beinhaltet eine Reihe zusätzlicher Aufsichts- und Kontrollfunktionen.

Bürgerstiftungen, eine seit den 90er Jahren in Deutschland beliebt gewordene Stiftungsart, die auf der Tradition der mittelalterlichen Stiftungstreuhanderschaft der Städte aufbaut und sie mit dem amerikanischen Konzept der unabhängigen *Community Foundations* kombiniert, beinhalten eine

Kombination hierarchischer und heterarchischer Elemente. Sie stellen aber keine eigene Rechtsform dar, sondern sind vielmehr als Treuhand- oder (häufiger) als rechtsfähige Stiftung konstituiert.

Nicht zuletzt wegen dieser Aufsicht sind seit den 1960er Jahren alternative Stiftungsmodelle entstanden. Den ersten bekannten Versuch stellt die größte deutsche Stiftung, die Robert Bosch Stiftung, dar, die 1964 in Erfüllung des schon 1942 verstorbenen Unternehmers Robert Bosch als gemeinnützige Kapitalgesellschaft gegründet wurde. Sie trägt den Namen Robert Bosch Stiftung gGmbH. Diesem Beispiel sind inzwischen zahlreiche weitere StifterInnen gefolgt. Neben der gGmbH sind auch Stiftungen in der Form der gemeinnützigen Aktiengesellschaft, der gemeinnützigen Unternehmergesellschaft, haftungsbeschränkt, oder der gemeinnützigen Limited entstanden.

4.6.3 Der Rahmen für Sonderformen

Insbesondere dort, wo der Betrieb von Unternehmungen (Krankenhaus, Schule, Museen usw.) im Mittelpunkt der Tätigkeit steht, hat sich besonders die gGmbH, aber auch die anderen Formen der Kapitalgesellschaft als zweckmäßige und relativ unabhängige Rechtsformen bewährt. Die lange durchaus begründete Skepsis, dass mögliche SpenderInnen durch die Form der Kapitalgesellschaft abgeschreckt werden würden, ist in den letzten Jahren weitgehend geschwunden.

Besondere rechtliche Verhältnisse herrschen für die Religionsgemeinschaften. Dies hat im Wesentlichen historische Gründe, die mit der politisch seit 200 Jahren gewollten, aber nie konsequent vollzogenen Trennung von Kirche und Staat zusammenhängen. Nach heutigen Maßstäben sind Religionsgemeinschaften als ZGO einzustufen (Strachwitz 2020c). Aufgrund ihrer dezidierten Gründung und Bezugnahme auf einen Religionsstifter sind sie als hierarchisch zu bezeichnen, wenngleich manche, etwa durch eine Synodalverfassung, heterarchische Elemente aufweisen.

All dies ist für die meisten evangelischen Freikirchen ebenso wie für islamische Moscheegemeinden und andere Religionsgemeinschaften problemlos, da sie regelmäßig als eingetragene Vereine konstituiert sind. Problematischer ist die Zuordnung der katholischen Bistümer und evangelischen Landeskirchen, da diese durch die WRV im Wege einer Kompromisslösung Körperschaften öffentlichen Rechts wurden, was an sich ihre Zuordnung zum Staat mit sich bringt. Allerdings bestimmte die WRV für die Religionsgemeinschaften (im Gegensatz zu allen sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften) auch: „Jede Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig“ (Art. 137 WRV, durch Art. 140 in das GG übernommen). Damit erscheint eine rechtliche Zuordnung zur Zivilgesellschaft möglich; jedoch bleiben einige Folgefragen ungelöst. Beispielsweise ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht konkursfähig, da der Staat gesamthaft für diese haftet. In naher Zukunft dürfte die privilegierte Position der beiden christlichen Kirchen (Einladung zu Anhörungen, Mitwirkung in Rundfunkräten und dergl.) in Frage stehen, wenn weniger als 50 Prozent der Bürgerinnen und Bürger einer dieser Kirchen angehören. Der jüdischen Religionsgemeinschaft ist stets, trotz deutlich geringerer Mitgliederzahl, eine den christlichen Kirchen vergleichbare Stellung zugesprochen worden. Der Koalitionsvertrag für die Bundesregierung vom 24. November 2021 sieht eine Entflechtung der Beziehung zwischen dem Staat und den großen christlichen Kirchen vor.

Ein relativ neues Problem ist dagegen die Rechtsstellung der muslimischen Gemeinden, zumal diese aus theologischen Gründen keine gemeinsame Verbands- oder Gemeinschaftsstruktur kennen. Im

Falle der Türkisch-Islamischen Union der Anstalt für Religion e.V. (DITIB) kommt hinzu, dass diese der Aufsicht des türkischen Staates untersteht und von diesem auch weitgehend finanziert wird. Während einerseits das Gleichbehandlungsprinzip (Art. 3 GG) eine Ungleichbehandlung verschiedener Religionsgemeinschaften verbietet, zumal heute ein nicht unwesentlicher Teil der deutschen Bürgerinnen und Bürger Muslime sind, erscheint andererseits die Zuerkennung einer den christlichen Kirchen vergleichbaren Rechtsstellung und Rechtsform pragmatisch sehr schwierig und wäre auch von der Rechtsentwicklung her ein Rückschritt. Dass der deutsche Staat diesem Problem durch Inaktivität begegnet, ist allerdings keine weiterführende Lösung.

Diese komplexe Situation ist damit verknüpft, dass die Frage, ob ganz allgemein die bestehenden Rechtsformen hinreichen, um allen ZGO einen angemessenen zivilrechtlichen Rahmen geben zu können, zwar immer wieder mal aufgeworfen, aber nicht mit der gebotenen Gründlichkeit diskutiert wird.

4.7 Steuerrechtlicher Rahmen

Seit dem 19. Jahrhundert besteht ein breiter unveränderter gesellschaftlicher Konsens darüber, dass ZGO aufgrund ihrer gesellschaftlichen Bedeutung steuerlich anders behandelt werden sollen als Wirtschaftsunternehmen. Dies soll ihnen ihre Tätigkeit erleichtern und sie von finanziellen Hürden und rechtlichen Vorgaben entlasten und den aufwendigen Mittelkreislauf zwischen Fiskus und Organisationen durch Steuereinnahmen einerseits und Subventionen andererseits eingrenzen. Über Jahrhunderte wurden Kirchen und wohltätige Einrichtungen nicht regelmäßig besteuert, waren aber periodisch Enteignungen durch Landesherren ausgesetzt. Mit der in Deutschland ab 1871 einsetzenden Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat und der parallel verlaufenden Ausbildung des modernen Verwaltungsstaates setzte auch eine allgemeinere Besteuerung durch die Länder ein, die so lange für die Wohlfahrtsorganisationen und ähnliche relativ unproblematisch war, als sie entweder Ausnahmen erwirken oder den üblichen Spitzensteuersatz von 4 Prozent leicht schultern konnten. Erst als zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Steuersätze immer stärker angehoben wurden und zugleich ein immer stärkerer Wettbewerb zwischen dem mächtiger werdenden Gewährleistungsstaat und den traditionellen, zum Teil aber auch neuen, nicht-staatlichen Anbietern von Dienstleistungen im Wohlfahrts- und Bildungsbereich einsetzte, ergab sich die Notwendigkeit, zum einen zu definieren, was aus Sicht des Staates von der Einkommensbesteuerung befreit werden sollte und zum anderen, wie diese Befreiung im Einzelnen zu organisieren ist.

Mit der Weimarer Reichsverfassung ging die Steuerkompetenz von den Ländern auf das Reich, d.h. den Nationalstaat über. Das geltende deutsche Steuerrecht für ZGO geht somit auf die Reichsabgabenordnung von 1919 zurück. Eine durchgreifende Revision des Gemeinnützigkeitsrechts erfolgte zuletzt 1941 (Strachwitz 2020d). Seitdem ist dieser Rechtsrahmen im Kern unverändert, im Einzelnen aber ergänzt worden.

Europäisches Gemeinschaftsrecht hat bisher im Bereich des Steuerrechts nur marginal die Zivilgesellschaft erfasst. Entsprechende Vorstöße der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments werden von Experten begrüßt (Jakob 2015:41). Die Europäisierung des Gemeinnützigkeitsrechts ist aber bisher stets am Rat gescheitert. Grundlage dafür war das von den Nationalregierungen verfochtene Prinzip, dass der in der Steuerbefreiung implizierte Verzicht auf

Steueraufkommen in einem engen Bezug zu der nationalen Gemeinschaft der Steuerzahler und zu der Gemeinwohlförderung, die durch die Steuerbefreiung erleichtert wird, stehen müsse. Aus dem gleichen Grund ist die Tätigkeit von steuerbefreiten ZGO im Ausland mit Beschränkungen verbunden, insbesondere dem sog. strukturellen Inlandsbezug (§ 51 Abs. 2 AO). Danach muss die Tätigkeit der ZGO im Ausland neben der Verwirklichung der steuerbegünstigten Zwecke auch zum Ansehen der Bundesrepublik Deutschland beitragen können. Das Finanzgericht Köln hat dies 2016 als europarechts- und verfassungswidrig eingestuft. Der Streit ist aber noch nicht beendet.

Ein ständiger Streitpunkt zwischen europäischem und deutschem Recht liegt darin begründet, dass das europäische Recht auf Wettbewerbsfreiheit und -gleichheit abstellt, während deutsches Recht vor allem fiskalische Interessen verfolgt. So ist die Steuerbefreiung von Themenanwälten, politischen MitgestalterInnen und WächterInnen aus europäischer Sicht wünschenswert, da sie zur Erfüllung von Art. 11 des Vertrags über die Europäische Union beitragen. Gemeinnützige Dienstleister, die im Wettbewerb zu steuerpflichtigen Dienstleistern stehen (bspw. Krankenträger) sieht die EU dagegen sehr ungern. Umgekehrt hat der deutsche Steuergesetzgeber an diesen ein Interesse, sieht aber erstere als Wettbewerber zu den Parteien.

In Art. 52 der Abgabenordnung (AO) sind die als gemeinnützige Zwecke anerkannten Tätigkeitsbereiche, wie die Förderung von Wissenschaft und Forschung; der Religion, Jugend -und Altenhilfe oder auch Kunst und Kultur aufgelistet. Politische Zwecke (Beeinflussung der politischen Meinungsbildung, Förderung politischer Parteien u. dgl.) zählen grundsätzlich nicht zu den gemeinnützigen Zwecken i. S. d. § 52 AO. Das deutsche Steuerrecht gilt aufgrund der bis in kleinste Detail reichenden Bestimmungen, der zahlreichen Ausnahmen und vielen Einzelheiten, die auf die Berücksichtigung von Partikularinteressen zielen, als außerordentlich kompliziert (Kellerhoff 2019). Zudem sind manche Formulierungen selbst bei großzügiger Auslegung nicht mehr zeitgemäß (bspw. die selbstlose Förderung der Allgemeinheit „auf sittlichem Gebiet“ als eine der Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung, § 52 Abs. 1 AO) oder schlichtweg unverständlich (bspw. „die Förderung der Toleranz auf allen Gebieten der Kultur“, § 52 Abs. 2 Ziff. 13 AO).

Die Finanzverwaltung legt die Einzelentscheidungen über die An- und Aberkennung der Steuerbegünstigung in die Hand der örtlichen Finanzämter, deren Mitarbeitende dazu nicht ausgebildet und im Grundsatz mit der Aufgabe betraut sind, Steuern einzutreiben, nicht aber darauf zu verzichten. Dies ist umso einschneidender, als der Nachweis der Steuerbegünstigung (in der Regel der Gemeinnützigkeit) für ZGO zahlreiche Möglichkeiten eröffnet, die mit einer Steuerpflicht nichts zu tun haben. So eröffnet dieser Status den ZGO bspw.

- den Zugang zu staatlichen, nur für gemeinnützige Organisationen geöffneten Förderprogrammen,
- den Zugang zur Förderung durch ihrerseits gemeinnützige privatrechtliche Stiftungen,
- die Möglichkeit, Freiwillige im Freiwilligen Sozialen Jahr oder Bundesfreiwilligendienst zu beschäftigen,
- die Möglichkeit, SpenderInnen eine für deren Besteuerung relevante Zuwendungsbestätigung auszustellen,
- den Zugang zu gemeindlichen Vereinshäusern und ähnlichen Einrichtungen,
- in der öffentlichen Meinung traditionell einen Zugewinn an Reputation.

Sogar der Beitritt zu der zivilgesellschaftlichen Initiative Transparente Zivilgesellschaft wurde hier von abhängig gemacht, bis der Entzug der Gemeinnützigkeit von ATTAC Deutschland und Campact e.V. Anlass war, diese Praxis 2020 zu überdenken und die entsprechenden Regelungen zu ändern.

Die Mitarbeitenden der Finanzverwaltung stützen ihre Entscheidungen dabei im Wesentlichen auf folgende Kriterien:

- die Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungskonformität der Satzung und der tatsächlichen Geschäftsführung.
- den Status der Körperschaft, der für steuerliche Zwecke in § 1 Abs. 1 Körperschaftsteuergesetz definiert ist. Demgemäß gelten als Körperschaften u. a.:
 - Kapitalgesellschaften
 - Genossenschaften
 - Juristische Personen des privaten Rechts (bspw. eingetragene Vereine und rechtsfähige Stiftungen)
 - nichtrechtsfähige Vereine, Anstalten, Stiftungen und andere Zweckvermögen des privaten Rechts (was bspw. Personengesellschaften, etwa Gesellschaften bürgerlichen Rechts, ausschließt);
- die Förderung des Gemeinwohls (der Allgemeinheit), was bspw. Stiftungen oder Vereine, die nur Angehörige einer Familie oder eines Betriebs fördern, ausschließt;
- die Verfolgung von Zielen, die in einer Liste ausdrücklich genannt sind (§ 52 Abs. 2 AO);
- das Vorhandensein einer bindenden Satzungsbestimmung, dass Mitglieder, StifterInnen und EigentümerInnen nicht an einem eventuellen wirtschaftlichen Erfolg der Organisation teilhaben dürfen (Ausschüttungsverbot) und dass bei Beendigung der Tätigkeit das Restvermögen wieder nur an eine steuerbegünstigte oder öffentliche Körperschaft weitergereicht wird;
- eine Abgrenzung zu wirtschaftlichen Tätigkeiten, die insbesondere beinhaltet, dass diese nicht subventioniert werden dürfen;
- die zeitnahe Verwendung verfügbarer Mittel für die gemeinnützigen Ziele bei nur sehr beschränkt zulässiger Rücklagenbildung (§§ 61-64 AO).

Die letzte Bestimmung führt dazu, dass einer neu gegründeten ZGO der Status zwar auf Antrag unter Vorlage der Satzung gewährt, dieser aber in der Folge, meist in Abständen von drei Jahren, nur rückwirkend bestätigt wird. Kommen die Finanzämter zur Einschätzung, dass vorrangig wirtschaftliche Zwecke verfolgt oder gemeinnütziges, gebundenes Vermögen zweckfremd verwendet wurde, verlieren die ZGO demgemäß rückwirkend diesen Status und werden auch rückwirkend steuerpflichtig, was deren Führungskräfte einer kaum zumutbaren Unsicherheit aussetzt.

Als besonders problematisch gilt schon seit langem auch die Liste der gemeinnützigen Zwecke in § 52 Abs. 2 AO. Sie entspricht zwar im Wesentlichen dem Spektrum von Aktivitäten, die auch in vergleichbaren Rechtsordnungen als gemeinnützig (engl. *charitable*) eingestuft werden (eine Ausnahme bildet der Sport, der in Deutschland als gemeinnützig gilt, in vielen anderen Ländern nicht). Der Zweck-Katalog ist immer wieder erweitert worden, doch ist er unsystematisch, an vielen Stellen

zu detailliert (bspw. wird „Modellflug“ eigens aufgeführt) und enthält andererseits Lücken, die sich aus modernen Anforderungen an die gesellschaftliche Funktion von Zivilgesellschaft ergeben.

Die letzte Reform des Gemeinnützigkeitsrechts erfolgte im Rahmen des Jahressteuergesetzes 2020. Dabei wurden etwa die Bestimmungen zu Zweckbetrieben ergänzt. Allerdings wird beklagt, dass die Reformen nur geringe Verbesserungen nach sich ziehen, eher, wie schon frühere Reformen, „kosmetischer Natur“ (Strachwitz 2015a:2) waren und die Bürokratisierung und Zersplitterung der Rechtsgrundsätze (Strachwitz 2020c) eher verstärken. Zudem adressierte sie das Problem der politischen Betätigung nicht (Allenberg/Meyer 2021). Seit der Jahressteuerreform 2020 können auch Holding- und Beteiligungsgesellschaften gemeinnützig sein. So verfolgen Körperschaften künftig auch dann steuerbegünstigte Zwecke, wenn sie ausschließlich Anteile an steuerbegünstigten Kapitalgesellschaften besitzen und verwalten (§ 57 Abs. 4 AO). Die Gesetzgebung reagierte damit auf die erfolgte Ökonomisierung von Teilen des Sektors und auf veränderte Operationsbedingungen der ZGO. Die Abgrenzung zwischen (steuerfreien) Zweckbetrieben (sog. *related business*) und wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben (sog. *unrelated business*), die von ZGO durchaus betrieben werden dürfen, aber verständlicherweise steuerpflichtig sind, ist ständiger Gegenstand von Debatten und Neuregelungen.

In den Interviews wurden die Reformen unterschiedlich bewertet. Die Regulierung der Gemeinnützigkeit von Kapitalgesellschaften, so eine Befragte, ist zu begrüßen und öffnet ausreichende Handlungsmöglichkeiten und Rechtssicherheit (I 2). Es bestünden allerdings Unklarheiten, welche Tätigkeiten von gGmbHs als steuerfrei abgerechnet werden können. Dies müsse rechtlich klarer geregelt werden und zwingt Organisationen sonst zur Verwendung spezifischer *Keywords* bei den entsprechenden Tätigkeitsberichten oder Einladungen (I 2). Eine befragte Mitarbeiterin einer gGmbH erwägt aus diesen Gründen eine Umwandlung in einen Verein, um dadurch der Gefahr des Vorwurfs der Gewinnerzielung zu entgehen (I 15).

Die Möglichkeit, einen Verein als gemeinnützig eintragen zu lassen, ohne dass dieser registriert ist, wird als positiv bewertet und senkt Zugangsbeschränkungen zu Steuervergünstigungen (I 4). Der rechtliche Handlungsspielraum sei zwar klar abgesteckt, entspreche aber nicht immer den Realitäten und Bedürfnissen der ZGO, findet ein anderer Befragter (I 11). So wird der Mangel an Möglichkeiten der Kreditvergabe für Menschen beklagt (I 11). Die vielen Reformen werden als Teil einer Überregulierung wahrgenommen, die zu mehr Bürokratie und einer „Verschlimmbesserung“, statt echten Verbesserungen führen, wahrgenommen (I 11). Insgesamt würden die Regularien oft nicht zu den Anforderungen der Zivilgesellschaft passen, und diese müsse deshalb bereits bei der Verabschiedung neuer Gesetze mitgedacht werden (I 10).

Schon 2005 hatte das Maecenata Institut einen vollständigen Entwurf zur Reform des Gemeinnützigkeitsrechts vorgelegt (Strachwitz 2005). Er fand in der politischen Diskussion keine Beachtung, wird aber interessanterweise in Debattenbeiträgen immer wieder zitiert. Die Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF) legte im August 2021 ebenfalls einen vollständigen Reformentwurf vor, der versucht, das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht an die Erfordernisse eines modernen Rechtsrahmens für die Zivilgesellschaft heranzuführen (Kube 2021). In einem weiteren Gutachten der GFF, das ebenfalls 2021 vorgelegt wurde, wurde die Vereinbarkeit des Gemeinnützigkeitsrecht mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht, namentlich der Europäischen Menschenrechtskonvention, untersucht

und im Ergebnis verneint, insbesondere im Hinblick auf die Beschränkungen der politischen Betätigung (Wiater 2021).

4.8 Weitere Regulierungen

Zahlreiche ZGO sind in Bereichen aktiv, die über zivilrechtliche Rahmenbedingungen zur Rechtsform und die steuerrechtliche Regulierung hinaus spezifischen Regulierungsmechanismen unterworfen sind, welche das Leben der Organisation einschneidend bestimmen können. Dies gilt insbesondere für jene, die Zuwendungen aus Haushalten der Europäischen Kommission, des Bundes, der Länder und der Kommunen in Form von institutionellen oder Projekt-Zuwendungen erhalten. Für sie gelten die Bestimmungen der Haushaltsordnungen (im Bund BHO, in den Ländern LHO, insbesondere § 44 BHO), die in die Autonomie der ZGO eingreifen, umfangreiche Berichtspflichten begründen und dem Zuwendungsgeber umfangreiche Nachprüfungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten eröffnen. Beispielsweise wird die Mittelverwendung selbst bei relativ geringen Fördermaßnahmen nach deren Ende zunächst von der Behörde, die die Mittel vergeben hat bzw. deren oft ausgelagerter Verwaltungsstelle (bspw. Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten), dann vom Bundesverwaltungsamt und schließlich noch einmal vom Bundesrechnungshof überprüft. Der Aufwand dafür steht oft in keinem Verhältnis zur Höhe der Förderung.

Handelt es sich um eine institutionelle Förderung, greifen oft auch die Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (BMF 2020d), die zum einen nach Auffassung von Bundesministerien auch dort zur Anwendung kommen, wo eine Beteiligung im Rechtsinne gar nicht besteht und zum anderen extensive Mitwirkungsrechte der ZuwendungsgeberInnen in den Beschlussorganen der ZuwendungsempfängerInnen vorsehen. Des Weiteren machen Länder (bspw. Berlin) den ZGO die Beteiligung an einem auf Freiwilligkeit gegründeten Transparenzinstrumente der Zivilgesellschaft im Falle einer Förderung zur Auflage. Dazu gehören beispielsweise das Spendensiegel des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen oder die Initiative Transparente Zivilgesellschaft, getragen von Transparency International Deutschland.

Dass die Beteiligung an diesen oder die Erfüllung eines der verbandsinternen Transparenzvorgaben im ureigenen Interesse der ZGO liegt, ist dabei unbestritten (Strachwitz 2015b). Dieses ist jedoch von den im Folgenden genannten gesetzlich geregelten Meldeverpflichtungen zu unterscheiden:

1. das Vereinsregister, geführt bei den Registergerichten (Amtsgerichten) in Vollzug der Vereinsregisterverordnung i. d. Fassung von 2021;
2. das Handelsregister, geführt bei den Registergerichten (Amtsgerichten) in Vollzug der Vereinsregisterverordnung i. d. Fassung von 2021;
3. das Transparenzregister (seit 27. Juni 2017), geführt beim Bundesanzeiger Verlag in Vollzug der 4. EU-Geldwäscherichtlinie 2015;
4. das Lobbyregister (seit 1. Januar 2022), geführt beim Deutschen Bundestag im Vollzug des Lobbyregistergesetzes 2021;
5. das Gemeinnützigkeitsregister (ab 2024), geführt beim Bundeszentralamt für Steuern im Vollzug des Jahressteuergesetzes 2021;
6. das Stiftungsregister (ab 2026), geführt beim Bundesamt der Justiz im Vollzug des Stiftungsregistergesetzes 2021.

Die Eintragungsverpflichtung besteht nicht für alle ZGO in allen Registern. Auf einige kommt aber ab 2026 die Pflicht zur Eintragung in bis zu vier Registern zu. Eine digitale Abgleichung zwischen diesen Registern ist bislang nicht geplant. Die sog. Mitteilungsfunktion, die ohnehin in amtlichen Registern verzeichnete ZGO (bspw. eingetragene Vereine) von der gesonderten Eintragung in das Transparenzregister ausnahm, ist zum 1. August 2021 weggefallen. Insgesamt hat das Jahr 2021, von der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt, ein massives Mehr an Registrierungs- und Meldepflichten mit entsprechendem Mehraufwand für die ZGO gebracht.

Einzelne Subsektoren der Zivilgesellschaft unterliegen darüber hinaus erheblichen bereichsspezifischen Regulierungen, die sich auf Publizität, Arbeitsnormen, Qualitätssicherungs-, Melde-, Anzeige-, Buchführungs- und Prüfungspflichten, Führungsgrundsätze und vieles andere beziehen können. Diese sind zum Teil nicht zivilgesellschaftsspezifisch, sondern leiten sich unmittelbar aus ihren mitunter hoch regulierten Tätigkeitsbereichen ab. Versäumnisse und Zuwiderhandlungen können nicht nur Rückforderungen oder Kürzungen vertraglich vereinbarter Mittel, sondern auch Strafen und Ersatzvornahmen auslösen (s. hierzu ausführlich Krimmer et al. 2014:71ff.). Bundes- und Landesregelungen variieren zum Teil, Regelungen der Europäischen Kommission weichen von den nationalen Regelungen erheblich ab. Alle in diesem Zusammenhang geltenden Berichtspflichten eint, dass sie gegenüber einzelnen Behörden (und ggf. Sozialversicherungsträgern) gelten, die ihrerseits eher intransparent agieren. Das Korsett von Regulierungen und Berichtspflichten wird dadurch noch enger, dass die Behörden Verträge und Subventionen gerne vermischen oder verwechseln und insoweit nicht unterscheiden, wo sie Vertragspartner einer ZGO mit entsprechenden Verpflichtungen beider Seiten und wo sie Fördermittelgeber sind.

5 RESSOURCEN DER ZIVILGESELLSCHAFT

Zivilgesellschaft ist der Bürgersektor schlechthin. Rd. 80 Prozent des bürgerschaftlichen Engagements finden hier statt. ZGO sind überwiegend auf dieses Engagement angewiesen. Es äußert sich im freiwilligen Angebot von

- Empathie,
- Ideen,
- Know-How,
- Reputation,
- Zeit und
- finanziellen Ressourcen.

5.1 Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements und Zeitspenden

Das freiwillige bürgerschaftliche Engagement von Bürgerinnen und Bürgern „ist wichtig für den gesellschaftlichen Zusammenhalt“ (Klauser 2021). Es ist auch Ausdruck des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 3 GG und bedarf zunächst keiner Regulierung. Allerdings erscheinen in Deutschland einige Aspekte regulierungsbedürftig. Dementsprechend enthalten Abgabenordnung, das Einkommensteuergesetz, die Sozialgesetzbücher und die Verordnung über die ehrenamtliche Betätigung von Arbeitslosen ausdrücklich Bestimmungen zum bürgerschaftlichen Engagement, wobei hier meist der ältere Begriff des „Ehrenamts“ Verwendung findet. Eine „ehrenamtliche Tätigkeit“ ist nicht gesetzlich definiert, bezeichnet aber im allgemeinen Sprachgebrauch eine Tätigkeit, die nicht primär auf materiellen Gewinn gerichtet ist, im öffentlichen Raum stattfindet, gemeinwohlorientiert ist und freiwillig ausgeübt wird.

Ebenso aktuell wie schwer zu beantworten ist die Frage, ob das bürgerschaftliche Engagement in Zeit tendenziell ab- oder zunimmt. Das hohe Alter vieler Vereins- und Gremienmitglieder spiegelt zwar einerseits den hohen Anteil älterer Menschen am Bevölkerungsdurchschnitt wider und bietet für ZGO und die Engagierten viele Chancen, gemeinsam einen Beitrag zur Bewältigung der Herausforderungen zu leisten. Gerade im Pflegebereich könnten ZGO mehr mit Älteren zusammenarbeiten (Burkhardt 2016). Gleichzeitig stellen sie viele ZGO vor teils erhebliche Nachwuchsprobleme, Schwierigkeiten mit der Digitalisierung und der internen Erneuerung. In der Praxis wird über mangelnde Mobilisierbarkeit und die Abnahme langfristiger Bindung von Engagierten im Allgemeinen, besonders jüngeren, geklagt (Alscher et al. 2017). Andererseits haben neue Gruppen und Bewegungen viel Zulauf. Auch die Ehrenamtsberichte der Bundesregierung sprechen von einer deutlichen Zunahme. Sicher ist, dass sich das Engagement in Zeit verändert hat. Langfristige Mitgliedschaften in Organisationen sind relativ spontanem und zunehmend kurzfristigem, themenorientiertem Engagement gewichen, das sich nur zum Teil überhaupt in Organisationen manifestiert.

Besonders unbeliebt sind Hintergrundaufgaben wie Buchhaltung oder Materialwart sowie die Übernahme von Führungsverantwortung, bspw. als Mitglied eines Vorstands. Dabei unterscheidet sich

die Entwicklung des Engagements erheblich nach Engagementfeld. Während nach den Interviews kleine lokale Vereine mit Gemeinschaftsbildungsfunktion teils gravierende Nachwuchslücken haben (I 7) und auch Sport- und Freizeitvereine von Problemen berichten (I 6), berichten Bildungsorganisationen von einem beständigen Zuwachs (I 6). Ein möglicher Grund dafür ist, dass Bildungsarbeit auch digital stattfinden kann und durch die Corona-Pandemie weiter an Relevanz gewonnen hat (I 6). Es wird befürchtet, dass die Pandemie von älteren Engagierten zum Anlass genommen wird, ihre Tätigkeit nicht wieder aufzunehmen, sodass bspw. Ortsvereine verschwinden könnten (I 7). Dabei ist im Bereich des Sports bereits ein Rückgang in Vereinsmitgliedschaften zu erkennen, wobei angenommen wird, dass sich dieser nach der Pandemie abschwächt (I 10). In Berlin fielen die Mitgliederzahlen in den Sportvereinen um fast 5 Prozent (LSB 2021). Im Sportentwicklungsbericht von 2020 gab jeder zweite Sportverein an, in den kommenden zwölf Monaten eine existenzbedrohliche Lage zu erwarten (Maas 2021). Gleichzeitig würde sich die Form des Engagements verändern. Jüngere Engagierte organisierten sich immer weniger in Verbänden (I 5). Informelle Formen des Engagements und des Sporttreibens nähmen zu und müssten deshalb zukünftig einen verbesserten Zugang zu Ressourcen und der Politik erhalten (I 10).

Diesem Befund der Abnahme stehen Erkenntnisse gegenüber, dass kurzfristiges Engagement bei akuten Problemen, bspw. der großen Geflüchtetenbewegung 2015, ebenso zunimmt wie das Engagement für aktuelle Themen, bspw. dem Klimawandel (I 6, 9) und digitales Engagement. Organisationen versuchen deshalb gezielt, projektorientiertes Arbeiten und kürzere Engagementzyklen anzubieten (Kalisch et al. 2014) und die Wahlzyklen zu verkürzen (I 5). Auch werden andere Strukturen der Mitarbeit ermöglicht, etwa in Form von Beiratsstrukturen, fachlicher Unterstützung oder der Bündnisarbeit mit sehr gezielten Aufträgen (I 5). Es wird gefordert, die gesetzliche Verbandsstrukturen den neuen Bedingungen anzupassen und etwa ein Vorstandsteam zu ermöglichen (I 5). Zwei Organisationen, die viel mit Älteren arbeiten, berichten über Erfolge durch eine kontinuierliche Organisationserneuerung und eine aktive Ansprache Freiwilliger (I 7, 12). Auch traditionell in sehr festen Strukturen arbeitende Organisationen wie Katastrophenschutzorganisationen und Feuerwehren, versuchen inzwischen zum Teil, Angebote zu entwickeln, die diesen Veränderungen Rechnung tragen (Kietzmann et al. 2014).

Gründe für rückläufige Freiwilligenzahlen liegen darin, dass sich Freiwillige zu wenig wertgeschätzt fühlen, eine mangelnde Vereinbarkeit von Ehrenamt, Beruf und Familie beklagen und Prozesse innerhalb der Organisationen als zu wenig demokratisch wahrnehmen (Priemer et al. 2017). Im Rahmen der Engagementpolitik wurde mit Reformen, wie dem Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und dem Ehrenamtsstärkungsgesetz versucht, die politische Wertschätzung der Engagierten zum Ausdruck zu bringen, die in der Gesellschaft gelegentlich zu wünschen lässt. Solche Bestrebungen werden auch von den Interviewten explizit gefordert (I 11, 12). Zunehmend berichten Engagierte (ebenso wie hauptamtliche MitarbeiterInnen) von mangelndem Respekt, Anfeindungen oder gar Bedrohungen und Übergriffen, etwa im Zuge ihres Engagements für Geflüchtete (Deutscher Bundestag 2017).

Das gemeinsame Arbeiten von ehrenamtlichen, nebenamtlichen, hauptamtlichen und Mitarbeitenden in Sonderarbeitsverhältnissen ist in jedem Fall eine Herausforderung für die Führung und hat nicht selten Konsequenzen für die Arbeitsbedingungen, bspw. den Versicherungsschutz. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass hauptamtliche Mitarbeitende in ZGO oft zusätzlich als

bürgerschaftlich Engagierte in derselben Organisation tätig sind, wodurch unterschiedliche Direktionsrechte, aber auch Leistungspflichten aufeinanderprallen können.

5.2 Vergütung von bürgerschaftlichem Engagement

Die Vergütung Freiwilliger, die vom Auslagenersatz für Kosten, die im Rahmen des Engagements entstehen, abzugrenzen sind, wird unter der Überschrift einer Monetarisierung des Engagements kritisch beobachtet. In gewissen Tätigkeitsbereichen nimmt die Vergütung zu und wird als problematische, die Engagementkultur verändernde, Entwicklung wahrgenommen (Deutscher Bundestag 2017:51). Dabei steigt das Interesse an Engagement, welches vergütet wird, und Engagementoptionen werden zunehmend als Zusatzverdienste angepriesen (ebd.:54). Gerade in der Pflege versuchen Organisationen mit bezahlten „Ehrenamtlichen“ ihre Leistungen möglichst kostengünstig anzubieten und vermischen dabei Niedriglohnarbeit und Ehrenamt (ebd.:56). Im Zuge dessen wird auch die Erhöhung von Vergütungs-Freibeträgen kritisch gesehen (ebd.:52ff.). Dabei entsteht das zusätzliche Problem, dass die Entschädigungen der Ehrenamtlichen oft erheblich unter dem gesetzlichen Mindestlohn (seit 1. Juli 2021 9,60 €/ h) liegen. Ob dieser anzuwenden ist, ist strittig (Strachwitz et al. 2020: 199).

Die Grenzen zwischen Ehren- und Nebenamt sind fließend. Bspw. erhalten FunktionsträgerInnen in größeren Organisationen, die als ehrenamtlich tätig bezeichnet werden und sich auch selbst so sehen, nicht selten erhebliche Aufwandsentschädigungen, die sie als Einkünfte versteuern müssen und die sie objektiv als nebenamtlich, in Einzelfällen sogar hauptamtlich tätig erscheinen lassen (Sandberg/Mecking 2008). Der Gesetzgeber hat durch die sog. Übungsleiter- und Ehrenamtszuschüsse relativ großzügige Ausnahmetatbestände zur Steuerpflicht geschaffen. Die Enquete-Kommission Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements hat die vom damaligen Bundespräsidenten Rau in Vorschlag gebrachte Idee, bürgerschaftliches Engagement bei der Bemessung der gesetzlichen Altersversorgung zu berücksichtigen, als Beeinträchtigung der singulären Qualität des Engagements zurückgewiesen (Enquete-Kommission 2002:669). Andererseits beharren die gesetzlichen Sozialversicherungsträger in der Gestaltung von Tarifverträgen mit ZGO darauf, einen (möglichst hohen) Anteil an ehrenamtlicher Dienstleistung verbindlich einzufordern. Sie sind bereit Aufwandsentschädigungen zu finanzieren; da diese meist aber erheblich niedriger sind als Personalkosten, betrachten sie diese so Tätigen schlicht als billige Arbeitskräfte. Die Monetarisierung von bürgerschaftlichem Engagement stößt überwiegend auf Schwierigkeiten (Sprenkel/Strachwitz 2008:21ff.), bspw. weil viele Tätigkeiten nur dann überhaupt aufgenommen werden (können), wenn sie ehrenamtlich erfolgen oder weil sich die Höhe der Vergütung nicht aus der Tätigkeit selbst erschließt.

Die gesetzlichen Bestimmungen wurden durch das Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements (2013) verändert. Die Artikelgesetze sollten Erleichterungen für das bürgerschaftliche Engagement durch „Entbürokratisierung“ und Flexibilisierung der steuer- und zivilrechtlichen Rahmenbedingungen für Organisationen und Ehrenamtliche bringen (Deutscher Bundestag 2013). Die Möglichkeiten der Vergütung in Form von steuerbefreiten Pauschalen wurden ausgeweitet und durch das Jahressteuergesetz 2020 erneut erhöht. ZGO dürfen die Pauschalen nur unter Einhaltung der Angemessenheit und nur sofern die Gewährung in der Satzung verankert ist, auszahlen (Strachwitz et al. 2020:199). ÜbungsleiterInnen wie auch freiwillig Pflegetätige können nach Art. 3

Nr. 26 S. 1 Einkommensteuergesetz (EstG) jährlich bis zu 3.000 Euro steuerfreie Vergütungen erhalten. Ehrenamtspauschalen sind bis zu 840 Euro jährlich steuerfrei. (Art. 3 Nr. 26a S. 1 EstG) Besonders verbreitet sind solche Entschädigungen im Bereich der Pflege, im Rettungs- und Sanitätsdienst und in den Bereichen Sport und Bildung. Die Mechanismen dieser Pauschalvergütungen bringen es allerdings mit sich, dass große, geförderte ZGO überproportional begünstigt werden.

Die Einführung der Ehrenamtspauschale 2007 (Art. 3 Nr. 26a EstG) und Landes- und Bundesprogramme wie Bundesfreiwilligendienst, Freiwilliges Soziales Jahr und Freiwilligendienst aller Generationen fördern die Gewährung finanzieller Entgelte und Vergütungen. Die Programme auf Landes- und Bundesebene sind finanziell gut (rund 327,9 Mio. €) und mit einer langfristigen Perspektive ausgestattet und fördern ZGO sehr gezielt bei der Gewinnung und Betreuung von Freiwilligen (Freiwilligendienste Kultur und Bildung 2019).

Die versicherungstechnische Absicherung freiwillig Engagierter ist lückenhaft. Bezüglich ihrer Unfallversicherung fallen Ehrenamtliche in den Bereichen Gesundheits- oder Wohlfahrtspflege in die Zuständigkeit der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW) und sind deshalb per Gesetz kostenfrei versichert. Ehrenamtliche im kulturellen und Sportbereich sind über die Verwaltungsberufsgenossenschaft versichert, wenn sie sich im Auftrag eines Vereins ehrenamtlich engagieren. Auch im Auftrag von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden freiwillig Tätige sind gesetzlich unfallversichert. Engagierte in anderen Bereichen sowie Vorstandsmitglieder und FunktionsträgerInnen wie Platzwarte sind dagegen nicht automatisch und kostenlos unfallversichert (IP-BPro 2017:31). In den meisten Bundesländern gibt es jedoch Sammelversicherungsverträge, die auch bürgerschaftlich Engagierte unter Unfall- und Haftpflichtversicherungsschutz stellen (BMAS 2018). Wer im Rahmen eines Ehrenamtes einen Schaden verursacht, ist in der Regel über die Haftpflichtversicherung der ZGO versichert; in manchen Fällen greift die private Haftpflicht. Ehrenamtliche Vorstandsmitglieder können dann mit ihrem Privatvermögen haftbar gemacht werden, wenn sie Schäden vorsätzlich oder grob fahrlässig verursacht haben.

Engagierten in Führungspositionen werden oft und in Einzelfällen sogar hohe Aufwandsentschädigungen gewährt (Strachwitz et al. 2020:199). Allerdings „korreliert der Ehrenamtsfreibetrag immer auch mit den Vergütungsgrenzen im Rahmen der Haftung des § 31a BGB“ (Bundesverband Deutscher Stiftungen 2021), nach der eine Haftungsbeschränkung nur gewährt wird, wenn die Vergütung weniger als 720 Euro pro Jahr beträgt. Auch hier zeigt sich die Problematik konkurrierender und nicht harmonisierter ergänzender Rechtsgrundlagen. Ehrenamtspauschalen können zusätzlich zu einem steuerfreien Minijob bezahlt werden und werden nicht auf den Minijob angerechnet, womit Einkommen bis zu 650 Euro monatlich steuer- und sozialversicherungsfrei bleiben (Deutsche Rentenversicherung 2020:14). RentnerInnen können Freibeträge bis zu 6.300 Euro jährlich zu ihrer Vollrente hinzuverdienen. Während der Corona-Pandemie wurde der Freibetrag auf 44.590 Euro angehoben. (ebd.:19) Wenn sie mehr hinzuverdienen, erhalten sie eine Teilzeitrente.

Einkommens- und Rentenbeitragsausfälle durch bürgerschaftliches Engagement müssen Engagierte weitgehend hinnehmen. Nach § 616 BGB müssen nur Ehrenamtliche in bestimmten Tätigkeitsbereichen weiterbezahlt werden, wenn sie nicht erheblich und unverschuldet der Arbeit fernbleiben. Die Arbeitszeit wird ihnen dabei nicht als Fehlzeit angerechnet (Schmid 2018). In einigen Ländern besteht für bestimmte ehrenamtliche Tätigkeitsbereiche (bspw. in einer freiwilligen

Feuerwehr) ein Anspruch auf Freistellung von der Arbeit mit Entgeltausgleich (IBPro e.V. 2017: 10). Rheinland-Pfalz sticht hier mit seinem Engagement-Freistellungsgesetz positiv hervor. Allgemein müssen ArbeitgeberInnen ihre MitarbeiterInnen für ehrenamtliche Tätigkeiten freistellen, wenn diese im öffentlichen Interesse liegen, bspw. KatastrophenhelferInnen der Hilfsorganisationen und ehrenamtliche RichterInnen. Anreize für Arbeitgeber, das freiwillige Engagement ihrer MitarbeiterInnen zu fördern, fehlen dagegen weitestgehend.

Die Komplexität des Arbeits- und Sozialversicherungsrechts führt gerade bei wenig professionalisierten ZGO immer wieder zu Fehlern, weil die Grenzen zwischen ehrenamtlicher, angestellter und freiberuflicher Tätigkeit in der Praxis oft schwer einzuschätzen sind (IBPro e.V. 2017). Die Beschäftigung freiberuflicher ModeratorInnen ist bspw. Gegenstand von Beanstandungen der Sozialversicherungsträger. Die versicherungsrechtliche Beurteilung der ehrenamtlichen Verbandstätigkeit eines Kreishandwerksmeisters war Gegenstand eines Revisionsverfahrens beim Bundessozialgericht (BSG 2017, B 12 KR 14/16 R). Die Spitzenorganisationen aus dem Versicherungswesen und die Bundesagentur für Arbeit haben ausgehend von diesem Urteil Grundsätze für die Beurteilung ehrenamtlicher Organtätigkeiten aufgestellt, die den ZGO Orientierung bieten sollen (Deutsche Rentenversicherung 2018). Meist ist der Inhalt der übernommenen Aufgaben dafür entscheidend, ob die Tätigkeit als sozialversicherungspflichtig eingestuft wird (ebd.:4). Zudem gibt es rechtliche Unsicherheiten darüber, wie mit VorständInnen oder Vereinsmitgliedern, die gleichzeitig ArbeitnehmerInnen sind, umzugehen ist (IBPro e.V. 2017:30). Dies ist ebenso zulässig wie praxisrelevant, aber weder im Vereins- noch Arbeitsrecht explizit geregelt.

5.3 Sonderbeschäftigungsverhältnisse

Eine Besonderheit der Zivilgesellschaft (und mancher öffentlicher Einrichtungen) ist die gesetzliche Möglichkeit, Menschen im Rahmen von Sonderbeschäftigungsverhältnissen in die Arbeit einzubinden. Während dies bis 2012 in erster Linie der Zivildienst (statt Wehrdienst) war, wurde nach dessen De-facto-Abschaffung (de jure Aussetzung) als neue Möglichkeit der Bundesfreiwilligendienst eingerichtet. Dieser sollte die bereits bestehenden, zum Teil bis in die 1950er Jahre zurückgehenden Jugend-Freiwilligendienste ergänzen und für alle Altersgruppen öffnen. Gelten diese offiziell als Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, die auch Anreize für ein längerfristiges Engagement bieten sollen, so beinhalten sie in der Praxis oft den Aspekt billiger Arbeitskraft. Die Dauer des Dienstes variiert zwischen sechs Monaten und zwei Jahren. Er lässt sich auch als Praktikum anrechnen und in Teilzeit absolvieren. Die gut 100.000 Freiwilligen, die sich so alljährlich engagieren, werden während des Engagements weitergebildet und erhalten ein Taschengeld von bis zu 309 Euro monatlich. Zudem erhalten sie über einen Bundesfreiwilligendienst-Ausweis diverse Vergünstigungen. Oft werden auch die Unterkunft und Verpflegung subventioniert (BMFSFJ 2021a). In vielen Fällen muss die Gestellung von Unterkunft und Verpflegung durch finanzielle Leistungen abgegolten werden, da die Organisationen nicht in der Lage sind, diese Leistungen anzubieten. Dass mitunter auch der Einstieg in Berufswege im sozialen Bereich und in der Zivilgesellschaft dadurch zur Option wird, ist ein durchaus erwünschter Nebeneffekt. Besonders Zivildienstleistende, Angehörige des freiwilligen sozialen Jahres und PraktikantInnen arbeiten im sozialen Bereich (Liebig/Karla 2003:48).

Der Freiwilligendienst gliedert sich in Jugendfreiwilligendienste einerseits und den Bundesfreiwilligendienst andererseits. Die Jugendfreiwilligendienste, bspw. das Freiwillige Soziale Jahr (FSJ), das Freiwillige Ökologische Jahr (FÖJ), das Freiwillige Soziale Jahr Kultur (FSJK) oder das Programm Weltwärts, bieten jungen Menschen die Möglichkeit, sich in inländischen gemeinnützigen Einrichtungen, im Natur- und Umweltschutz oder in Hilfsprojekten im Ausland zu engagieren. Gut 60.000 solcher Dienste werden jährlich geleistet. Gemeinsam stellen sie die mit Abstand umfangreichste Möglichkeit des sog. *service learning* dar, d.h. sie vermitteln Erfahrungen und Lernprozesse, die den TeilnehmerInnen Lust und Bildung für weiteres bürgerschaftliches Engagement verschaffen sollen (BMFSFJ 2021b). Dabei gibt es mit den Formaten weltwärts und dem internationalen Jugendfreiwilligendienst auch internationale Freiwilligendienste. Sie fördern damit ganz spezifisch die internationale Kooperation der ZGO.

Für die klassischen Jugendfreiwilligendienste sind traditionell die Länder zuständig. Allerdings wurde einiges 2008 im Jugendfreiwilligendienstgesetz bundeseinheitlich geregelt, wobei mehrere Bundesministerien Aufgaben wahrzunehmen haben. Der Bundesfreiwilligendienst liegt hingegen in der ausschließlichen Zuständigkeit des BMFSFJ; für die Durchführung ist das BAFZA verantwortlich. Der nach der Aussetzung des Wehr- und damit auch des Zivildienstes vom Bund begründete Bundesfreiwilligendienst hat zum Ziel, „soziale, ökologische, kulturelle und interkulturelle Kompetenzen [zu] vermitteln und das Verantwortungsbewusstsein [zu] stärken“ (BMFSFJ 2021b). Die zentralistische Steuerung und die unmittelbaren Kontakte mit den Einsatzstellen unter Umgehung der Strukturen der jeweiligen Organisationen wurden aus dem Zivildienst übernommen und sind den Organisationen ein Dorn im Auge, da sie deren Zusammenhalt und *Governance* aushöhlen.

Teilnehmende an Freiwilligendiensten sind pflichtversichert, und zwar in allen Bereichen (Deutsche Rentenversicherung 2020:9). Die Beiträge müssen die Einsatzstellen zahlen.

Des Weiteren beschäftigen manche ZGO Langzeitarbeitslose. Im Zuge der Fusion der Sozial- und Arbeitslosenhilfe 2005 (sog. Hartz-IV-Reform) wurden unter Mitwirkung von Wohlfahrtsverbänden die Ein-Euro-Jobs, also nicht sozialversicherungspflichtige Anstellungen zu einem Euro pro Stunde mit der Rechtfertigung der Arbeitsreintegration geschaffen. Ein-Euro-Jobs begründen kein Beschäftigungsverhältnis im arbeitsrechtlichen Sinne und bieten ArbeitnehmerInnen entsprechend keinerlei Schutz. Die Kosten für die ArbeitnehmerInnen übernimmt der Staat, wodurch sie für Arbeitgeber besonders attraktiv werden.

5.4 Zivilgesellschaft als Arbeitsmarkt

Wenn auch die Zivilgesellschaft die Arena des bürgerschaftlichen Engagements schlechthin darstellt, so bildet sie doch auch eine wesentliche Komponente für den deutschen Arbeitsmarkt. Insgesamt beschäftigt die Zivilgesellschaft nach Hochrechnungen des Betriebspanels des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) rd. 3,7 Millionen ArbeitnehmerInnen (Hohendanner et al. 2019:92). Der Anteil der in Organisationen der Zivilgesellschaft angestellten Mitarbeitenden an der Gesamtbeschäftigung beläuft sich auf rund 9 Prozent (Zimmer et al. 2017). Wichtigste ArbeitgeberInnen sind die ZGO aus den Bereichen der Daseinsvorsorge im Gesundheits- und Sozialwesen, d.h. die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege mit den ihnen angeschlossenen rechtlich selbständigen Organisationen (Hohendanner et al. 2019:95). Sie allein beschäftigen, Stand 2012, 1,7

Millionen Personen in regulären Arbeitsverhältnissen (ebd.). Die meisten Zahlen beruhen auf Schätzungen, eine fortlaufende Erfassung des Sektors fehlt leider nach wie vor.

ZGO unterliegen in Bezug auf ihre bezahlten Mitarbeitenden denselben Regulierungen wie andere ArbeitgeberInnen. Sie sind bspw. an den gesetzlichen Mindestlohn von derzeit 9,82 €/h (seit dem 01.01.2022) gebunden (Art. 22 MiLoG). Kleinere selbständige ZGO haben in der Regel keine Tarifverträge abgeschlossen. Dass dennoch die Tarifbindung in der Zivilgesellschaft über der der Wirtschaft liegt, ist den Wohlfahrtsverbänden geschuldet (Ellguth/Kohaut 2011:16). Allerdings hat die Tarifbindung abgenommen (Conrads et al. 2016:119f.). Die meisten Pflegenden der Zivilgesellschaft arbeiten bis heute ohne Tarifvertrag (Rademaker 2021). Sind ZGO als Tendenzbetriebe eingestuft – dazu müssen sie nicht nur gemeinnützig sein, sondern überwiegend „politischen, koalitionspolitischen, konfessionellen, karitativen, erzieherischen, wissenschaftlichen oder künstlerischen Bestimmungen“ dienen (Art. 118 BetrVG) oder eine Religionsgemeinschaft bilden – gelten einige Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) für sie nicht. Dies bedeutet insbesondere, dass die Mitbestimmung des Betriebsrats eingeschränkt, in einigen Bereichen gar suspendiert ist. Kirchliche Organisationen können nach Art. 140 GG eigenständiges Arbeitsrecht erlassen, sind also in ihrer Lohnfindung unabhängig. Dies gilt insbesondere für die beiden größten Wohlfahrtsverbände, Caritas und Diakonie, die als Teile der katholischen bzw. evangelischen Kirche gelten. Damit ist auch das Streikrecht ihrer ArbeitnehmerInnen eingeschränkt, und Gewerkschaften werden von den Lohnverhandlungen weitgehend ausgeschlossen.

Seit einigen Jahren zeigen sich Tendenzen der Professionalisierung in Teilen der Zivilgesellschaft im Sinne einer Zunahme an hauptamtlichen Kräften (Hohendanner et al. 2019:102ff.). Erhöhte administrative und Qualifizierungsanforderungen und andere Gründe zwingen auch kleinere ZGO, verstärkt auf bezahlte MitarbeiterInnen zu setzen. Bspw. sind die Qualifizierungsbedingungen für den Einsatz im Rettungsdienst von Ehrenamtlichen kaum noch erfüllbar. Die Wohlfahrtspflege als Hauptbeschäftigungsbereich wurde mehrfach dahingehend untersucht und zeigt beispielhaft die Probleme. Einer gesteigerten Nachfrage nach Mitarbeitenden steht hier ein Mangel an qualifiziertem Pflegepersonal gegenüber. 2011 gaben bei einer Befragung fast 70 Prozent der ZGO aus dem Gesundheitsbereich an, in einem starken Wettbewerb um MitarbeiterInnen zu stehen (Priller/Schmeißer 2013: 9). Sie versuchen deshalb, mit weniger Personal und teilweise sinkenden Einnahmen der gesteigerten Nachfrage Herr zu werden. Dabei stellen sie, ähnlich wie in Österreich (More-Hollerweger et al. 2014:58) MitarbeiterInnen zunehmend prekär, a-typisch und unter problematischen Arbeitsbedingungen an (Schmeißer 2013). Jüngst blockierten kirchliche Träger der Caritas die Einführung eines verbindlichen Tarifvertrages in der Altenpflege mit dem Argument, ansonsten ihre privilegierte Position auf dem Arbeitsmarkt aufgrund der Bezahlung überdurchschnittlicher Löhne zu verlieren (Rademaker 2021).

Die Zulassung gewerblicher Anbieter in Bereichen, in denen traditionell nur öffentliche und gemeinnützige Organisationen tätig waren, hatte einen unbeabsichtigten Nebeneffekt. Wie der Bundesfinanzhof 2020 entschied, darf sich bei der Frage, ob die Grundsätze der Selbstlosigkeit und des Drittbegünstigungsverbots verletzt werden, wenn Gehälter von Führungskräften in steuerbegünstigten Organisationen ein gewisses Maß übersteigen und der Bemessung dieses Maßes im Wege eines Drittvergleichs geschieht, dieser nicht nur auf steuerbegünstigte und öffentliche Körperschaften beschränken, wenn die Organisation auch mit gewerblichen Organisationen im Wettbewerb steht

(bspw. Krankenhaus). Es gelten die Grundsätze, die auch für eine eventuelle verdeckte Gewinnausschüttung in einem gewerblichen Unternehmen gelten, wobei die gesamte Bandbreite zum Vergleich heranzuziehen ist. Davon unberührt bleibt das Besserstellungsverbot, das vielfach Bestandteil von Verträgen mit öffentlichen Körperschaften ist. Die Praxis der Verwaltung und die Rechtsentwicklung durch die Gerichte klaffen hier auseinander.

Etwa die Hälfte der in ZGO Beschäftigten arbeiten in Teilzeit. Eine mögliche Erklärung ist der hohe Frauenanteil der Mitarbeitenden, die aufgrund der an sie gestellten Sorgeverpflichtungen Teilzeitleösungen suchen (Hohendanner et al. 2019:104f.). Er wird auf über 75 Prozent (Priller/Schmeißer 2013:227f.), im Sozialwesen sogar auf 83 Prozent (Schmeißer 2013:18) geschätzt. ZGO zeigen sich oft flexibler, was die Arbeitszeitgestaltung angeht und sind auch deshalb beliebte ArbeitgeberInnen. Gleichzeitig sind die Arbeitsverhältnisse, gerade im Bereich von Organisationen, die im Projektbereich tätig sind, doppelt so häufig befristet wie in der freien Wirtschaft (Hohendanner et al. 2019:106). Gleiches gilt für die in der Zivilgesellschaft im Vergleich zur Wirtschaft ungefähr doppelt so häufigen Anstellung von LeiharbeiterInnen oder freien MitarbeiterInnen (ebd.:108). Der Anteil an Ein-Euro-Jobs lag 2008 in Ostdeutschland bei 16 Prozent, der Anteil an Befristungen bei 22 Prozent (in Westdeutschland bei 14%; Dathe et al. 2009:1, 4). Nicht selten übernehmen die Ein-Euro-Jobber auch pflegerische Tätigkeiten (Sowa et al. 2012:45). Manche der diese Anstellungsform nutzenden ZGO engagieren sich für soziale Integration und Teilhabe; wenden diese Werte aber nicht auf ihre Mitarbeitenden an und planen teilweise gar mit diesen kostenlosen Arbeitnehmenden (ebd.:52).

Eine Studie zur Arbeits- und Lebenswirklichkeit hauptamtlich Beschäftigter in kleinen und mittleren ZGO zeigt, dass deren Beschäftigten einerseits in hohem Maße Verantwortung bei der Bewältigung gesellschaftlicher Probleme übernehmen, andererseits immer stärker unter Effizienzdruck geraten. Dabei nehmen sie, stark intrinsisch motiviert, teils erhebliche zeitliche oder finanzielle Einschränkungen im Privatleben auf sich. Gleichzeitig können sie ihre Organisationen oft sehr stark mitgestalten (Boubaris 2014).

5.5 Finanzierung der Zivilgesellschaft

Auch für zivilgesellschaftliches Handeln ist überwiegend, wenn auch nicht immer, der Zugang zu finanziellen Mitteln eine notwendige Voraussetzung. Hierzu stehen den Organisationen in Deutschland prinzipiell verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung:

- Mitgliedsbeiträge,
- Spenden,
- Zuwendungen von Förderstiftungen und sonstige private Zuwendungen,
- selbsterwirtschaftete Mittel durch die eigene Tätigkeit (Leistungsentgelte),
- Erträge aus der Verwaltung eigenen Vermögens,
- Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln,
- sonstige Einnahmen.

Nur den christlichen und jüdischen Religionsgemeinschaften steht aufgrund des geltenden Staatskirchen-Rechts eine weitere, für diese sehr wichtige Einnahmequelle (2019: 12,4 Milliarden €) offen: die Kirchensteuer (DfrV 2019). Die Steuer wird gegen Gebühr von den staatlichen Finanzämtern eingetrieben. Eine weitere deutsche, aber auch in manchen anderen Ländern bestehende Eigenheit sind Mittel aus den landeseigenen Landeslotterien und Medienfonds, von deren Erlös ein gewisser Prozentsatz für gemeinwohlfördernde Projekte ausgegeben wird. Auch sind die Sportfördergesetze der Länder zentral für die finanzielle wie materielle Unterstützung von Sportvereinen (I 13).

Ein überwiegender Teil der ZGO kommt mit sehr wenig Geld aus; die wenigsten verfügen über ausreichende Rücklagen, schon deswegen, weil das Steuerrecht ihnen die Rücklagenbildung erschwert. Zwei Drittel der kleinen Vereine mit bis zu 100 Mitgliedern verfügten 2015 über höchstens 10.000 Euro. Nur gGmbHs, Kapitalgesellschaften und Genossenschaften verfügen relativ oft (gGmbHs zu 42%) über Einnahmen im Millionenbereich (Priemer et al. 2019b:114) und relativ regelmäßig über Rücklagen. Dies liegt auch daran, dass sie gesetzlich zu einer kaufmännischen Buchführung (mit Bilanz und GuV) verpflichtet sind, was ihnen eine steuerrechtskonforme Rücklagenbildung erleichtert, während kleinere Vereine traditionell an der Einnahmen-Überschuss-Rechnung festhalten, die ihnen diese nahezu unmöglich macht. Organisationen aus den traditionellen Tätigkeitsbereichen Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, Freizeit und Geselligkeit, Sport und andere mitgliederbasierte Vereine sind finanziell tendenziell schlecht ausgestattet. Organisationen der sozialen Dienste dagegen verzeichnen hohe und tendenziell steigende Einnahmen, wobei in diesem Bereich die Personalkosten besonders hoch sind (ebd.:115f.). Der Bundesverband Deutscher Stiftungen gibt regelmäßige Daten zum Kapital deutscher Stiftungen frei. Die dem Verband bekannten 11.996 Stiftungen aller Rechtsformen verwalteten 2018 ein Stiftungskapital von 67,92 Milliarden Euro (Buchwerte – zur Bewertung vgl. Ott 2018). Die Gesamtzahl der Stiftungen ist jedoch um ein Vielfaches höher. Dabei ist das Stiftungsvermögen auf einige wenige Stiftungen konzentriert und sehr ungleich verteilt (Lesberg/Timmer 2017:32ff.).

Die Angaben zum Finanzierungsmix weisen deshalb erhebliche Unterschiede auf. Während das Johns Hopkins Projekt einen Anteil von öffentlichen Mitteln von fast 65 und Spenden von nur 3,4 Prozent ermittelte (Zimmer/Priller 2001:34), kommt ZIVIZ zu deutlich anderen Ergebnissen. Demnach machen Mitgliedsbeiträge 39 Prozent, erwirtschaftete Mittel 20 Prozent, Spenden 19 Prozent und die öffentliche Förderung 11 Prozent der finanziellen Mittel aus (Priemer et. al 2019b:115). Die gravierenden Unterschiede sind zum Teil der mangelnden Transparenz von ZGO, zum Teil der Frage geschuldet, welche ZGO in die jeweilige Untersuchung einbezogen wurden. Auch wird bei öffentlichen Mitteln häufig nicht sauber zwischen Subventionen und vertraglich vereinbarten Leistungsentgelten unterschieden.

Größere Organisationen erhalten deutlich häufiger öffentliche Mittel als kleinere (ebd.:122). Differenziert nach Tätigkeitsbereichen sind die sozialstaatsnahen Bereiche der Gesundheit, sozialen Dienste und Bildung sehr stark von öffentlichen Geldern abhängig. Dienstleistungserbringende Organisationen finanzieren ihre Arbeit zu einem hohen Anteil über Leistungsentgelte, die sie von Kassen und Sozialversicherungsträgern erhalten (ebd.:114). Träger von Einrichtungen wie Kindertagesstätten (Kitas), Krankenhäusern oder Jugendheimen erzielen ihre Einnahmen fast ausschließlich aus Leistungsentgelten in Zweckbetrieben. Ihnen stehen mitgliederbasierte Vereine in den Bereichen Freizeit und Geselligkeit sowie Themenanwalts-Organisationen aller Art gegenüber, für die

meist nur Mitgliedsbeiträge und Spenden von Bedeutung sind. Im Kulturbereich machen Mitgliedsbeiträge und Spenden 26 Prozent der Einnahmen aus (DAKU 2019). Im Vergleich zu 2015 nahm ihr Anteil an den Einnahmen von Sportvereinen um 13 Prozent zu und ist damit deren zweit wichtigste Finanzierungsquelle (Breuer et al. 2020). Allerdings werden Sport- und Kulturvereine mit wenigen Ausnahmen aus Mitteln der Kommunen subventioniert. Die öffentliche Hand gewährt vielen Sportvereinen kostenlosen oder sehr kostengünstigen Zugang zu Sportstätten, ohne den die Mitgliedsbeiträge und damit die Eintrittshürden der Vereine erheblich höher ausfallen würden (I 10, 13). Auch in der Corona-Pandemie erwiesen sich die geringen bis nicht anfallenden Mietkosten als zentral (I 10, 13). Allerdings sind der Sanierungsbedarf und die mangelnde Barrierefreiheit vieler öffentlicher Sportstätten erheblich, weshalb ZGO für Menschen mit Behinderungen oft keine Sportleistungen anbieten können. Diese müssen auf kommerzielle Sportstättenanbieter ausweichen (I 13).

MigrantInnenorganisationen mangelt es oft an hauptamtlichen Mitarbeitenden, was ihnen den Zugang zu Fördermitteln erschwert. Ebenso fehlt ihnen oft Wissen über Fördermöglichkeiten. Die Finanzierung wird auch dadurch erschwert, dass vielen dieser Organisationen nach wie vor mangelnde Wertschätzung und Wahrnehmung in der Öffentlichkeit und auf der politischen Ebene entgegengebracht wird. Da die Mitglieder oft selbst finanziell schlecht ausgestattet sind, erschweren die finanziellen Einschränkungen die Leistungserbringung teils erheblich (Reinecke et al. 2010: 93ff.). Wenn Förderanträge gestellt werden, sind sie aber oft erfolgreich (SVR 2020b:4).

Differenziert nach Rechtsform hängen Stiftungen überdurchschnittlich von Vermögenserträgen, Vereine überdurchschnittlich von Spenden ab. GGmbHs setzen stärker auf erwirtschaftete Mittel. Vereine dagegen primär auf Mitgliedsbeiträge (Priemer et al. 2019b:114). Zahlreiche Stiftungen sehen sich angesichts der anhaltenden Niedrig- bis Nullzinsphase mit finanziellen Schwierigkeiten konfrontiert. Auch deshalb haben viele von ihnen jüngst ihre Einkommensquellen diversifiziert; mittlerweile stammen durchschnittlich ein Viertel ihrer Einnahmen aus öffentlicher Förderung und 15 Prozent aus Spenden (Lesberg/Timmer 2017:33).

Seit den 1990er Jahren bevorzugt die Gesetzgebung ZGO als Anbieter von Leistungen kaum noch gegenüber For-Profit-Organisationen. Dies ist insbesondere für Organisationen im Gesundheitswesen, in den sozialen Diensten und in anderen Versorgungsaufgaben relevant. Diese finanzieren sich oft ausschließlich über Leistungsentgelte. Die Vergütung erfolgt überwiegend durch Gebietskörperschaften oder die gesetzlichen Sozialversicherungsträger auf der Basis von Leistungsverträgen. Der Kosteneffizienz der Arbeit der ZGO kommt insofern erhebliche Bedeutung zu (Meyer 2008:7f.). Dies setzt die ZGO nicht nur erheblichem Druck aus, sondern begünstigt auch eine Umorientierung der Zivilgesellschaft von *mission driven* zu *donor driven* (Strachwitz et al. 2020:184). Des Weiteren wird kritisiert, dass durch eine zu starke Fokussierung auf den Output statt des Outcomes (d.h. die längerfristige und gesamtgesellschaftliche Wirkung) nicht die besten, sondern die billigsten AnbieterInnen ausgewählt werden (More-Hollerweger 2014:23). Für ZGO, die nicht im Dienstleistungsbereich arbeiten, sind Leistungsentgelte nur bedingt relevant. Allerdings erwirtschaften Vereine in den Bereichen Medien und Kultur, Wissenschaft und Forschung, Freizeit und Geselligkeit sowie Bevölkerungs- und Katastrophenschutz auch gut ein Drittel ihrer Einnahmen selbst, etwa durch Verkaufserlöse oder Eintrittsgelder (ebd.:17).

Viele ZGO haben ein eher gespaltenes Verhältnis zu ihren finanziellen Tätigkeiten, da sie primär ideell orientiert sind. Nicht selten fehlt auch Wissen hinsichtlich der Akquise und Verwaltung von Finanzmitteln. So bleibt die Finanzierung ein Stiefkind, insbesondere in vielen kleineren ZGO (Strachwitz et al. 2020:155f.). Im Vordergrund steht die kurzfristige Liquidität; langfristige Strategien und Fragen nach Rentabilität sind eher sekundär. Bürokratische und rechtliche Anforderungen sowie die schlechte Planbarkeit vieler Finanzmittel kommen erschwerend hinzu (Priemer et al. 2015:33ff.). Dies wird durch den Umstand verstärkt, dass Mitgliedsbeiträge von Tendenzen des Mitgliederchwunds bedroht sind (ebd.:2, 41), die sich in der Corona-Pandemie noch verstärken. Gleichzeitig steigen die Kosten durch Anforderungen, die eine Professionalisierung notwendig erscheinen lassen (ebd.:36). Wenn in der ZiviZ-Studie fast die Hälfte der befragten Organisation den Wunsch äußerte, durch „die Politik“ beim Fundraising, der Beantragung und Verwaltung von Fördermitteln besser unterstützt zu werden (Priemer et al. 2017:28), ist dies insoweit verständlich, beinhaltet aber die Gefahr eines weitergehenden Verlustes von Unabhängigkeit, da die Bedingungen für die Gewährung staatlicher Fördermittel laufend verschärft und mit immer neuen Kontrollinstrumenten versehen werden.

Es zeichnet sich unter den ZGO ein zunehmend scharfer Wettbewerb um öffentliche und andere Mittel ab (Priemer et al. 2015:40). Zeitlich und zweckgebundene Projektfinanzierungen nehmen zu. Oft können damit Fix- und Verwaltungskosten nicht gedeckt werden (Saccani 2008: 9). Zudem setzen viele Förderprogramme eine Eigenbeteiligung voraus, was große, etablierte ZGO gegenüber kleinen, jüngeren begünstigt. Auch die Zunahme von Hybridorganisationen intensiviert den Wettbewerb. Dies bestätigten auch die Interviews (I 7). Es wird daher eine klarere Abgrenzung zwischen rein dienstleistungsorientierten und anderen ZGO gefordert. Im Sportbereich gebe es bspw. immer mehr Organisationen, die im Sinne einer Angebot- und Nachfrage-Logik handelten und deren Mitglieder sich als Kunden verstünden (I 10). Der Mehrwert der Gemeinnützigkeit scheint hier kaum mehr vorhanden zu sein. Gleichzeitig wird betont, dass die landläufige Ansicht, ZGO müssten alle Leistungen unentgeltlich und völlig ohne Gewinnerzielung leisten, irreführend sei und dass eine Bezahlung für Leistungen und eine Entschädigung von Freiwilligen mehr Akzeptanz erfahren müsse (I 11).

Daneben wirkt sich auch der sog. *nonprofit starvation cycle* problematisch aus, da er die Gefahren von Investitionslücken begünstigt (Schubert/Boenigk 2019). Dabei geht es um den durchschnittlichen Anteil der Werbe-, Organisations- und Verwaltungsausgaben an den Gesamtausgaben (engl. *Overhead*). Die teilweise unrealistischen Erwartungen von institutionellen und privaten Geldgebern bezüglich der legitimen Höhe dieser Ausgaben, führen zu deren künstlichen Senkung durch die Organisationen. Eine niedrige Overhead-Quote wird oft als zentraler Vertrauens- und Qualitätsindikator für gemeinnützige Arbeit wahrgenommen. Dadurch geraten die Organisationen unter Kostendruck und tätigen geringere Investitionen in ihre organisationale Infrastruktur, in Aus- und Fortbildung usw. Gerade die öffentliche Hand hat oft strikte Vorgaben bezüglich der Ausgabenstruktur an ZGO, welche öffentliche Gelder empfangen. Wie in den USA scheint sich auch in Deutschland damit ein enormer Kostendruck für die ZGOs zu ergeben. „Das Bewusstsein für Transaktions-, Organisationsentwicklungs-, Ausbildungs- und andere Kosten, die erst eine nachhaltig sachgerechte Verwendung ermöglichen, ist bei den meisten Spendern verloren gegangen“ (Strachwitz et al. 2020: 160). Auch die Interviewten berichteten von fehlendem Vertrauen der GeberInnen in die Mittelverwendung durch die ZGO, etwa nach Betrugsskandalen durch Führungskräfte eines großen

Wohlfahrtsverbands (I 7), die unmittelbare, lokale und sichtbare Investition von Spenden erwiesen sich hier als erfolgreiche Gegenmaßnahmen (I 12).

5.5.1 Spenden und Stiften

Spenden gelten traditionell als die Finanzierungsgrundlage von ZGO schlechthin. Der Begriff der Spende findet sich im Zivilrecht nicht und ist lediglich unter dem Aspekt der Schenkung (§. 516 Abs. 1 BGB) geregelt. Spenden setzen die Freiwilligkeit sowie den Verzicht auf jede Gegenleistung voraus. Sie sind nach einer jeweils verschiedenen Systematik steuerlich absetzbar, wenn sie einer als steuerbegünstigt anerkannten Körperschaft für steuerbegünstigte Zwecke (Art. 10b Abs. 3, EstG) oder einer politischen Partei gewährt werden. Spenden an ausländische ZGO sind grundsätzlich nicht steuerbegünstigt. Ob dies, soweit es sich um EU-Mitgliedsländer handelt, mit dem Europäischen Gemeinschaftsrecht kompatibel ist, ist umstritten. Eine Neuregelung ist in absehbarer Zeit zu erwarten.

Spenden werden in Deutschland zwischen solchen für gemeinnützige, kirchliche und mildtätige steuerbegünstigte Zwecke und solchen an politische Parteien unterschieden. Während Spenden an steuerbegünstigte Körperschaften bis zu einer Höhe von 20 Prozent vom steuerpflichtigen Einkommen abgesetzt werden können, werden Spenden an politische Parteien (und an parteinahe Stiftungen) von der Steuerschuld abgesetzt. Mitgliedsbeiträge sind nach Art. 10b EstG nur an Parteien und die Vereine absatzfähig, die sich im Bereich Natur, Wohlfahrt, Gender, Tier- oder Denkmalschutz engagieren. Zudem ist die Regelung von Erbschaften und Schenkungen (Erbschaftsteuer- und Schenkungssteuergesetz, Art. 13 ErbStG) wichtig, welche die „Zuwendungen an inländische Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die nach der Satzung, dem Stiftungsgeschäft oder der sonstigen Verfassung und nach ihrer tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar kirchlichen, gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken dienen“ (Art.13 Abs. 1 Nr. 16b ErbStG) von Erbschafts- und Schenkungssteuern befreit.

Der Nachweis der Spende wird zurzeit durch eine Zuwendungsbestätigung erbracht, die die begünstigte ZGO den SpenderInnen auszustellen und die diese mit der Steuererklärung einzureichen haben. Seit 2021 genügt für Kleinspenden bis 300 Euro (davor 200 €) der Einzahlungsbeleg der Bank, ein Bareinzahlungsbeleg, oder eine Buchungsbestätigung der Bank (Art. 5, Abs. 4. Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens). Im BMF wird wegen des hohen damit verbundenen Aufwands bei ZGO und Finanzämtern darüber nachgedacht, dieses Verfahren grundlegend zu ändern und auf eine unmittelbare elektronische Benachrichtigung des Wohnsitzfinanzamts durch die ZGO umzustellen.

Spenden an im Ausland registrierte gemeinnützige Organisationen sind nicht steuerlich absetzbar. Grundsätzlich trifft dies auf in der EU registrierte Organisationen nicht zu; doch ist die Praxis weitestgehend nicht anders als bei Organisationen außerhalb der EU. Die SpenderInnen bedienen sich daher vornehmlich eines deutschen Empfängers, der zweckgebundene Spenden entgegennimmt und als Fördermittel an den ausländischen Letztempfänger weiterleitet. Die Ausreichung von Fördermitteln durch eine deutsche ZGO an einen Empfänger im Ausland ist zulässig, wenn dies in der Satzung der deutschen ZGO verankert ist und wenn der ausländische Empfänger deutschen Vorstellungen einer steuerbegünstigten Körperschaft entspricht (TG Newsletter 2021). Die Entgegennahme von Spenden aus dem Ausland ist deutschen ZGO dagegen grundsätzlich unbegrenzt gestattet.

Politische Vorstöße dies zu ändern (bspw. Bundesratsinitiative des Freistaats Bayern 2019), sind bisher nicht zum Zuge gekommen. Allerdings könnten ZGO durch die Annahme von Spenden aus dem Ausland die Aufmerksamkeit wegen möglicher Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung auf sich ziehen.

Bezüglich des Spendenvolumens existieren keine präzisen Daten, da das Statistische Bundesamt nur die bei den Finanzämtern steuermindernd geltend gemachten Spenden aggregiert. Klingelbeutel-, Internet-, Straßen- und sonstige nicht geltend gemachte Spenden werden nicht erfasst, ebenso wenig Crowdfunding und Stiftungen.⁷ Gemäß einer Studie des Deutschen Spendenrats e.V. lag das Spendenvolumen 2020 bei 5,4 Milliarden Euro (Corcoran 2021). Dagegen beziffert der Spendenalmach des DZI das Spendenvolumen für gemeinnützige Zwecke für 2018 mit 8,3 Milliarden Euro deutlich höher (DZI 2019). Der Deutsche Fundraising Verband e.V. (DfrV) schätzt das Spendenvolumen Privater sogar auf 12 Milliarden Euro pro Jahr (ebd. 2019). Der DZI spricht von einem leichten Anstieg des Spendenvolumens, wogegen der Deutsche Spendenrat von einer Stabilisierung des Spendenvolumens seit 2015 spricht. Allerdings ist das Spendenaufkommen im Pandemiejahr um 5 Prozent gestiegen (Corcoran 2021). Gemäß dem DfrV ist das deutsche Spendenvolumen „noch lange nicht ausgeschöpft“, er spricht von einem Potenzial von 81,4 Milliarden privat gespendeter Euro (DfrV 2019). Im Gegensatz zum Volumen sinkt die Anzahl der Spendenden seit 2005 kontinuierlich. Gemäß dem Deutschen Spendenrat spendeten 2020 mit 19 Millionen SpenderInnen 29 Prozent aller Deutschen. 2005 spendeten noch über 50 Prozent der deutschen Bevölkerung (Corcoran 2021). Der seit 2009 jährlich erscheinende World Giving Index kommt zu einer deutlich höheren Spendenquote. Dabei vergleicht er Art und Umfang des „Gebens“ in 126 Ländern und erfragt in einer repräsentativen Studie das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf deren Hilfstätigkeit gegenüber Fremden, Spendentätigkeit an Wohltätigkeitsorganisationen und dem freiwilligen Engagement im vergangenen Jahr. In Bezug auf das Spendenverhalten gaben 49 Prozent der Befragten an, 2018 gespendet zu haben, wodurch Deutschland den 20. Platz im internationalen Spenden-Ranking und im europäischen Vergleich einen der ersten Plätze einnimmt (CAF 2019:23). Der Deutsche Spendenrat beziffert die Durchschnittsspende 2020 auf 40 Euro, einem eher hohen Wert, der gemäß Spendenrat weiter ansteigt und damit partiell die abnehmende Zahl der SpenderInnen zu kompensieren vermag (Corcoran 2021). Gespendet wird zu gut Dreivierteln für soziale und humanitäre Hilfen, also etwa Hilfen für Kinder, Menschen mit Behinderungen oder Krankheit und Menschen in Not. Auch Tier- und Umweltschutz, sowie Religion und Kirchen sind wichtige Spendenziele. Der Bereich Sport dagegen verliert zusehends an Spendenvolumen (Corcoran 2019, 2021). Der Anteil der Menschen am Spendenaufkommen, die über 60 Jahre alt sind, ist mit über der Hälfte (2020: 59%; 2019: 55%) des gesamten Spendenaufkommens am größten. Jüngere (unter 40 Jahren) spenden dagegen unterproportional und insgesamt eher rückläufig (ebd.). Die Überalterung der Gesellschaft stellt für viele auf Spenden angewiesene Organisationen eine wichtige Einnahmequelle dar, die aber – wörtlich - wegzusterben droht. Die Gewinnung jüngerer SpenderInnen ist für viele eine Schwierigkeit.

⁷ Ein Grund für die unterschiedlichen vom Dachverband e.V., dem DFRV und der DZI angegebene Spendenvolumen liegt an methodischen Unterschieden. So berücksichtigt der Deutsche Spendenrat e.V. Einzelspenden von über 2.500 Euro nicht. Außerdem befragt der Spendenrat die Bevölkerung bereits ab einem Alter von 10 Jahren. Der DFRV dagegen berücksichtigt auch Großspenden und Erbschaften. Allerdings vermag das methodische Vorgehen die Unterschiede nicht abschließend zu erklären. (DZI 2019).

Die Spendenbereitschaft verändert sich. So nehmen Großspenden eher ab, wogegen Kleinstspenden, projekt- und krisenbezogene Spenden und Erbschaften an Bedeutung gewinnen. Bei den Interviewten besteht einerseits die Wahrnehmung, dass gerade GroßspenderInnen gerne für konkrete Ziele wie den Aufbau eines Kindergartens spenden und darüber abstraktere Themen wie Demokratieförderung vergessen (I 4). Andererseits wird kritisiert, dass Menschen selten für lokale Projekte wie Kulturförderungsstätten spenden und stattdessen internationale Hilfsorganisationen berücksichtigen. (I 11). Gleichzeitig wird von einer neuen Generation Spendender berichtet, die zwar eher geringe Summen, dafür aber zunehmend für abstraktere Themen spenden, bei denen die Wirkung nicht direkt ersichtlich ist (etwa für Demokratieförderung oder Umweltschutz) (I 4, 9).

Seit den späten 90er Jahren hat die Bereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern, gemeinnützige Stiftungen zu gründen, erheblich zugenommen. 2000 standen die StifterInnen im Mittelpunkt des ‚Gesetzes zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen‘. Die Bedingungen für Zuwendungen an Stiftungen wurden 2013 erneut verbessert. Zuwendungen von bis zu einer Million Euro in den Vermögensstock einer Stiftung können einmal in 10 Jahren in voller Höhe (bei Ehepaaren 2 Mio. €) steuerlich geltend gemacht und als Sonderausgaben abgesetzt werden. Sowohl die Zahl der Treuhandstiftungen als auch der rechtsfähigen Stiftungen nahm erheblich zu. Nicht nur wegen des 2021 verabschiedeten Gesetzes zur Vereinheitlichung des Stiftungsrechts, das 2023 in Kraft treten und den Umfang der staatlichen Aufsicht erheblich ausweiten wird, sondern auch wegen des anhaltend niedrigen Zinsniveaus wird erwartet, dass sich dieser Trend nicht fortsetzt. Vielmehr werden potenzielle StifterInnen vermehrt von dem Instrument der Treuhandstiftung sowie von weiteren Optionen der mittel- bis langfristigen Widmung von Kapital zur Förderung von Gemeinwohlanliegen Gebrauch machen.

Für die Bürgerinnen und Bürger ergeben sich aus der Vielzahl der Spendenbitten Unsicherheiten. Wer beispielsweise bei Straßen- und Haussammlungen um eine Spende gebeten wird, ist in der Regel nicht in der Lage, vor Ort zu prüfen, ob die SammlerInnen zu einer seriösen ZGO gehören und danach zu entscheiden, ob sie eine Spende geben oder eine Fördermitgliedschaft eingehen möchten. Solche Sammlungen unterlagen daher traditionell in Deutschland einer staatlichen Erlaubnispflicht auf der Grundlage von Sammlungsgesetzen. Zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes und im Sinne des Abbaus behördlicher Kontrollen wurden seit 2009 die Sammlungsgesetze in den meisten Bundesländern ersatzlos aufgehoben. Eine Sammlungsaufsicht gibt es seitdem nur noch in Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Thüringen. Eine behördliche Erlaubnis ist für Bargeldsammlungen im öffentlichen Raum in diesen drei Ländern obligatorisch. Die Erlaubnis sollten sich SpenderInnen zeigen lassen. Sie enthält in der Regel Angaben zum Sammlungszeitraum, zum Zweck der Sammlung und zum Gebiet, in dem gesammelt werden darf. Von der Erlaubnispflicht ausgenommen sind Sammlungsformen wie die Versendung von Werbeschreiben, Aufrufe in den Medien oder das Aufstellen von Sammelbehältern, denn diese Werbeaktivitäten geben dem Angesprochenen ausreichend Zeit, sich über die werbende Organisation zu informieren. Durch die Sammlungskontrolle sollen die SpenderInnen vor missbräuchlichen Aktivitäten geschützt werden.

Während im Allgemeinen unter Spenden vornehmlich finanzielle (Geld-)Zuwendungen gefasst werden, sind in der Praxis andere Unterstützungen ebenso wichtig und werden von jeder zweiten ZGO

in Anspruch genommen. Dazu zählen Sachspenden, logistische und Infrastrukturhilfen, Kurse oder (Rechts-) Beratungen durch Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, staatliche Akteure oder Akteure der Zivilgesellschaft. Sachspenden und Dienstleistungsspenden sind grundsätzlich steuerlich absetzbar, wenn sie für steuerbegünstigte Satzungszwecke verwendet werden (Art. 10b Abs. 3. EstG), allerdings ist die Bewertung schwierig.

Zahlreiche, insbesondere kleinere ZGO profitieren darüber hinaus von Zuwendungen und Leistungen, die weder bei SpenderInnen noch bei EmpfängerInnen budgetwirksam sind, die Budgets jedoch spürbar entlasten können. Der vereinfachte, vergünstigte oder kostenfreie Zugang zu Infrastrukturen gilt als besonders wichtig und wird vornehmlich durch Kommunen geleistet (Priemer et al. 2015:3; ebd. 2017:30ff.). Dazu zählen beispielsweise die Überlassung von Räumen, Anlagen oder Fahrzeugen. Gerade von Sportorganisationen wurde betont, wie wichtig Sachspenden sind. Ebenso würden Unternehmen oft Ausrüstungsgegenstände spenden und seien bei direkter Ansprache wichtige Partner für größere Investitionen lokaler ZGO (l 13). Die Pro-Bono-Übernahme von Buchhaltung oder -prüfung, der Verzicht auf Fahrtkosten, der gespendete Kuchen für die Benefiz- oder Mitarbeitendenveranstaltung und viele andere Formen der freiwilligen Unterstützung sind für kleine ZGO ebenfalls wichtige Bestandteile ihres Finanzierungsmix.

5.5.2 Finanzierung aus öffentlichen Mitteln

Die öffentliche Förderung gliedert sich, aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands, in Subventionen aus Haushaltsmitteln der Kommunen, der Länder und des Bundes. Zur genauen Höhe der öffentlichen Aufwendungen zugunsten von ZGO existieren keine validen aggregierten Zahlen. In zahlreichen öffentlichen Haushalten deutscher Gebiets- und anderer öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie im Haushalt der Europäischen Kommission finden sich Summen zur finanziellen Unterstützung von ZGO. In der Regel erfolgt die Finanzierung durch die öffentliche Hand entweder in Form von Leistungsverträgen, die definierte Leistungen in Auftrag geben oder in Form von Subventionen. Subventioniert werden in der Regel Projekte (Projektförderung), in Ausnahmefällen auch die Organisationen als solche (institutionelle Förderung). Seit einigen Jahren kommen vermehrt Leistungsverträge zum Einsatz, um im Rahmen von Vergabeverfahren den Wettbewerb zu stärken (Simsa et al. 2013). Daneben gibt es auf allen staatlichen Ebenen sog. Globalzuwendungen, die an Verbände, Vereine und Initiativen vergeben werden und von großer Bedeutung sind. Subventionen werden überwiegend im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung vergeben.

Zusätzlich gewinnen Mittel der EU immer mehr an Bedeutung. Zu den Empfangenden zählen neben Sportvereinen auf lokaler Ebene insbesondere Dachverbände im Wohlfahrts- und Kulturbereich. Mit dem Aufwand für die Antragstellung gehen nicht selten finanzielle Unsicherheit und Inflexibilitäten einher, da öffentliche Gelder oft befristet vergeben werden und nach dem Zuwendungsrecht für definierte Kostenstellen ausgegeben werden müssen (Priemer et al. 2017). Die gesetzlichen Vorgaben zur Mittelverwendung (§ 55 AO) schreiben steuerbegünstigten ZGO darüber hinaus eine zeitnahe Verwendung der eingeworbenen Mittel vor, was deren Verwendung innerhalb von zwei Kalender- oder Wirtschaftsjahren bedeutet. Rücklagen können so kaum gebildet werden, eine nachhaltige und langfristige Investitionsstrategie wird deutlich erschwert (DZI 2019:17). Dies verstärkt die Gefahr des erwähnten *nonprofit starvation cycle* (Schubert/Boenigk 2019).

Das BMFSFJ gab 2020 im Rahmen der Maßnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft 293 Millionen Euro (2019: 383 Mio., 2018: 286 Mio.) aus. Damit sollten insbesondere Freiwilligendienste gefördert und die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement verbessert werden. So flossen 2019 geschätzt 24 Millionen in die Förderung von Modellvorhaben zur Stärkung des zivilgesellschaftlichen Engagements und von zentralen Maßnahmen sowie in die Organisationen des Ehrenamtes und der Selbsthilfe. 275 Millionen flossen in die Freiwilligendienste. Für Aufgaben der freien Jugendhilfe wurden 2019 2 Millionen Euro und für Maßnahmen zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie 108 Millionen ausgegeben (BMF 2020b, 2020c, 2020a). Jedoch flossen nicht alle Gelder direkt an ZGO, sondern teilweise auch an staatliche oder wirtschaftliche Akteure. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) investierte 2020 1.309 Millionen Euro (2019 1.210 Mio., 2018: 1.104 Mio.) in die Entwicklungszusammenarbeit zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Gruppen und Institutionen (BMF 2020a, b, c). Davon flossen rund 340 Millionen an deutsche politische Stiftungen, 301 Millionen an Kirchen und 378 Millionen an Organisationen, die im Bereich des bürgerschaftlichen und kommunalen Engagements tätig sind⁸ (BMF 2020a:19, 21). Als zweitgrößter Geberstaat hat Deutschland nicht nur erheblichen Einfluss auf international agierende ZGO, sondern auch ausländische ZGO. Dabei haben sich die bereitgestellten Mittel seit 2014 vervierfacht. Es überrascht deshalb nicht, dass der Regierung mitunter vorgeworfen wird die Mittel zu wenig prinzipienorientiert, effektiv, strategisch und transparent einzusetzen (Südhoff/Hövelmann 2019).

Die 2020 von drei Bundesministerien initiierte und durch das Bundesgesetz gegründete Deutsche Stiftung Engagement und Ehrenamt (DSEE) erhält jährlich rd. 30 Millionen Euro aus Bundesmitteln, um das bürgerschaftliche Engagement zu fördern (Allenberg/Meyer 2021:5). Die DSEE wird voraussichtlich einen bedeutenden Einfluss auf die Landschaft der Zivilgesellschaft haben. Ihr Schwerpunkt wird im Aufbau von drei Bereichen liegen: Finanzierungszentrum, Dienstleistungszentrum und Kompetenzzentrum (ebd.: 5). Von zentraler Bedeutung wird sein, ob sie dabei die Kooperation mit der bestehenden zivilgesellschaftlichen Infrastruktur sucht oder Doppelstrukturen schafft.

Bei einem zu hohen Anteil an öffentlichen Mitteln werden ZGO häufig Staatsnähe und -abhängigkeit vorgeworfen. Werden dagegen primär Leistungsentgelte erzielt, werden ZGOs für ihre Nähe zum Markt kritisiert (Priemer et al. 2015:17). Sie befinden sich diesbezüglich also stets in einem gewissen Dilemma. Besonders akut ist die Situation bei den Wohlfahrtsverbänden, deren Einrichtungen sich fast ausschließlich aus Leistungsentgelten, aber ebenso fast ausschließlich aus entsprechenden Verträgen (Kontrakten) mit staatlichen Stellen und gesetzlichen Sozialversicherungsträgern finanzieren müssen. In der Literatur wird schon daher von einem staatsabhängigen (korporatistischen) Subsektor einerseits, einem unabhängigen Subsektor andererseits gesprochen (Adloff 2010)

Über die Zukunft der ehemals sozialpartnerschaftlichen Strukturen wird diskutiert. Dabei zeichnen sich Tendenzen einer Reorganisation und eine stärker auf Wirtschaftlichkeit statt Korporatismus ausgerichteten Subsidiarität ab (Priemer et al. 2015:43). ZGO könnten nicht zuletzt durch die vorgeschriebenen EU-weiten Ausschreibungen in Zukunft gegenüber wirtschaftlichen Anbietern den

⁸ Träger der entwicklungspolitischen Bildung, des Klimaschutzes und des kommunalen Engagements, wie auch des entwicklungspolitischen Austausches und Freiwilligen- und Friedendienstes.

Kürzungen ziehen. Im Bereich der Wohlfahrtspflege ist darüber hinaus der Wettbewerb zwischen privaten und verbandlichen Anbietern seit den 1990er Jahren von staatlicher Seite bewusst forciert worden. Entscheidend dafür waren gesetzliche Änderungen im heutigen Sozialgesetzbuch XII (ehem. Bundessozialhilfegesetz), dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG und SGB VIII) und im Pflegeversicherungsgesetz (SGB XI) (Backhaus-Maul 2002:28). Gleichzeitig werden ZGO von gewinnorientierten Anbietern zunehmend als illegitime Konkurrenz wahrgenommen, so organisieren sich Hotelverbände bspw. gegen (gemeinnützige) Jugendherbergen (ebd.:40). Diese Entwicklung ist eine Konsequenz des mangelnden Verständnisses vom Mehrwert der Zivilgesellschaft auf Seiten der Politik, aber auch eine Folge von Skandalen in der Zivilgesellschaft und von Haushaltskürzungen bei den Ministerien, so eine Befragte. Sie teilte die Angst, dass ZGO künftig nicht mehr privilegiert behandelt werden, wenn sie es nicht schaffen, ihren gesellschaftlichen Mehrwert deutlicher herauszustellen (I 7).

Seitens der Zivilgesellschaft, etwa von Entwicklungs- und Umweltorganisationen, wird immer wieder kritisiert, dass die für die Zivilgesellschaft und deren Ziele vorgesehenen Gelder im Bundeshaushalt tendenziell sinken und für 2022 teils drastische Kürzungen geplant sind (DUH 2020; Golterman 2020). Andere Organisationen des Jugend- und Bildungsbereiches nehmen dagegen Verbesserungen wahr (Piesche 2020). In einer ZiviZ-Studie von 2015 äußerte ein Großteil der ZGO, dass die öffentlichen Mittel gesunken seien. Allerdings unterscheidet sich die Entwicklung stark nach Handlungsfeld. Während in Bildung und Erziehung, sozialen Dienste, Umwelt- und Naturschutz, sowie Wissenschaft und Forschung mehr Gelder zu fließen scheinen, berichten Organisationen aller anderen Tätigkeitsbereiche überwiegend von sinkenden öffentlichen Mitteln. Im Gesundheitswesen scheinen sich die Mittel kaum verändert zu haben (Priemer et al. 2015:22). Wohlfahrtsstaatliche Aufgaben werden gleichbleibend finanziert, während neuere und stärker öffentlich diskutierte Handlungsbereiche wie Umwelt, Forschung, Bildung und Erziehung umfangreicher gefördert werden. Dies wurde in der vorliegenden Befragung bestätigt. Die Befragten stellten eine Anpassung öffentlicher Förderstrategien an aktuelle Debatten sowie eine aufmerksamkeitsorientierte Förderung durch staatliche Akteure fest (I 4, 5, 9). Aktuell seien dies neben der alles überschattenden Coronapandemie Themen wie Gender, Umwelt oder Migration und Integration (I 4, 9). So sei es einfacher, für aktuelle Themen öffentliche wie auch andere Gelder zu akquirieren und entsprechend schwieriger, für persistente und vergessene Problemlagen Projektgelder zu erhalten. Es liegt auf der Hand, die Nachhaltigkeit solcher Trendorientierung zu bezweifeln.

Der Zugang zur öffentlichen Förderung unterscheidet sich, so die Befragten, stark zwischen den Programmen. Manche Förderlinien sind von großer Konkurrenz geprägt und erheblich schwerer zum Erfolg zu führen, andere haben bereits traditionelle Kooperationspartner und lang verplante Mittel, während in wieder anderen der Zivilgesellschaft ein Mitspracherecht bei der Mittelvergabe und -planung eingeräumt wird (I 5). Gleichzeitig werden die Vergabezeiten eher geringer und hängen oft stark von den regierenden Parteien ab. Die Planungssicherheit sei dadurch gefährdet (I 1, 11).

Eine international tätige Organisation berichtete, der Zugang zu öffentlichen Mitteln sei nirgends so schwer wie in Deutschland (I 2). Internationale ZGO würden in Deutschland nicht als förderungswert betrachtet (I 2). Ausländische Organisationen seien seit einiger Zeit nicht mehr für Mittel des BMZ antragsberechtigt. Recherchen scheinen dies zu bestätigen, wobei ausländische ZGO nur implizit von einer Förderung ausgeschlossen werden (BMZ 2016). Die Agentur ‚Engagement global‘, welche die

Mittelvergabe des BMZ zentral koordiniert, wird als *gate-keeper* wahrgenommen (I 2). Direkte Förderungen durch das BMZ seien zuvor stark von persönlichen Kontakten abhängig gewesen. Die Einsetzung der Agentur steigere den Antrags- und Verwaltungsaufwand für ZGO erheblich, die gewünschte Transparenz werde dennoch verfehlt (I 2). Beim BMZ direkt können nur noch Organisationen mit einem rein deutschen Vorstand Förderung beantragen (I 2).

Auch allgemein wird die Transparenz bei der Vergabe von Leistungsverträgen und Förderungen von den Befragten als ausbaufähig wahrgenommen (I 15). Zwar gibt es verschiedene Bemühungen, durch ausgebauten Kontrollen und Regularien die Mittelvergabe- und Verwendung transparenter zu gestalten (I 5) und Missbrauch der Mittelverwendung zu verhindern (I 4). Insgesamt erhöht dies aber den Aufwand für die ZGO in teils unverhältnismäßiger Weise (I 14). Anträge würden nunmehr aufgrund von kleinen Formfehlern oder mangelnder Messbarmachung von Indikatoren zurückgewiesen (I 2). Zudem würden nach wie vor persönliche Beziehungen, Sympathien und eine langjährige Kooperation zu einer Begünstigung bei Vergabeverfahren führen (I 1, 2, 5, 8, 9, 12). Wer überhaupt förderfähig ist, sei oft nur implizit bekannt und nicht aus Webseiten der Ministerien ersichtlich (I 5). Andererseits wird beklagt, dass die Förderhöhe oft nicht nach tatsächlicher Leistungserbringung und gesellschaftlicher Bedeutung der ZGO vergeben werden, sondern sich etwa im Sportbereich an den Mitgliederzahlen der ZGO orientieren. Mehr datenbasierte Entscheidungen werden deshalb gefordert (I 10). Zudem sei die öffentliche Finanzierung oft nicht flexibel genug, um geförderte Programme in ausreichendem Maße aktuellen Entwicklungen anzupassen (I 15).

5.5.3 Neue Arten der Finanzierung

Im Zuge sich verändernder Rahmenbedingungen, etwa Kürzungen im öffentlichen Haushalt und Mitgliederverlusten, sind die ZGO gezwungen, ihre Finanzierungsquellen zu diversifizieren.

Seit etwa 20 Jahren wird die sog. *venture philanthropy* als neues Finanzierungsinstrument gehandelt (Letts 1998). Der Begriff *venture philanthropy* bezeichnet eine stark unternehmerisch und ergebnisorientierte Philanthropie, also den strategischen Einsatz „sozialer Investitionen“ zur Lösung sozialer Herausforderungen. Sie wurde in den vergangenen Jahren durch soziale Investoren, Stiftungen und private Förderer forciert (Ebermann et al. 2010). Dabei werden neben direkten Spenden auch neue Formen der Finanzierung durch Darlehen oder Eigenkapital angewendet, um philanthropische Ziele der ZGO zu unterstützen. In diesem Zusammenhang wird auch über *social business* oder *social entrepreneurship*, *mission-related investment*, *high-engagement* oder *e-philanthropy* und den *social reporting standard* diskutiert. In Deutschland bestehen bisher nur wenige *social-venture-capital-funds* und *social entrepreneurship funds* (bspw. BonVenture, Capacura, Anada Impact Ventures), die sich ausschließlich dem *social impact investing* widmen; trotz Wachstums gilt der Markt als noch nicht ausgeschöpft (Bundesinitiative Impact Investing 2020). Stiftungen, aber auch Privatpersonen wenden sich diesen neuen Formen des Finanzierens zu (Alberg-Seberich et al. 2018). Die Theorie bzw. Bewegung des effektiven Altruismus bzw. der effektiven Philanthropie reiht sich hier ein. Dabei verschreiben sich Menschen dem Ziel, mit ihrem Einkommen oder Vermögen „so viel Gutes tun [zu] wollen wie möglich“ (Selle 2020). Finanzielle Formen der Hilfe überwiegen dabei und Geldspenden werden nach Effektivität vergeben. Die philanthropische Kampagne The Giving Pledge hat dabei insbesondere „Superreiche“ adressiert, sich der Bewegung anzuschließen und ein

Großteil ihres Einkommens zu spenden, mit teils großem Erfolg (Ely 2020). 140 MilliardärInnen sollen sich weltweit verpflichtet haben. Die entsprechenden Investitionen sind oft mit einer Messstrategie hinsichtlich der gesellschaftlichen Wirkung verbunden (Saccani 2008:11). Diese Entwicklung hat jedoch auch ihre Schattenseiten, da sie der Logik der Zivilgesellschaft weitgehend zuwiderläuft und ZGO einen hohen Dokumentationsaufwand aufbürdet. In Deutschland war die Kampagne wenig erfolgreich und wurde auch viel kritisiert.

Zunehmend versuchen ZGO und ihre Förderer, neue Wege der Zusammenarbeit zu finden; viele Ideen kommen dabei aus den USA und haben sich in Deutschland noch wenig durchgesetzt. Im Kontext von *unrestricted funding*, *flexible funding*, *multiyear general operating support* oder auch *institutional grant making* werden Förderungen nicht-projektbezogen, längerfristig, weitgehend ohne Restriktionen und auch zur Finanzierung von Fixkosten vergeben. Aufmerksam beobachtet wird auch in Deutschland die Förderstrategie der „Superreichen“ MacKenzie Scott, die ZGO ohne vorherige Antragstellung mit großen Beträgen fördert (Voytko 2021). Diese Förderstrategien können als Gegenbewegungen zu den stärker an Wirkungsmessung orientierten Förderstrategien gesehen werden. Gleichzeitig orientieren auch sie sich am Ziel der möglichst großen sozialen Wirkung. Sie bieten ZGO zentrale Möglichkeiten, Gefahren wie dem *ngo starving cycle* zu begegnen und nachhaltig in ihre Organisationsentwicklung zu investieren.

Gleichzeitig diversifizieren sich die Möglichkeiten der digitalen Finanzierung. Das digitale Spenden bietet neue Formen. Zu ihnen gehören *peer-to-peer* Spendenaktionen, also das Fundraising in Bezugsgruppen etwa in Form von privaten Facebook-Spendenaufrufen, Spendeshops (bspw. Unicef-Spendeshop) und Spendenbuttons auf den eigenen oder sozialen Medien. Auch gibt es die Möglichkeit mittels QR-Code-Scans und NFC-Tags (*Near Field Communication*), durch Anlass- (bspw. Helpedia.de) oder Provisionsspenden bei Onlinekäufen oder die Versteigerung von Gütern in Online-Auktionen, Einnahmen zu generieren. Das *social shopping* (beim Einkauf über Internetseiten sog. Spendenportale, bspw. Bildungsspender.de), bietet die indirekte Unterstützung wohltätiger Zwecke und Organisationen durch den Erwerb bestimmter Produkte (bspw. Share-Foods) oder Spenden-Apps. Gemeinsam ist den neuen Formaten, dass sie „Gutes-tun quasi im Vorübergehen ermöglichen“ (DZI 2019). Dieses sog. *painless giving* (das Spenden, das nicht wirklich wahrgenommen wird) setzt sich oft aus Mikrospenden zusammen. Dabei erfolgen Onlinespenden deutlich öfter einmalig denn als Dauerspende. Sie liegen meist unter 100 Euro. Gerade große ZGO und solche aus dem Bereich der Sozialhilfe und Menschenrechte profitieren überdurchschnittlich von digitalen Spenden (Getunik 2020).

Nach wie vor spielen Spendenplattformen eine wichtige Rolle. Sie übernehmen nicht nur die Administration und bieten die Software, sondern stellen auch die Zuwendungsbestätigungen aus und können Dauerspenden verwalten. Die gemeinnützige Website Betterplace.org ist die größte deutsche Plattform und akquiriert ausschließlich für gemeinnützige ZGO Spenden.

Plattformen externer Anbieter dienen auch dem Crowdfunding für neue ZGO oder spezifische Projekte. Crowdfunding zielt weniger auf den Erhalt der Organisationen als auf die Erreichung spezifischer Ziele. Es kann die Form des klassischen Crowdfunding mit nicht-finanziellen Gegenleistungen annehmen, aber auch mit paritätischen Darlehen, die zurückgezahlt (sog. *crowd lending*) werden müssen, oder mit stillen Beteiligungen (sog. *crowd investing*) arbeiten, die finanziell entgolten

werden müssen. In jedem Fall unterstützt eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern ein Vorhaben. Allerdings ist diese Art der Mittelgenerierung stark auf wenige Plattformen (bspw. Kikstart, Patreon, GoFundMe, Indiegogo, startnext) konzentriert, was zu einer großen Abhängigkeit führt. Meist müssen 5 Prozent der Einnahmen, sowie Transaktionsgebühren an die Webseitenbetreiber gezahlt werden (Ionos 2019). In einer Novelle des Kleinanlegerschutzgesetzes 2015 (BGBl. 2015 I, S. 1114) wurde das *Crowdfunding* im sog. Grauen Markt Deutschlands geregelt. *Crowdfunding*-Plattformen kritisierten, dass durch die darin vorgeschriebene Selbstauskunft und die Obergrenze für Spenden von Privatpersonen das Fundraising in Deutschland erschwert würde. Gleichzeitig begrüßte der Bundesverband Crowdfunding (BVCF) den Transparenzgewinn durch das Gesetz (BVCF 2016).

Die Anwendung neuer und digitaler Formen der Finanzierung führt zwar oft zu einem Mehraufwand für die ZGO, ermöglicht es ihnen aber gleichzeitig, von der öffentlichen Hand und anderen Finanzquellen unabhängiger zu werden. Bisher verfügen die wenigsten Organisationen über ein eigenes professionelles Fundraising; nur in seltenen Fällen ist explizites Wissen über digitale Finanzierung verfügbar (Edinger-Schons et al. 2020). Der Anteil der über das Internet geleisteten Spenden ist noch gering (DZI 2019) und das Potential der Digitalisierung im Bereich der Spendenakquise wurde bisher nur unzureichend genutzt (DFRV 2019). Es bilden sich jedoch zunehmend Hilfsangebote, die sich dezidiert an ZGO richten und diese im digitalen Fundraising ausbilden. Die Befragung bestätigte den Eindruck, dass zwar immer mehr Organisationen digitale Finanzierungsmöglichkeiten nutzen, sich das dazu nötige Knowhow jedoch erst erarbeiten oder entsprechende Kapazitäten schaffen müssen (I 4, 15). Durch das Internet ergeben sich jedenfalls weitere, teilweise kostengünstige, aber auch anspruchsvolle Möglichkeiten der Spendenakquise (I 4, 15). Diese Form der Finanzierung wird im Übrigen als sehr demokratisch wahrgenommen (I 4). Andere nehmen sie in Bezug auf die zu unterstützenden Projekte eher als intransparent wahr (I 11) oder kritisieren die Abhängigkeit von externen (Fundraising-)Plattformen, die in großem Umfang Daten sammeln. Sie werben deshalb nur auf „direktem“ Weg Spenden ein (I 14).

6 ZIVILGESELLSCHAFT IM DISKURS

6.1 Öffentliche Wahrnehmung und Wertschätzung

Zivilgesellschaft in Deutschland operiert in einem stabilen demokratischen Umfeld, die Deutschen zählen Frieden, Menschenrechte und Meinungsfreiheit zu ihren wichtigsten persönlichen Werten (Decker et al. 2019; EK 2019). Trotz der in den vergangenen Jahren zu beobachtenden Zunahme rechtspopulistischer Meinungsmuster stehen die Bürgerinnen und Bürger überwiegend zu den im GG verankerten demokratischen Werten. Die Langzeiterhebung des Gesis Instituts zu Einstellungen und Verhalten der Bürgerinnen und Bürger zeigt bspw., dass sich 2018 von den 3.477 Befragten weniger als 2 Prozent gegen die Idee der Demokratie aussprachen (Baumann et al. 2019:96). Trotz sich verstärkender Konfliktlinien und unterschiedlicher Positionen in Bezug auf den Umgang mit der NS-Vergangenheit kommt eine Studie des Think Tanks More in Common Deutschland zum Schluss, dass die deutsche Gesellschaft auf einer Vielzahl „gemeinsamer Identitätsquellen aufbauen kann, darunter insbesondere ihren rechtsstaatlichen, wirtschaftlichen und sozialen Errungenschaften, allen voran das ehrenamtliche Engagement und das Grundgesetz“ (Krause/Gagné 2019:148f.). Auch der EU sind die Deutschen im europäischen Vergleich überdurchschnittlich zugewandt. Die Zustimmung zur EU und ihrer Politik ist durch die Corona-Pandemie noch einmal deutlich angestiegen (Kantar 2021). Auch die Identifikation mit der „europäischen Bürgerschaft“ nimmt gemäß Standard-Eurobarometer zu (von 2018 zu 2019 auf 88%, + 4%) und ist nur in Luxemburg höher als Deutschland (EK 2019).

Die Zufriedenheit mit der Regierung, der Demokratie und dem GG bewegt sich im Langzeittrend auf vergleichsweise mittlerem Niveau, hat aber Studien zufolge durch die Corona-Pandemie teils erheblichen Schaden erlitten. 2019 war weniger als die Hälfte der Deutschen damit zufrieden, wie die Demokratie in Deutschland funktioniert (Decker et al. 2019:2). 70 Prozent der Menschen waren der Meinung, dass sich das Land in die falsche Richtung bewegt (Krause/Gagné 2019). Auch möchten 35 Prozent, dass das Volk und nicht die PolitikerInnen die wichtigen politischen Entscheidungen fällen. Direktdemokratische Prozesse, wie sie auch die Zivilgesellschaft fördert, stoßen auf breite Zustimmung. 84 Prozent wünschen sich die Einführung einer direkten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger auf Bundesebene (Baumann et al. 2019:66).

Das Vertrauen in Institutionen variiert stark. Zivilgesellschaftliche Organisationen (bspw. Wohlfahrtsverbände) erreichen zwar im Vergleich zu anderen hohe Zustimmungswerte bzw. Vertrauenswerte, doch liegen diese in der Regel auch nur um die 50 Prozent. Hochschulen und Polizei, gefolgt von der Judikative, der Verwaltung und kirchlich-religiösen Organisationen erreichen mit jeweils über 50 Prozent ebenfalls relativ gute Vertrauenswerte. Deutlich weniger Vertrauen haben die Deutschen in die Bundesregierung (40%) und den Bundestag (42%). Den Europäischen Institutionen und den Medien trauen weniger als ein Drittel der Deutschen. Den politischen Parteien schenken nur 20 Prozent ihr Vertrauen (Baumann et al. 2019:69ff.). Ein ähnliches Bild zeigte sich in einer Befragung der Bertelsmann Stiftung (Buschhausen 2016) und des Vereins More in Common Deutschland (Krause/Gagné 2019:116ff.). Der European Value Survey (EVS) zeigt, dass die Deutschen ein wachsendes Vertrauen in die Armee und Polizei haben (2008: 50%, 2017: 69%) (EVS 2020; Tournier 2017 :139ff.). Laut Edelman Trust Barometer ist das Vertrauen im Krisenjahr 2020 gegenüber 2019

um 7 Indexpunkte gewachsen. Die 1.150 Befragten vertrauen primär der Regierung (59%; +14%), gefolgt von den Unternehmen (54%; +6%) den Medien (52%; +3%) und schließlich den NGOs (46 %; +3%) (Edelman 2021). Die Pandemie ließ allerdings gleichzeitig die Bewertung der Leistungsfähigkeit und Fairness des deutschen Gesundheitssystems massiv einbrechen. Noch stärker verschlechterte sich die Bewertung der Krisenreaktion des deutschen Bildungssystems (Maaz/Becker-Mrotzek 2021).

Das gesellschaftliche Empfinden zur Zivilgesellschaft zu erfassen, ist ein schwieriges Unterfangen. Auf der einen Seite ist der Begriff in aller Munde und wird in den öffentlichen Diskursen häufig benutzt. Dies lässt sich durch Worthäufigkeitsanalysen darstellen, beispielweise im *Ngram Viewer*, einem Programm zur Analyse der bei Google optisch eingescannten Bücher oder durch eine Wortanalyse der Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages. Beide zeigen, dass der Begriff der Zivilgesellschaft ab der Mitte der 1990er Jahre, mit einem Hoch um die 2010er Jahre, immer häufiger in politischen Reden, wissenschaftlichen und populären Werken gebraucht wird (Biermann et al. 2019; Google). Auf der anderen Seite fehlt es an Studien, die die öffentliche Wahrnehmung von Zivilgesellschaft adäquat erfassen, was u. a. an der schwierigen Operationalisierung von Zivilgesellschaft liegt (I 1). Auch die InterviewpartnerInnen sind der Meinung, dass der Begriff der Zivilgesellschaft in der Gesellschaft nicht klar gefasst (I 4, 9) oder nicht hinreichend bekannt ist (I 7, 8, 15). Es wird bezweifelt, ob die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger ein Bewusstsein für die Zivilgesellschaft als solches und ihre gesellschaftspolitische Bedeutung hat (I 4, 7, 10, 14). Sie werde zum Teil von vielen als etwas Selbstverständliches wahrgenommen, das das Leben verbessert, zugleich jedoch als etwas „komischer Haufen“ (I 14). Allgemein werde die Zivilgesellschaft zwar als wertvoll gesehen, aber nicht alle ihrer Teile würden gleichsam geschätzt, so der Tenor der Interviews.

Noch am aussagekräftigsten sind Umfragewerte zum Vertrauen in ZGO, die im Vergleich zum Vertrauen in andere Institutionen abgefragt werden. ZGO, bzw. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind seit vielen Jahren Institutionen mit vergleichsweise hohen Vertrauenswerten (Buschhausen 2016; Edelman Trust Barometer 2010; Krause/Gagné 2019). Auch der *Global Trust Report* der GfK, in dem Zahlen bis 2017 vorliegen, zeigt, dass rund 64 Prozent der Befragten NGO ‚voll und ganz‘ bis ‚überwiegend‘ vertrauen. Der Regierung trauten gemäß dem Report nur 38 Prozent (Frank 2017). Angesichts gegenwärtiger Krisen und des Vertrauensverlusts in Institutionen müssen, so lässt sich folgern, auch zivilgesellschaftliche Akteure ihre Legitimität besser begründen und stärker um Vertrauen werben. Auch wenn sie oft positiver als andere Institutionen bewertet werden, sind sie doch zunehmend scharfer Kritik ausgesetzt (Strachwitz 2019). Interessant ist, dass im aktuellen Edelman 2021 erstmals die Regierung als vertrauenswürdigste Institution in Deutschland genannt wird (59%; +14%). Das Vertrauen in NGO steigt leicht (46%; +3%), nimmt relativ zum Zuwachs der Politik jedoch ab. Es ist naheliegend, die Auswirkungen der Corona-Pandemie als ursächlich dafür zu sehen, wobei insbesondere die exekutive Politik eine prominente Rolle in der Öffentlichkeit einnahm, während die Sichtbarkeit der Zivilgesellschaft deutlich abnahm (Hummel 2020b). Dieser, auch *rally around the flag* genannte Effekt, bezeichnet die erhöhte kurzfristige Unterstützung der Regierung in Krisenzeiten oder Kriegen (Goldstein/Pevehouse 2008).

Während die Zustimmungswerte und Mitgliederzahlen von Gewerkschaften und Parteien rückläufig sind, finden viele Bürgerinnen und Bürger in ZGO neue Formen des politischen und sozialen

Engagements. Entsprechend positiv entwickelt sich die Zivilgesellschaft im Vergleich zu den erwähnten Institutionen und bietet zu ihnen eine Alternative (Priemer et al. 2017:4). Gleichzeitig, so das Fazit des ZiviZ Survey, vermögen die zivilgesellschaftlichen Strukturen die schwindende gesellschaftliche Anerkennung von Parteien und andere demokratiegefährdenden Entwicklungen nicht allein zu kompensieren. Zivilgesellschaftliches Handeln darf vor allem nicht pauschal als positiv bewertet werden, da gerade in der jüngeren Zeit antidemokratische ZGO an Größe und Einfluss gewonnen haben (s. Abs. 6.7.4).

Insbesondere in der Zeit der großen Fluchtbewegung um 2015 bildete sich - getragen durch ein unüblich großes Medienecho - das Narrativ einer starken und krisenresilienten Zivilgesellschaft heraus. Dort wo die staatlichen Strukturen nur unzureichend auf die Ereignisse vorbereitet waren, sprangen Hilfsorganisatoren, lokale Netzwerke ein; es bildeten sich Vereine und tausende von bürgerschaftlich Engagierten übernahmen Ersthilfe, Orientierung und Integration der Ankommenden. Die umfangreiche mediale Begleitung führte wiederum zu einem verstärkten Engagementwillen vieler erstmals Freiwilliger (Kocka 2016). Durch ihren Einsatz wurde die Zivilgesellschaft stark wahrgenommen und ihre Notwendigkeit intensiv öffentlich diskutiert. In seiner Kehrseite gerieten viele der ZGO in Anschluss unter Beschuss von migrationsfeindlichen, rechtspopulistischen Akteuren und der Begriff der Zivilgesellschaft wurde von diesen insgesamt als Feindbild geframed (s. Abs. 6.7.4).

Weniger als die Hälfte (47%) der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland ist der Meinung, dass nicht-staatliche Organisationen und Wohltätigkeitsorganisationen ihre Arbeit frei von Einschüchterungen erledigen können, wenn sie die Regierung und deren Handlungen kritisieren (FRA 2020:41). Dies ist im europäischen Vergleich ein etwas besserer Wert als in den meisten europäischen Ländern, aber dennoch alarmierend. Es lohnt sich deshalb genauer auf das gesellschaftliche Klima, in welchem die ZGO agieren, zu blicken. Denn freiwillig Engagierte klagen immer öfter darüber, dass sie für ihre Arbeit nicht wertgeschätzt werden (Priemer et al. 2017:29). Für Stiftungen gibt es verschiedene Umfragen zur gesellschaftlichen Wahrnehmung in Deutschland. Die ‚Stifterstudie‘ von 2015 zeigte, dass zwar die meisten Befragten den Stiftern zubilligen, Gutes tun zu wollen (69%), aber auch gut ein Drittel findet, Stifter wollten sich eigene Vorteile verschaffen und Steuern sparen (40%). Dagegen wünschen sich 54 Prozent der Stiftenden eine bessere Anerkennungskultur (Lesberg/Timmer 2017). Gemeinnützige Kapitalgesellschaften werden, allerdings mit abnehmender Tendenz, gemeinhin als Wirtschaftsunternehmen und nicht als ZGO wahrgenommen. Dies manifestiert sich etwa dadurch, dass an gGmbHs weniger gern gespendet wird als an Vereine (Strachwitz et al. 2020:377).

Einstellungsauffälligkeiten zeigen sich hinsichtlich bestimmter Engagementfelder, insbesondere bezüglich der Geflüchtetenhilfe. Ohne die Angebote von ZGO wäre der Zustrom von Geflüchteten ab 2015 nicht organisierbar gewesen. In Berlin etwa setzte die Verwaltung zentral auf die Arbeit der Zivilgesellschaft (Edlefsen/Staemmler 2018). Dennoch gaben nur wenige der so engagierten Organisationen in einer entsprechenden Studie an, für ihre Arbeit mehr Wertschätzung in der Öffentlichkeit (22%) oder besseren Zugang zu finanziellen Mitteln (11%) erhalten zu haben (Priemer et al. 2017). Ein Befragter aus diesem Engagementfeld berichtete allerdings von großer medialer wie politischer Aufmerksamkeit und breiter öffentlicher Unterstützung 2015 (I 10). Gleichzeitig sind Organisationen, die sich für Geflüchtete einsetzen, gerade im digitalen Raum oft Delegitimierungsstrategien, Kriminalisierung und anderen Angriffen ausgesetzt (Kube et al. 2020). So berichtete eine der interviewten

Organisationen, die sich für Minderheiten einsetzt, von einer Zunahme rechter ‚Trolle‘ auf Seiten sozialer Medien und einer generellen Zunahme von Anfeindungen (I 8).

Über mangelnde öffentliche Anerkennung, Ablehnung bis hin zu Anfeindungen klagen auch MigrantInnenorganisationen, insbesondere, wenn sie eine religiöse Ausrichtung verfolgen. Der politische "Gefährderdiskurs" der vergangenen Jahre verstärkte dieses Problem zusätzlich (Priemer et al. 2017).

Zu den traditionellen Diskursformen, die der Staat neben Regulierung, Überwachung und finanzieller Unterstützung durch Steueraufkommensverzicht, Subventionen und Kontrakte im Umgang mit den Akteuren der Zivilgesellschaft pflegt, gehört eine patriarchalische Wertschätzungs- und Anerkennungskultur. Sie äußert sich in Sonntagsreden von politischen MandatsträgerInnen, Besuchen bei Organisationen und Ehrungen. „Der Staat muss Danke sagen können!“, so hatte Bundespräsident Heuss die Einführung eines Verdienstordens begründet, der 1951 zum ersten Mal und seitdem rund 260.000-mal verliehen wurde (Jansen 2021). Bürgerschaftliches Engagement war häufig der Grund für die Verleihung. Ähnlich handhaben es die meisten Länder.

Dennoch gehören Klagen über mangelnde Wertschätzung zum Standardklagerepertoire von Engagierten und Organisationen, das vielfach durchaus begründet ist, zumal Lob in Sonntagsreden und bürokratischer Umgang in der täglichen Arbeit oft nebeneinanderstehen.

Die presseöffentlich inszenierten Besuche von MinisterInnen oder BürgermeisterInnen bei den freiwillig in Großeinsätzen eingesetzten Fachkräften der Feuerwehr, der Sanitätsorganisationen usw. sind eher störender Natur, wenn sie eingebettet sind in bürokratische Hürden und der verweigerten Anerkennung auf Augenhöhe in der Kooperation. Ernsthaft als Ausweis von Wertschätzung eingefordert werden heute überwiegend bessere Rahmenbedingungen und mehr Partizipation und Teilhabe. Ob außerdem finanzielle und steuerliche Anreize (bspw. die Übungsleiterpauschale), die in der Regel von Funktionären für Engagierte eingefordert werden (insbesondere im Sport, aber auch im Wohlfahrtsbereich), wie von diesen dargelegt tatsächlich als Ausdruck von Wertschätzung gewertet werden, ist fraglich. Sie stellen eher einen fehlgeleiteten Versuch des Staates dar, Defizite in der Gewinnung von Schlüsselkräften und Funktionsträgern auszugleichen. Bei den Engagierten steht vermutlich eher der Wunsch nach Anerkennung der Zivilgesellschaft als mitentscheidende gesellschaftliche Kraft im Vordergrund.

6.2 Mediale Repräsentation

Die Beziehung der Zivilgesellschaft zu den Medien ist eine wechselseitige, wobei die Medien sowohl ein Artikulations- als auch ein Kontrollinstrument der Zivilgesellschaft sein können, während die Zivilgesellschaft gleichzeitig die Medien „kontrolliert“ und mitgestaltet (Filipovic et al. 2012). Den Massenmedien wird mitunter die Fähigkeit zugeschrieben, demokratische und zivilgesellschaftliche Strukturen zu fördern und in der Gesellschaft zu verankern (Heyer 2015). Unabhängige und freie Medien sind der Raum, in dem politische Fragen diskutiert werden und damit „Bedingung und Ausdruck“ (Grieffenhagen/Grieffenhagen 1999) von Zivilgesellschaft.

Dabei ist die Vertretung der ZGO in den Medien eher schlecht. Eine Studie der MaLisa Stiftung und des Maecenata Instituts zeigte bspw., dass in der ersten Phase des Corona-Diskurses 2020 die

Zivilgesellschaft medial kaum zu Wort kam (Hummel 2020b). Gleichzeitig ist für die Zivilgesellschaft der Zugang zu Massenmedien und anderen Öffentlichkeiten ein Kriterium für erfolgreiche Mobilisierung. Um die notwendige Medienresonanz zu generieren, nutzen ZGO unterschiedliche Strategien. In Anlehnung an Dieter Rucht (1994) identifiziert Kathrin Fahlenbrach (2010:264) die Folgenden:

- Rückzug in interne, subkulturelle Teilöffentlichkeiten;
- Angriff auf die klassischen Medien, also Kritik ihrer Strukturen, Ideologeme und Inhalte, was oft mit einer weiteren Strategie verbunden ist, nämlich
- Aufbau alternativer Öffentlichkeiten oder Gegenöffentlichkeiten oder
- Anpassung an die Selektions- und Produktionsbedingungen der Medien.

Strategien, um in der medialen Aufmerksamkeitsökonomie erfolgreich zu sein, beinhalten bei ZGO häufig das Mittel der Provokation, etwa durch spektakuläre Aktionen wie das Tragen blutiger Kleidung durch AktivistInnen von People for the Ethical Treatment of Animals (PETA) oder das öffentlichkeitswirksame Sich-Anketten an Atommeiler in großen Höhen, wie es Greenpeace-AktivistInnen praktiziert haben. Auch Emotionalisierung und eine gewisse ‚Elendsinszenierung‘ sind Strategien, um mediale Echos zu generieren. Darauf angewiesen zu sein, behaupten insbesondere spendensammelnde ZGO aus dem Bereich der humanitären Hilfe, Klima-, Umwelt- und Entwicklungspolitik. Anderen ZGO sind Verhaltensweisen dieser Art meistens fremd.

Das Problem der medialen Logik wurde in den Interviews deutlich. Sie wurde als verkürzend und sensationsbezogen beschrieben. Oft werden nur wenige Aspekte gewisser Themen medial behandelt, und ob es ZGO in die Presse „schaffen“, hängt stark von der Sichtbarkeit ihrer Tätigkeiten ab (I 10). ZGO wollen häufig dieser Logik auch bewusst nicht nachkommen (I 6, 15). Gleichzeitig besteht die Forderung, dass die Zivilgesellschaft sich stärker an die Logik der Medien anpasst, um so Inhalte setzen zu können (I 1). Allgemein könnten Zivilgesellschaft in ihrer Presse und PR-Arbeit kaum die Professionalität und somit Glaubwürdigkeit erreichen, wie es Akteure der Wirtschaft oder Politik vermögen (I 14). Es fehlt an Wissen und Ressourcen, aber auch an dem Drang, um jeden Preis in den Medien präsent zu sein

Digitale Medien werden von fast allen Befragten als Chance wahrgenommen, selbstbestimmt und kostengünstig Inhalte zu setzen und ein breites Publikum zu erreichen. Eine befragte Organisation äußerte sich aber skeptisch gegenüber der digitalen Kommunikation; sie sei auf kurzfristige Aufmerksamkeit aus, ermögliche keine seriöse und nachhaltige Vereinsarbeit oder Mitgliederakquise (I 12). Die Zusammenarbeit mit den Medien gestaltet sich laut den Interviewten eher schwierig, wobei etwas weniger als die Hälfte der Organisationen (I 1, 8, 9, 11, 12, 15) von einer guten Zusammenarbeit berichtet. Organisationen werden insbesondere bei sehr spezifischen oder aktuellen Themen direkt um Expertise gebeten (I 8, 9, 14, 15). Kaum bestehen ausgebaute Kontakte zu Medienvertreterenden. Persönliche Beziehungen zu und das Interesse von JournalistInnen entscheiden aber oft darüber, ob ZGO porträtiert werden (I 11).

Viele ZGO nehmen die Medien nicht als relevantes Handlungsfeld wahr (I 1, 2, 10). Zudem sind sie finanziell nur in seltenen Ausnahmefällen in der Lage, ihre Medienarbeit professionell zu betreiben und mit der von staatlichen Stellen und Wirtschaftsunternehmen zu konkurrieren. Schließlich verleitet der permanente Druck, sich um Mittel zu bemühen, viele ZGO-VertreterInnen dazu,

Medienauftritte allzu sehr zur Selbstdarstellung und Werbung zu nutzen. Die vermehrte Tendenz zur Personalisierung in der Medienberichterstattung fördert zudem die Fokussierung auf einige wenige Gesichter, wie etwa Luisa Neubauer (FFF), was die Wahrnehmung des gesamten Sektors oft auf einen sehr kleinen Ausschnitt reduziert (Weber 2021).

In den Medien fehlen entsprechende Zuständigkeiten, etwa in Form eines Zivilgesellschafts-Resorts (I 4). Weiter wurde mehrfach beklagt, dass seitens der Medien ein Verständnis für die Zivilgesellschaft und deren Ziele und Funktionsweise nicht vorhanden sei. Deshalb werde sie oft selektiv, verkürzt, verzerrt oder schlicht falsch abgebildet (I 10, 14). Auch sei ein gewisses Misstrauen gegenüber dem zivilgesellschaftlichen, selbstlosen Handeln spürbar (I 4). Der Aufwand, enge Kontakte zu halten und die Beiträge platzieren zu können, sei hoch; teilweise würden für Beiträge gar eine Bezahlung oder publikationsfertige Inhalte erwartet (I 2, 14). Die Medien müssten mit Inhalten aktiv „gefüttert“ werden (I 12) und diktierten die Voraussetzungen der Zusammenarbeit (I 15). Auch die Schaltung von Werbung erhöhe die Kooperationsbereitschaft (I 11).

Diese Entwicklungen haben für die Zivilgesellschaft insgesamt eine erhebliche Bedeutung. Während es Digitalisierung und neue soziale Medien den ZGO sehr viel eher als früher ermöglichen, Informationen zu verbreiten, ist sie nach wie vor in den klassischen Print- und audiovisuellen Medien weit unterdurchschnittlich Gegenstand der Berichterstattung. Insbesondere fehlt die kontinuierliche informierte und kritische mediale Begleitung. Es dominieren Reportagen, vor allem in lokalen und regionalen Medien und im Zusammenhang mit Besuchen von PolitikerInnen oder anderen „Prominenten“. Berichtet wird außerdem gerne über Skandale. Beispielsweise waren die Vorkommnisse in der AWO in Frankfurt am Main und anderswo 2020 Anlass zu wiederholter und ausführlicher kritischer Würdigung, während der verstärkte Einsatz von ZGO in der Pandemie-Krise - u. a. wurden über 80 Prozent der Impfzentren von ZGO betrieben – oder der Flutkatastrophe im Ahrtal nur wenig Beachtung fand. Auch in den zahlreichen Talk-Shows in den öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten kommen Akteure der Zivilgesellschaft nur selten zu Wort. Nach einer Studie des Progressiven Zentrums waren nur 2,7 Prozent der Teilnehmenden der Zivilgesellschaft, dagegen 42,6 Prozent der Politik zuzuordnen (Fröhlich/Hillje 2020).

Die fehlende Berichterstattung und Präsenz der Zivilgesellschaft in den Medien forciert deren Marginalisierung und verschlechtert in den Aufmerksamkeitsökonomien der Bügerrinnen und Bürger die Chancen auf deren fortlaufende Unterstützung. Gleichwohl kann man hierfür die Schuld nicht allein den Medienschaffenden geben; ZGO müssen auch anerkennen, dass Öffentlichkeitsarbeit und die Förderung von Medienkompetenz bei ihren Mitarbeitenden kein *nice-to-have*, sondern wesentlicher Bestandteil erfolgreicher Projektarbeit ist.

6.3 Zivilgesellschaft als Teilnehmerin an politischen Prozessen

Akteure der Zivilgesellschaft nutzen in der Regel zwei Strategien, um Einfluss auf das und Zugang zum politischen System zu erlangen: Mobilisierung der öffentlichen Meinung (sog. *pressure politics*) auf der einen, institutionalisierte Verfahren und die direkte Interaktion mit dem politischen Personal, etwa über Stellungnahmen bei Anhörungen und in Sachverständigengremien oder die Kommentierung von Gesetzesentwürfen der Ministerialverwaltungen, auf der anderen Seite (Massing et al. 2020: 187f.). Gesetzeskommentierungen werden vor allem von ZGO mit Verbandsstruktur oder

größeren, international agierenden ZGO genutzt. Ein weiteres zentrales Instrument der Einflussnahme ist das Verbandsklagerecht, das es hierfür anerkannten Vereinen und Verbänden ermöglicht, bei Rechtsverletzungen der Allgemeinheit stellvertretend für diese vor Gericht zu klagen. Das Recht ist seit 2002 im Behindertengleichstellungsgesetz (Art. 15 GG) und im Naturschutzrecht (Bundesnaturschutzgesetz, Abschn. 8 BNatSchG), sowie seit 2006 im Umweltrechtsbehelfsgesetz und im Zivilrecht formuliert. Im Tierschutz gibt es nur in gewissen Bundesländern eine Verbandsklagerecht und auf EU-Ebene wird das Verbandsklagerecht seit 2018 (u. a. New Deal for Consumers Initiative) ausgebaut. Weitere institutionelle Beteiligungsmöglichkeiten von Verbänden und anderen Vereinigungen finden sich im Art. 70 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (BTGO). Nach Art. 24 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) können Spitzenverbände bei der Gesetzesvorbereitung mitwirken, ohne jedoch Anspruch auf Gehör zu haben (ebd.).

Die Erfassung von Interessengruppen, die Einfluss auf Regierungsarbeit nehmen können, und die auch für ZGO von erheblicher Relevanz ist (s. Abschnitt 2.3), erfolgt seit 1972 über eine Verbändeliste. In ihr können neben dem Namen der Verbände diverse Adress- und Kontaktdaten, die Namen des Vorstands, der Geschäftsführung und der VertreterInnen, das allgemeine Interessengebiet und die Zahl der Mitglieder freiwillig angegeben werden. Mit der Eintragung sind keine Anhörungsrechte, aber auch keine Rechenschaftspflichten verbunden. Lobbyisten auf Landesebene gibt es in Rheinland-Pfalz. In Brandenburg und Sachsen-Anhalt besteht ein Lobbyregister und in Berlin ist ein entsprechendes Gesetz seit April 2021 in Planung. Für die Bundespolitik wurde im März 2021 ein Gesetz für ein verpflichtendes Lobbyregister verabschiedet, das am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist und in dem LobbyistInnen Angaben zu ihren Arbeit- oder Auftraggebern, sowie zur Anzahl der Beschäftigten und den finanziellen Aufwendungen für die Lobbyarbeit im Bundestag oder bei der Bundesregierung machen müssen. Treffen in Ministerien sollen bis hinunter zur Ebene von Unterabteilungsleitern erfasst werden. Die Registrierung erfolgt digital beim Bundestag. Ansatzpunkt für die Gesetzgebung war die Erkenntnis, dass Kontakte von Mandats- und EntscheidungsträgerInnen mit einflussreichen VertreterInnen der Wirtschaft und Zivilgesellschaft kaum transparent und häufig mehr als unausgewogen stattfinden. Beispielsweise wurde bekannt, dass sich der ehemalige Bundesverkehrsminister Scheuer zwischen 2018 und 2021 80-mal mit VertreterInnen der Automobilindustrie, aber nur einmal mit einem Umweltverband getroffen hatte (Blaser 2021). Das Gesetz wurde dafür bereits dafür kritisiert, dass es die Referentenebene in den Ministerien, die faktisch häufig Ansatzpunkt von Lobbyismus ist, nicht einbezieht. Auch müssen sich wesentliche Verbände und Organisationen, bspw. Kirchen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Kanzleien nicht in das Register eintragen lassen (Ebener 2021; Lange 2021).

Besondere Bedeutung für die zivilgesellschaftliche Einflussnahme kommt den Ministerien zu, „da sich das Gewicht der Interessenvermittlung (...) in allen westlichen Demokratien deutlich vom Parlament in Richtung der Exekutive verschoben hat“ (Strünk 2004 in Massing et al. 2020:189). Die Möglichkeit zur Stellungnahme zu Gesetzesvorschlägen für Verbände wird über die GGO ermöglicht, in der eine „möglichst frühzeitige“ (Art. 47 GGO) Zuleitung an Verbände vorgesehen ist. Völlig ungeregt ist dagegen die Mitwirkung einzelner Organisationen sowie Think Tanks, die überdies zusätzlich durch steuerrechtliche Beschränkungen behindert wird (Ziff. 15 zu § 52 AEAO).

Bei den Interviewten wird nur in manchen Bereichen eine wechselseitige Beeinflussung von Politik und der ZGO gesehen, die oft kooperativ sei (I 7, 11, 12). Demnach formuliert die Zivilgesellschaft sowohl Forderungen und Hilfsbedarfe an die Politik, und die Politik adressiert ihrerseits bestimmte Erwartungen und Unterstützungsanfragen an ZGO (I 12). Dabei sei eine zunehmende Verlagerung von Aufgaben vom Staat auf die Zivilgesellschaft zu beobachten. Die Politik nehme die Zivilgesellschaft immer mehr als eine Arena wahr, da diese immer wichtiger werde, um die staatlichen Aufgaben sicherzustellen (I 12). Der Zugang zum politischen System wird durch die Interviewten unterschiedlich wahrgenommen. Insgesamt seien die Abgeordneten stark auf die Expertise von ZGO angewiesen und sind sich dessen auch bewusst (I 1, 6). Landes- und Kommunalpolitiker scheinen generell eine größere Nähe zu den Bürgerinnen und Bürger und den ZGO zu pflegen (I 9, 10, 12). Viele berichten von guten, teilweise institutionalisierten Zugängen zum politischen System (I 1, 5, 6, 8 bis 12, 14, 15). Dabei hängt der Kontakt stark von den jeweiligen Parteien (I 9, 11) oder gar Einzelpersonen ab. Zudem erschweren die Rahmenbedingungen die Kooperation. Etwa fielen durch Umstrukturierungen bei Ministerien manchmal Zuständigkeiten und damit zentrale AnsprechpartnerInnen weg (I 8). Eine Befragte berichtet von einer Verkürzung der Zeit für Stellungnahmen zu Gesetzesvorschlägen. Sie betrage manchmal nur ein Wochenende, was die Koordination einer gemeinsamen Antwort für Verbände und andere große Organisationen erheblich erschwert und einen faktischen Ausschluss der Verbände aus der Gesetzesberatung bedeutet (I 7). Diese Meinung wird auch durch einen offenen Brief von 15 Verbänden und Vereinen an die BundesministerInnen gestützt (GI 2020). Der Zusammenschluss fordert die Fristen, in welchen die ZGO zu Gesetzgebungsentwürfen Stellung nehmen können, zu verlängern. Sie werfen der Regierung vor, lediglich eine „Scheinbeteiligung“ zu ermöglichen, da Stellungnahmen zunehmend „in weniger als drei Arbeitswochen [...] – teilweise innerhalb weniger Werktagen“ (ebd.) erwartet werden. Sie fordern deshalb neben angemessenen Fristen auch die Veröffentlichung der Referentenentwürfe auf den Webseiten der Ministerien und die Öffnung des Partizipationsprozesses.

In der Besetzung der Anhörungen, wie auch in der Möglichkeit, Stellungnahmen einzubringen, scheinen historisch gewachsene und größere Organisationsstrukturen korporatistischer Tradition von Vorteil zu sein. Zwei der Interviewten hoben hervor, dass ihnen die politische Teilhabe als kleinere, neugegründete Organisation nur möglich war, weil sie in einem neuen und aktuellen Engagementfeld agieren (I 6, 15). Organisationen, die zu aktuellen Themen arbeiten, haben einen erleichterten Zugang zum politischen System und politischen Entscheidungsprozessen (I 3, 5, 6, 14, 15). Bei gewachsenen Strukturen dagegen seien es die „Platzhirsche“ der Verbände, die routinemäßig Zugang zu Anhörungen bekämen (I 5, 7). Dabei ist der Zugang zum politischen System zu Wahlzeiten besonders gut, während die Zivilgesellschaft während der Legislaturperiode weniger berücksichtigt wird (I 1). Gleichzeitig wird davon berichtet, dass zu wenig Ressourcen oder Zeit bereitgestellt werden, um den Kontakt zu pflegen (I 6, 14). Mehrfach wurde in den Interviews erwähnt, dass auf Seiten der Politik ein umfassendes Bewusstsein für die Zivilgesellschaft fehlt (I 5) und der Begriff unklar bleibt (I 4). Gleichzeitig wird beklagt, dass, sofern die Zivilgesellschaft durch die Politik als eine Arena verstanden wird, die Heterogenität der Interessen nicht ausreichend berücksichtigt wird (I 10). Die Kontaktpflege zu ParlamentarierInnen und Parteien setzt zudem Lobbyismusstrukturen (Hauptstadtbüros, personelle Ausstattung für die Kontaktpflege usw.) voraus, die kleinere ZGO oft nur schwer unterhalten können.

Öffentliche Mobilisierungsinitiativen werden eher von Gruppen mit geringerer institutioneller Verfestigung wie BürgerInnenvereinigungen und -initiativen oder Bewegungen genutzt (Klüver/Pickup 2019; Rozbicka/Spohr 2016.) Da in den letzten Jahren vor allem auf Länder- und Kommunalebene plebiszitäre Beteiligungsinstrumente ausgebaut wurden, kann diese Mobilisierung vermehrt auch in Rahmen von Bürgerbegehren oder -entscheiden organisiert werden (Wissenschaftliche Dienste 2018). Aktuell ist zu beobachten, dass sich traditionelle Praktiken der Verbände, also der klassische Lobbyismus, und die Praktiken von Bürgerinitiativen, also die Mobilisierung der Öffentlichkeit, stärker vermischen und sich aneinander annähern.

Die Interviewten äußerten Zweifel an der Vereinbarkeit der Handlungslogiken von Politik und Zivilgesellschaft. Ein Befragter warf der Politik eine zu starke Fokussierung auf die jeweilige Legislaturperiode und die Wiederwahl vor (I 5). Gleichzeitig wolle sich die Politik Ansprechpartner schaffen, die im Sinne einer Identitätspolitik für Gruppen sprechen können. Die ZGO sei aber zu divers und auch zu wenig gut organisiert, um solche zu liefern (I 4). Daher finde sich die Politik oft mit Dachverbänden ab, in welchen sich nicht alle Stimmen der Zivilgesellschaft vertreten sehen. Es handle sich dabei um eine Scheinlösung und ein Mittel der Quasi-Legitimation (I 4). Zu einem ähnlichen Fazit gelangt eine Erhebung zur Kooperation der Zivilgesellschaft und der Verwaltung in Berlin im Flüchtlingsommer 2015. Der Einbezug der ZGO verlief selektiv. Die Möglichkeiten einer Koproduktion oder „neuen Subsidiarität“ (Heinze et al. 2015) wurden nicht genutzt (Edlefsen/Staemmler 2018). Auf lokaler Ebene und in den nachfolgenden Jahren allerdings scheinen sich die Zusammenarbeit von HelferInnengruppen mit den Verwaltungen verbessert zu haben (Bojarra-Becker 2017).

Die Diversität der Zivilgesellschaft im politischen Austausch abzubilden ist also eine zentrale Herausforderung (I 10). Dass die Zivilgesellschaft Problemlagen aufdeckt und artikuliert, es aber an der Politik ist, diese, wie auch die von der Zivilgesellschaft möglicherweise bereits entwickelten Lösungsvorschläge, aufzugreifen und selbst oder durch entsprechende Förderung umzusetzen, wurde mehrfach betont (I 9, 10, 14, 15). Die Responsivität der Politik sei dabei aber ausbaufähig, da diese Problemlagen oft erst aufgreifen, wenn dies durch öffentlichen Druck unausweichlich wird (I 14).

Der Zivilgesellschaft kommt auch die Funktion der Kontrolle des politischen Betriebes zu (Crouch 2011). Einige ZGO haben sich explizit der Transparenzförderung verschrieben. So bietet die Website Abgeordnetenwatch.de die Möglichkeit, deutsche Abgeordnete zu befragen und Details zu deren Tätigkeiten einzusehen (Wissenschaftliche Dienste 2009:11). Vereine wie Lobbywatch und Lobbycontrol sammeln Informationen und organisieren Kampagnen für eine erweiterte Rechenschafts- und Offenlegungspflichten der Politik.

6.4 Zivilgesellschaft in neuen Formen der Bürgerbeteiligung

Ob ZGO die Möglichkeit haben, über Formen der direkten Bürgerbeteiligung am politischen Gestaltungsprozess teilzunehmen, wurde in jüngster Zeit verstärkt Gegenstand von Debatten. Können sie, so wird gefragt, auf Sachentscheidungen Einfluss nehmen, in dem sie organisiert an Petitionen, Bürger- und Volksentscheiden oder Anhörungen etwa zu Bebauungsplänen teilnehmen? Die Formen der direkten Bürgerbeteiligung wurden in den letzten Jahren ausgebaut, insbesondere die beratende Beteiligung wurde um neue Formen der Bürgerforen und -dialoge ergänzt (Wissenschaftliche Dienste 2009). Dank Bürgerräten sollen gerechtere Politikergebnisse, sowie eine stärkere

Rückbindung politischer Entscheidungen an die Bürgerinnen und Bürger erreicht werden. Sie ermöglichen es, Stimmungsbilder zu bestimmten Sachverhalten direkt aus der Gesellschaft heraus zu erfragen und können der Politikverdrossenheit entgegenwirken, weil eine Beteiligung, die über den Wahlgang hinausgeht, eine höhere Selbstwirksamkeit und Resonanz Erfahrung unter den Bürgerinnen und Bürger und über die direkten Beteiligten hinaus verspricht (Hummel 2020a). Die Bundesregierung plant neue Verfahren in Bezug auf den Umgang mit Empfehlungen von Bürgerräten, nachdem u. a. von politischer Seite kritisiert wurde, dass deren Empfehlungen oft nicht ausreichend aufgenommen werden (Deutscher Bundestag 2021a). Dies trifft auch auf die Empfehlungen von drei von zivilgesellschaftlicher Seite organisierten Bürgerräten (Bürgerrat Demokratie, Deutschlands Rolle in der Welt, Bürgerrat Klima) zu. Die Ergebnisse der Räte sind in der Regel nicht bindend für die Institutionen der repräsentativen Demokratie, haben aber eine wichtige beratende und repräsentative Funktion.

Es existieren zahlreiche Verfahren für Beratungsformate. In der Regel werden sie durch Losverfahren besetzt, d.h. es werden zufällig geloste Bürgerinnen und Bürger eingeladen, zumeist gestaffelt nach Kriterien der Repräsentativität, um die Gesellschaft möglichst gut abzubilden. Die gestufte Zufallsauswahl soll einen höheren Grad an sozialer Heterogenität als in den klassischen Institutionen sicherstellen; das Los nivelliert die strukturellen Vorteile im Partizipationszugang. Da Bildung, finanzielle Ressourcen und Alter mit einer höheren Wahrscheinlichkeit der politischen Partizipation einhergehen, wirkt der Zufall chancenausgleichend. Durch die diversere, zufallsgesteuerte Auswahl der Beteiligten werden diversere Perspektiven eingebunden, sind gerechtere Ergebnisse zu erwarten und wird die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Ergebnisse konsensual von der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger angenommen werden (Hummel 2020a).

Wurden diese Formen der direkteren Demokratie zunächst durchweg von ZGO begrüßt, sind inzwischen auch Probleme für die Zivilgesellschaft sichtbar geworden. Dadurch, dass Beratungsformate in der Regel per Losverfahren besetzt werden, ist eine Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft nicht garantiert. Die Erfahrung und Sachkunde, die hier versammelt sind, finden in der Zufallsauswahl keine Berücksichtigung. Einige Interviewte äußerten die Sorge, durch die Beteiligungsformate ins Abseits gedrängt zu werden (sog. *crowding-out*-Effekt; I3, I7). Der Einsatz von Bürgerbeteiligungsverfahren wurde von einem Befragten gar als ein bewusst eingesetztes Instrument gesehen, die Zivilgesellschaft zu schwächen (I3). Andere begrüßten die Entwicklungen als Ausdruck eines „wachsenden kooperativen Staates“, sahen aber auch die Gefahr, dass der Prozess der Demokratisierung der Beteiligung damit endet (I10). Ein Interviewter betonte, dass die Politik im Umgang mit InteressenvertreterInnen dringend die Möglichkeiten der Teilhabe durch geeignete Diskurselemente der Entwicklung von einer Informations- zu einer Kommunikationsgesellschaft anpassen müsse (I14).

6.5 Zivilgesellschaft in Europa

Die EU und ihre Engagementpolitik werden mitunter als Vorbild für die deutsche Politik gesehen (Kube et al. 2020). Die Konsultationsregime für die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure auf der Ebene der EU wurden in den letzten Dekaden ausgebaut, beinhalten aber bis heute kein einklagbares Recht auf Teilhabe und Anhörung. Die Europäische Kommission (EK) hat sich im Rahmen des

Europäischen Sozialen Dialogs (1985) zu einem Partnerschaftsprinzip bekannt, welches die staatlichen Stellen verpflichtet, bei der Erstellung und Durchführung strukturpolitischer Maßnahmen VertreterInnen gesellschaftlicher Interessen zu konsultieren. Sie unterstellt dabei eine sehr weite Definition von Zivilgesellschaft und setzt diese mit den VertreterInnen gesellschaftlicher Interessen gleich. Generell gehen die EU-Institutionen von einer Definition von Zivilgesellschaft aus, die auf einer pluralistisch repräsentativen Vorstellung von sozialen Interessen beruht und damit auch verbandliche Organisationen der Wirtschaft umfasst (Kohler-Koch et al. 2011:48ff.).

1996 wurde in der europäischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Zivile Dialog eingerichtet (Quittkat 2019). Die ZGO sind seit der Verabschiedung des Weißbuches Europäische Regieren 2001 systematisch und stark formalisiert in die Konsultationsprozesse eingebunden (Kohler-Koch et al. 2011: 79f in Quittkat 2019), bspw. durch Anhörungen, Expertengespräche und -foren, sowie Konferenzen und Online-Konsultationen. Zudem sichert Artikel 11(2) des Vertrags über die Europäische Union (Lissabon-Vertrag 2009) der europäischen Zivilgesellschaft Mitgestaltungsrechte zu. Insgesamt wurde auf europäischer Ebene die Vernetzung der EU-Institutionen mit ZGO, aber auch Unternehmen, Forschungseinrichtungen und „BenutzerInnengruppen“ stark gefördert. Daran hat die EU im Gegensatz zu den nationalen Institutionen ein originäres Interesse, da sie dadurch in Vorbereitung und Vollzug von den nationalen Regierungen und deren Eigeninteressen unabhängige Partner gewinnen und insoweit eine Bereicherung erfahren kann. Dies gilt vor allem für die Kommission und das Parlament, weniger für den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Rat. Das Interesse der Kommission manifestiert sich in Programmen zur finanziellen Förderung und Vernetzung europäischer ZGO.

Die Europäische Kommission hat daneben im Hinblick auf Verantwortlichkeit und Transparenz eine Vorreiterrolle übernommen. Im Rahmen der Europäischen Transparenzinitiative (ETI) wurde ein Register der InteressenvertreterInnen mit verbindlichem Verhaltenskodex geschaffen. Es unterscheidet vier Großgruppen (professionelle BeraterInnen, Wirtschaftsverbände, ZGO, andere) und nimmt sowohl Organisationen wie Einzelpersonen mit ihren jeweiligen finanziellen Mitteln in den Blick. Mit dem Eintrag werden ZGO formal zu Konsultationspartnern, wobei die einzelnen Generaldirektionen ihre Konsultationsinstrumente sehr unterschiedlich anwenden (Kohler-Koch et al. 2011:89). Seit 2014 müssen Treffen zwischen Kommissions-Mitglieder und Interessensvertretenden veröffentlicht werden (EK 2014). Auch Treffen, welche die Gestaltung und Umsetzung der EU-Politik beeinflussen, können „nur stattfinden, wenn die Interessenvertreter im EU-Transparenz-Register eingetragen sind“ (EK 2020). Allerdings gibt es diverse Ausnahmen; so müssen sich Kirchen- und Religionsgemeinschafts-Vertretende nicht registrieren lassen (Pkt. III Ziff. 13 L 277/11); fachliche Beratungen oder solche mit Sozialpartnern fallen ebenfalls nicht unter das Gesetz (Pkt. III Ziff. 10 L 277/11).

2016 beschloss die EK die „Festlegung horizontaler Bestimmungen über die Einsetzung und Arbeitsweise von Expertengruppen der Kommission“ (sog. Transparenzgesetz). Damit verpflichtete sie sich, „eine ausgewogene Zusammensetzung der Expertengruppen zu erreichen“ (EK 2016). Dazu wurden die Auswahlverfahren transparenter gemacht, die ExpertInnen über öffentliche Ausschreibungen und Bewerbungen rekrutiert und schließlich das ExpertInnen-Register veröffentlicht (EK 2016:2). Die Auswirkungen des Transparenzgesetzes sind allerdings begrenzt. Studien haben gezeigt, dass nach wie vor Wirtschaftsverbände und -unternehmen in Online-Konsultationen und anderen Gremien zusammen numerisch meist die stärkste Teilnehmendengruppe darstellen (Kotzian/Quittkat 2014 in

Quittkat 2019). Dabei wurde nachgewiesen, dass die relative Stärke der konkurrierenden Koalitionen wichtiger ist als die Stärke der einzelnen Interessengruppen (Klüver 2013). Das Ziel einer gleichberechtigten Beteiligung zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Interessen(-svertretung) wird auf EU-Ebene demnach nur bedingt erreicht. Zudem bleibt die Schwierigkeit bestehen, dass die Zivilgesellschaft systemisch keine bevollmächtigten VertreterInnen generieren kann, sodass die Auswahl der GesprächspartnerInnen stets der anderen Seite überlassen bleiben muss. Die Ausgewogenheit ist daher von deren Einsicht abhängig.

Interviewte berichten, dass die europäische Dimension weniger regulativ eine Rolle spielt als in Bezug auf den Zugang zu finanziellen Ressourcen und im Aufbau einer europäischen Zivilgesellschaft. Auf europäischer Ebene bestehen bisher nur teilweise ausgebaute Beziehungsnetzwerke zwischen ZGO, die insbesondere zum Informationsaustausch und seltener zur gegenseitigen Unterstützung genutzt werden (I 7, 8, 11, 15). Dabei wird die Vergabe von Fördermitteln auf EU-Ebene zwar allgemein als sehr komplex, aber immer noch transparenter als auf nationaler Ebene beschrieben. Sie gewinnt deshalb an Bedeutung. Ebenso wird die Beteiligung der Zivilgesellschaft auf EU-Ebene als transparenter als auf nationaler Ebene wahrgenommen (I 1). Allerdings würden Vergaberechte der EU, bspw. das Europäische Beihilferecht, an Bedeutung gewinnen und wirkten erschwerend für die Finanzierung mancher ZGO (I 7).

Aktuell wird im Europäischen Parlament eine Resolution zur Einführung eines europäischen Vereinswesens diskutiert. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss führt Dialoge mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und zivilgesellschaftlichen bzw. auf diese fokussierten Think Tanks durch. Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) veröffentlichte 2021, einen Bericht zum Schutz des bürgerschaftlichen Raums in der Europäischen Union (Allenberg/Meyer 2021).

Der Europarat, dessen Ministerrat 2007 eine Empfehlung zu den Rahmenbedingungen für NGO verabschiedet hatte (CM/Rec (2007)14) führt in einem aktuellen Bericht Empfehlungen zu deren Umsetzung auf (McBride 2021).

6.6 Terrorismus- und Geldwäscheverdacht

Im Zuge des weltweiten Kampfes gegen Terrorismus und Geldwäsche, den die internationale Staatengemeinschaft spätestens seitdem im Zuge des 11. September 2001 ausgerufenen *War on Terror* vehement verfolgt, sind auch ZGO ins Kreuzfeuer geraten. Die erhöhten Rechenschaftspflichten bringen kleinere Organisationen schnell an den Rand ihrer administrativen Kräfte. Insbesondere haben sie einen erschwerten Zugang zum Bankensystem zur Folge, da die Kreditinstitute den Mehraufwand scheuen und ZGO als Kunden abwiesen (Daigle et al. 2016; NYU Paris EU Public Interest Clinic 2021). Auch haben Staaten die Gelegenheit genutzt, um missliebige ZGO unter Terrorismusverdacht zu stellen oder ZGO-feindliche Gesetze zu rechtfertigen.

Insbesondere die intergouvernementale Arbeitsgruppe Financial Action Task Force (FATF) und die 2002 in ihren Empfehlungen formulierte „besondere Verwundbarkeit“ von Non-Profit-Organisationen in Bezug auf ihren Missbrauch zur Terrorismusfinanzierung (*Recommendation Nr. 8*) wurden in der Folge von Regierungen als Argument für die unverhältnismäßig starke Reglementierung des Sektors verwendet. 2015 und 2016 wurden an der Empfehlung Nr. 8 Überarbeitungen vorgenommen,

die klarstellten, dass nicht alle NPOs *per se* ein hohes Risiko des Missbrauches in sich trügen. Dies ist auch für Deutschland relevant. Deutschland ist gemäß den Regelungen der FATF sowie der 4. EU-Geldwäscherichtlinie verpflichtet, regelmäßig eine nationale Risikoanalyse im Bereich „Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“ durchzuführen (BMF 2019). Mit einer sektoralen Risikoanalyse, die zuletzt Anfang 2020 vom BMI herausgegeben wurde, werden die Risiken der Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) ZGO detailliert untersucht (BMI 2020a). Im Ergebnis wird das Risiko eines Missbrauchs einer ZGO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung als mittel bis niedrig eingeschätzt. Das Risiko eines gezielten Einsatzes einer (vermeintlichen) ZGO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung wird als mittel bis hoch eingeschätzt. Der Risikoeinschätzung entsprechend kam es in den letzten Jahren in Deutschland zu einigen Fällen der (vermuteten) Terrorismusfinanzierung. Dennoch sind kaum Fälle bekannt, in denen eine ZGO zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung missbraucht wurde (ebd.).

Ein Beispiel eines Missbrauches einer ZGO als Tarnung für Terrorfinanzierung liefert der Fall des Vereins ‘Waisenkinderprojekt Libanon e. V.’, welcher Spenden zugunsten der im Libanon ansässigen Shahid Stiftung sammelte. Von 2007 bis Ende August 2013 überwies der Verein über drei Millionen Euro an die Shahid Stiftung – und damit letztlich an die Hisbollah, die in Deutschland seit Dezember 2019 explizit als terroristische Organisation einstuft wird. Der Verein wurde 2021 mit zwei anderen für die Shahid Stiftung Spenden sammelnden Vereinen verboten.

Wie andere Akteure ist die Zivilgesellschaft hier mit der prinzipiellen Schwierigkeit konfrontiert, dass ‚Terrorismus‘ einen schlecht definierten und politisch kontaminierten Begriff darstellt, der häufig zur Diffamierung politischer GegnerInnen missbraucht wird. Es kann daher auch für die Zivilgesellschaft problematisch sein, die ‚offizielle‘ Verwendung des Begriffs mit allen negativen Konsequenzen pauschal zu übernehmen (Strachwitz 2021).

Im Rahmen der Analyse der Vulnerabilitäten durch das BMI (2020a) wurde festgestellt, dass der Sektor grundsätzlich durch viele Initiativen und Beratungsangebote gut gegen den Missbrauch zur Terrorismusfinanzierung aufgestellt ist. Jedoch wird insbesondere durch den Umstand, dass sich ZGO aufgrund sog. *Derisking*-Maßnahmen im Bankensektor vermehrt zu alternativen Finanztransfers (bspw. Bargeldkuriere, kommerzielle Transferdienste) gezwungen sehen, eine nicht unerhebliche Vulnerabilität des Sektors erzeugt. Dies trifft vor allem ZGO in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Sie beklagen, dass sie ihren Auftrag zum Teil nicht erfüllen können, da es für sie im Zuge von Anti-Geldwäsche- und Anti-Terrorismusgesetzgebungen unmöglich wird, in bestimmten Ländern Bankkonten zu eröffnen oder Gelder zu überweisen. Befragungen humanitärer HelferInnen sowie weitere Studien zeigen, dass sich die Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus facettenreich auf die Organisationen und den Handlungsraum im humanitären Bereich auswirken (Roepstorff et al 2020). Das Zusammenspiel von internationaler, regionaler und nationaler Gesetzgebung und Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung führt zu komplexen und vielschichtigen Bestimmungen, die es zu erfüllen gilt.

Zudem sehen sich ZGO vermehrt mit sog. *partner und beneficiary vetting* bzw. der Notwendigkeit einer *beneficiary due diligence* konfrontiert. Das sind Forderungen an Geber, nicht nur Partnerorganisationen und Zulieferer, sondern auch die Hilfe-Empfangenden einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen, um sicherzustellen, dass diese nicht auf einer EU- oder UN-Sanktionsliste stehen oder

mit als terroristisch eingestuften Gruppen in Verbindung gebracht werden können (Hummel 2019b). Die Hilfsorganisationen sind zumeist durch ihre Verträge mit den deutschen Gebern - etwa der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), dem BMZ oder dem Auswärtigen Amt - an die Anti-Terror-Bestimmungen gebunden (Roepstorff et al. 2020). Im Rahmen der Debatte wurde auch diskutiert, inwiefern bestimmte Organisationsformen, etwa Stiftungen, hiervon besonders betroffen sein könnten. Denn diese sollen „nicht nur gemeinwohl-orientierte Zwecke verfolgen“ und sind „überdies als verselbständigte Vermögensmassen für einen Missbrauch anfälliger“ (Strachwitz 2020b) als etwa mitgliedergetragene Vereine. In diesem Zusammenhang wird auch eine verstärkte Überprüfung von Spendenden und Stiftenden (sog. *donor due diligence*) ins Gespräch gebracht und zum Teil von internationalen Empfängern bereits praktiziert.

Den ZGO wird der Zugang zu Finanzmitteln ferner dadurch erschwert, dass die Bankenregulierung durch die Reform der Basler Eigenkapitalvereinbarungen (Basel III) nach der letzten Finanzkrise verschärft wurde. Die Kreditfinanzierung von Gruppen mit schlechterer Bonität und geringer Gewinnerwartung, also auch von ZGO, wurde dadurch für Banken erheblich unattraktiver und Kredite dadurch spürbar teurer (Bächstädt 2016; Berg/Uzik 2011). Von den befragten Organisationen berichteten zwei der international tätigen von Problemen ihrer Partnerorganisationen im globalen Süden, die von Maßnahmen der Anti-Terror-Restriktionen getroffen und eingeschränkt seien (I 1, 2).

Auch wenn Sorgfaltspflicht und die Einhaltung der Vorschriften zentral sind, sind die entsprechenden Gesetze doch eine nachhaltige Gefahr für die Zivilgesellschaft. Sie verlagern das Risiko im Kontext der Finanzierung und sonstigen Unterstützung terroristischer Bestrebungen und Organisationen auf die ZGO und beeinträchtigen damit die Fähigkeit dieser Spendengelder und grenzüberschreitende Spenden zu bearbeiten.

6.7 Shrinking Civic Space

Der bürgerschaftliche Raum und damit auch der Handlungsraum der Zivilgesellschaft ist global umkämpft und von vielen Seiten bedroht. In diesem Zusammenhang wird vom *shrinking space for civil society* (Hummel 2019b) gesprochen, welcher von zunehmenden Kontrollen, Gängelungen, Restriktionen, Verdächtigungen, Bedrängungen und Beschränkungen der ZGO, ihren MitarbeiterInnen und freiwillig Engagierten geprägt ist (Alscher et al. 2017; Gnärig 2018; Hummel 2019b). In der Literatur werden insbesondere folgende Instrumente der Beschränkung genannt (Ayvazyan 2019, Strachwitz et al. 2020:249ff.):

1. restriktives Verwaltungshandeln (bspw. durch die Einführung von Genehmigungspflichten oder die Verschärfung oder Verlängerung von Genehmigungsverfahren);
2. der Entzug der finanziellen Basis (bspw. durch die Einschränkung oder Aufhebung der Steuerfreiheit);
3. polizeiliche Kontrollen und Behinderungen unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung oder Geldwäsche (s. Abs. 6.6.);
4. die Übernahme und Neuverteilung von Tätigkeiten (bspw. beim Betrieb von Schulen und sozialen Einrichtungen);
5. philanthropischer Protektionismus (bspw. die Behinderung von transnationalen Spenden mit dem sog. *Foreign-Agent-Argument*);

6. Beschränkungen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (bspw. durch Demonstrationsverbote oder -beschränkungen);
7. Beschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung und der Pressefreiheit (bspw. durch Zensur, selektive Medieninformationen oder den Entzug von Werbeeinnahmen);
8. Einschüchterung und Gewaltanwendung gegen Akteure der Zivilgesellschaft;
9. Kriminalisierung und Stigmatisierung von Menschen- und Bürgerrechtsaktivisten;
10. gezielte Diskreditierung von ZGO oder der Zivilgesellschaft insgesamt durch (falsche) Anschuldigungen.

Die Einschätzungen, inwiefern Deutschlands Zivilgesellschaft von diesen Phänomenen betroffen ist, gehen auseinander. Angesichts des Anstiegs wichtiger Kennzahlen (bspw. der Beschäftigungszahlen im Sektor, des politischen Engagements, sowie dem gleichbleibenden oder sogar steigenden Fördervolumen), erscheint der Begriff der Schrumpfung unpassend. Entscheidend scheint vielmehr die Analyse der für Veränderungsprozesse ursächlichen Motive der Akteure (Hummel 2019b). Während Anheier und Toepler (2019) eher von einem (fahrlässigen) Reformstau in der Engagementpolitik Deutschlands ausgehen und diesen für Einschränkungen verantwortlich sehen, wird die Aberkennung der Gemeinnützigkeit von ATTAC von vielen ZGO als intendierte politische Einschüchterung eingestuft, und als Beispiel von *Shrinking Space* gesehen.

Die unterschiedlichen Engagementbereiche sind wahrnehmbar verschieden stark von Einschränkungsversuchen betroffen (Hummel 2022). Es sind gleichzeitig gesetzliche Verschärfungen und ein veränderter staatlicher Umgang zu verzeichnen. Ein markantes Beispiel bildet die Bewertung der Seenotrettung im Mittelmeer (Strachwitz 2019; Hövelmann/Strachwitz 2021). Es wird von einem „shrinking humanitarian space in Europe“ (Roepstorff 2019) gesprochen. Im Zusammenhang mit dem Umgang und der wiederholten Festsetzung von zivilen Seenotrettungsschiffen kritisiert Amnesty International nicht zuletzt die deutschen Gerichte. Das Bundesverkehrsministerium (BMVI) versuchte 2020 durch eine Änderung der Seesportbootverordnung die Schiffssicherheitsverordnung zu verschärfen. Damit müssten Kleinfahrzeuge, die „im Bereich des Umweltschutzes, der Seenotrettung, inklusive Beobachtungsmissionen, oder anderer humanitärer Zwecke“ (Begründung 19. SchSV) aktiv sind, kaum erfüllbare Sicherheitsanforderungen umsetzen (FFM 2020). Das Verwaltungsgericht Hamburg kippte zwar die Festsetzung entsprechender Schiffe, welche unter der deutschen Flagge fahren (VG HH 2020, 5 E 3819/20), doch konnten viele Schiffe gut vier Monate lang nicht auslaufen, und es entstanden ihnen hohe Zusatzkosten durch den Hafenaufenthalt. Der Verschärfung waren heftige verbale Attacken von PolitikerInnen der rechtspopulistische AfD ebenso wie konservativer Parteien gegen ZGO der zivilen Seenotrettung und Geflüchtetenhilfe vorausgegangen. Bspw. prägte Alexander Dobrindt (MdB, CSU) den Begriff der „Antiabschiebeindustrie“, mit dem er das Engagement von ZGO in der Geflüchtetenhilfe zu kriminalisierten versuchte.

Auch in den Interviews gab es verschiedene Hinweise auf *Shrinking Spaces*, aber auch den Eindruck von Reformstau. Unter anderem wurde davon berichtet, dass es Organisationen erschwert würde, ausländische ZGO zu fördern oder Konferenzen durchzuführen, wenn bestimmte ZGO eingeladen sind (I 2). Die allgemeine Entwicklung der Zivilgesellschaft wird dabei weniger negativ (I 2, 4) als positiv (I 9, 11, 12, 14, 15) bewertet. Dabei fehle ein Diskurs über die Bedeutung und die

Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft. Deshalb würden auch notwendige Gesetzesanpassungen nicht vollzogen (l 2).

Insgesamt kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt (noch) nicht eindeutig gezeigt werden, ob hinter den zahlreichen Nadelstichen gegen einzelne Akteure der Zivilgesellschaft eine von Parteien, Staatsverwaltung und Wirtschaft verfolgte Strategie erkannt werden sollte, die sich aus Wettbewerbsvorstellungen und Machtinteressen speist. Nachfolgend sollen einige aktuelle Beispiele dargelegt werden, die die Einschränkung des zivilen Handlungsspielraums und den *contested civic space* (Hummel 2020c) verdeutlichen, aber auch die für die Reformstauthese ansprechen. So kann bspw. anhand des Demonstrationsrechtes exemplarisch dargelegt werden, wie kleinteilig sich Einschränkungen in der Praxis manifestieren.

6.7.1 Einschränkungen in der Versammlungsfreiheit

Die Mobilisierung der Öffentlichkeit beim politischen Protest findet in der Regel medienvermittelt statt, ist aber dennoch stark auch auf lokale Mobilisierungspotenziale angewiesen. Diese sind in Deutschland traditionell stark ausgeprägt. „Demonstrationen und Kundgebungen bleiben bundesweit die häufigste Form nicht-institutionalisierter politischer Beteiligung in der Zeit von 1975 bis 2018“ (Hutter/Schäfer 2020). Deutschland gilt als Bewegungsgesellschaft (Lahusen/Bleckmann 2015; Neidhardt/Rucht 1993), in der sich eine starke Kultur des Gegenprotests, insbesondere im Umgang mit rechten Protesten entwickelt (Hutter/Schäfer 2020). Die großen Friedensbewegungen der 1950er- und -80er-Jahre zählen zu den Höhepunkten unkonventioneller politischer Artikulation. Frieden war neben sozialen und Umweltfragen um 1990 ein zentrales Protestthema. Insgesamt dominieren aktuell klima- und migrationsbezogene Demonstrationen von links und rechts (ebd.).

Es gibt im Zusammenhang mit der Versammlungsfreiheit immer wieder umstrittene Eingriffe in die Grundrechte und die Gewichtung verschiedener Freiheitsrechte in Deutschland (siehe auch 5.2.)

Die Gesetzeskompetenzen der Länder führen zu diversen Unterschieden und Unklarheiten in Bezug auf die Versammlungsfreiheit. So garantiert die Verfassung von Berlin die Versammlungsfreiheit „allen Männern und Frauen“ (Verf Berlin Art. 26); die Verfassung Brandenburgs garantiert sie allen „allen Menschen“ (Verf Brandenburg Art. 23), die Verfassung Hessens dagegen nur „allen Deutschen“ (Verf Hessen Art. 14). Der Freistaat Bayern erlaubt in seinem Versammlungsgesetz die „anstandslose Bildaufzeichnung des gesamten Versammlungsgeschehens“ (Art. 9 Abs. 2 BayVersG). Eine Verfassungsbeschwerde eines Bündnisses von ZGO, Gewerkschaften und Parteien gegen diesen Gesetzesartikel wurde als unzulässig abgewiesen (BVerfGE 2012, BvR 2492/08). Auch andere Landesverfassungen, sowie Bestrebungen, diese zu verschärfen, sind und waren Anlass für Kritik (Bündnis Versammlungsgesetz NRW stoppen! 2021; RAV 2020; Turß 2021) und Klagen (Versammlungsfreiheit für Niedersachsen 2016). Eine entsprechende Klage in Niedersachsen wurden vom BVerfG nicht zur Entscheidung zugelassen (BVerfGE 2013, BvR 238/12); bei anderen stehen Entscheidungen noch aus.

Versammlungsverbote und -auflagen können nach Art. 5 und 15 VersG von der Polizei, der Verwaltung oder den Gerichten ausgesprochen werden. Faktisch entscheidet zumeist die Polizei als erste Instanz über die Genehmigung und nutzt dabei einen weitreichenden Ermessensspielraum. Anders als etwa in Österreich können VeranstalterInnen bei Verwaltungsgerichten Eilverfahren gegen

Versammlungsverbote oder -auflagen anstrengen (More-Hollerweger 2014: 42). Die Auflösung einer laufenden Versammlung liegt dagegen ausschließlich im Ermessen der Polizei vor Ort und beruht primär auf einer Gefahrenprognose auf der Basis eines vorhergehenden Kooperationsgesprächs (Art. 15 Abs. 1 – 3 VersG). Eine gerichtliche Kontrolle ist meist nur nachträglich möglich (Ullrich 2015:510ff.). Im Rahmen erfolgter Gefahrenprognosen können auch Untersuchungen und die Feststellung von Personalien von Demonstrationsteilnehmenden stattfinden, die relativ häufig nachträglich für rechtswidrig erklärt werden (bspw. BVerfGE 2010, BvR 2636/04).

Im Fall von unverhältnismäßiger Gewaltanwendung können Strafanzeigen oder Dienstaufsichtsbeschwerden gegen einzelne PolizistInnen angestrengt werden. In allen Fällen kommen auf die Anzeigenden nicht unbeträchtliche Verfahrenskosten zu; Anzeigen gegen einzelne BeamtInnen sind jedoch kaum je erfolgreich (Singelstein 2013:23; Wremter/Drepper 2015). Sie führen zudem fast immer zu einer Gegenanzeige wegen Delikten nach Art. 113 StGB („Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte“, Singelstein 2013:17). Dies wirkt abschreckend. Infolgedessen wird polizeiliches Missverhalten immer seltener aufgedeckt, wie eine Studie der Ruhr Universität Bochum zeigt (Abdul-Rahman et al. 2020:12, 66ff.). Seit langem fordert deshalb etwa Amnesty Deutschland eine unabhängige Dienstaufsichtsbehörde für die Verfolgung von Anzeigen gegen PolizistInnen. Zudem unterliegen PolizistInnen nicht in allen Bundesländern der Kennzeichnungspflicht (Singelstein 2013: 26); Amnesty Deutschland hat deshalb 2011 eine Kampagne für die Einführung einer allgemeinen Kennzeichnungspflicht gestartet („Mehr Verantwortung bei der Polizei“, Amnesty Polizei 2017). Eine Änderung von Art 113f. StGB hat 2017 das Strafmaß und die strafbaren Handlungen gegen Zuwiderhandlungen gegen Vollstreckungsbeamte vor wenigen Jahren erhöht (BGBl. 1 2017, 1226f.) weshalb die Gefahr der Gegenanzeige und die Teilnahme an Versammlungen nun noch abschreckender wirkt.

Im Zuge der Anti-G-20 Proteste in Hamburg 2017 kam es zu teils massiven Eingriffen in die Versammlungsfreiheit durch Gerichte und Polizeibehörden (Edlfsen/Strachwitz 2017). Civicus sah darin eine erhebliche Beschränkung des Rechts der friedlichen Versammlung, nicht zuletzt durch die Einrichtung über befriedete Zonen hinausgehender Sperrzonen und das Verbot mehrerer Demonstrationen (Civicus 2017a, b). Viele PolizistInnen trugen im Einsatz keine sie identifizierende Kennzeichnung. Die mangelnde Justitiabilität wurde auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte kritisiert, ist aber in Hamburg zulässig (Reuter 2017c). Schließlich wurde bekannt, dass im Rahmen des G-20 verschiedene Überwachungsmaßnahmen auf die Demonstrierenden angewandt und Daten von friedlichen Protestteilnehmenden rechtswidrig gespeichert wurden (Reuter 2017b), obwohl Videoüberwachung von Versammlungsgeschehen nur im Rahmen von Straftaten zulässig sind (OVG N-W, 2019 – 15 A 4753/1). Im Nachgang der Proteste wurden ausländische Protestierende anders behandelt als Deutsche. Ein italienischer Demonstrant saß bspw. vier Monate ohne Verfahren in Untersuchungshaft. Grundlage war lediglich seine Teilnahme an einer Demonstration und die Anschuldigung der Gewaltausübung. Der Freiheitsentzug wurde rückwirkend für rechtswidrig erklärt (dka Rechtsanwälte 2018).

Der generelle Straftatbestand der Vermummung und Schutzbewaffnung, der sich nicht nur auf die Demonstration selbst, sondern auch auf die Anfahrtswege bezieht (Art. 17 Abs. 27 S. 2 VersG), wird ebenfalls kritisiert, etwa von linken Gruppierungen (Initiative Vermummung; Rote Hilfe), aber auch von PolitikerInnen der Grünen (Wedekind 2017). Was als Vermummung, als passive oder aktive

Bewaffnung und Uniformierung gilt, liegt wiederum im Ermessen der Polizei. Dies führte etwa zu einer in zwei Gerichtsinstanzen bestätigten Verurteilung zu einer Geldstrafe wegen Verwendung von Plastikfolie vor dem Gesicht als verbotene Schutzwaffe gegen Pfefferspray im Rahmen von Blockupy- Protesten 2015 (Ruß 2020).

Inkonsistenzen zeigten sich zwischen Gerichten und Ländern auch während der Corona-Pandemie in der Beurteilung von Demonstrationen. Den Ländern oblag die Abwägung zwischen Versammlungsgesetzen und landeseigenen Infektionsverordnungen (Keilani 2020). So konnten die Demonstrationen von sog. Corona-LeugnerInnen in einigen Städten stattfinden, während sie in anderen mit der Begründung des Gesundheitsschutzes untersagt wurden (MDR 2020). Dabei widersprachen Gerichte polizeilichen und gerichtlichen Versammlungsverboten und -auflagen bereits vor der Corona-Pandemie immer wieder (u. a. BverfGE 2001 1; BvQ 28/01 -, Rn. 1-28; BverfGE 2012 1; BvR 2794/10 -, Rn. 1-24; BverfGE 2020 1; BvQ 55/20 -, Rn. 1-12.).

Für die Organisation von Veranstaltungen werden zunehmend, insbesondere von jungen Bewegungen, dezentrale Mittel wie soziale Medien genutzt. (Gaßert in Berg 2019) Gleichzeitig werden soziale Medien als Ersatz oder Ergänzung zu Straßenprotesten genutzt.; Die Genehmigung entfällt hier aber gleichzeitig ist die Sichtbarkeit umstritten. Denn Online-Demonstrationen fehlt die „notwendige Körperlichkeit“, um sich auf das Demonstrationsrecht zu berufen. Dies führte u. a. dazu, dass im Nachgang eines Online-Protests bei AktivistInnen 106 Hausdurchsuchungen stattfanden, ein Vorgehen, dessen Rechtmäßigkeit auch von politischen Parteien angezweifelt wird (Pany 2021).

Hinsichtlich des Umgangs mit neuen Protestformen bestehen insgesamt Gesetzeslücken, was zu unterschiedlichen Handhabungen in der Praxis führt. Im Besonderen stellen hybride Protestformen, „in denen das Private und das Öffentliche nicht klar voneinander geschieden“ (Thurn et al. 2018) werden könne, die Gerichte vor neue Herausforderungen. So ist bis heute unklar, ob Protestcamps als (Teile von) Versammlungen gelten. In einem ersten Urteil bestätigte das BVerfG dies und genehmigte im Rahmen der G-20-Proteste das antikapitalistische Protestcamp, nachdem das Hamburger Verfassungsgericht und das Oberverwaltungsgericht darüber keine Einigung fanden (ebd.). Das Gericht begründete die Entscheidung damit, dass andernfalls „das Versammlungsrecht des Antragstellers bei einem besonders herausragenden politischen Großereignis nachhaltig entwertet“ würde (BVerfG 2017, 1 BvR 1387/17). In der Praxis wurden aber auch später immer wieder Protestcamps unter dem Vorwand geräumt, dies seien keine Versammlungen. Auch das antikapitalistische Protestcamp wurde trotz der Genehmigung unter Vorwänden wie angeblich fehlender Sicherheitsvorkehrungen polizeilich aufgelöst (Thurn et al. 2018). Später wurde dieses Vorgehen erst vom Landesverfassungsgericht für korrekt (VG 75 G 8/17), dann vom Oberverwaltungsgericht für rechtswidrig befunden (OVG 4 Bs 148/17). Dabei sehen sich Behörden aufgrund der unklaren Rechtslage oft nicht in der Regulierungsverantwortung, was die Rechtssicherheit und die Planbarkeit entsprechender Protestformen erheblich mindert (Thurn et al. 2018).

Auch die Interviews bestätigten die Ansicht, dass die Versammlungsfreiheit in Deutschland eher abnimmt. Die Polizei nehme sich zunehmend mehr Freiheiten heraus und greife stärker in das Versammlungsgeschehen ein (I 4). Gleichzeitig schützt die Wahrnehmung eines Protestes als von der Allgemeinheit ausgehend vor Eingriffen (I 9).

6.7.2 Staatliche Parallelstrukturen

Aus Ungarn und anderen Ländern mit autoritären Regierungssystemen sind Versuche bekannt, der selbstermächtigten, kritischen Zivilgesellschaft eine organisatorisch und finanziell staatsabhängige Zivilgesellschaft gegenüberzustellen, indem eine eigene, loyale und kooperative Zivilgesellschaft aufgebaut wird. Daraus ergibt sich die Frage, ob ähnliches auch für Deutschland konstatiert werden muss.

Bei der Beantwortung ist zunächst darauf zu verweisen, dass Teile der deutschen Zivilgesellschaft aufgrund ihrer Aufgabenstellung von jeher in weitreichender Abhängigkeit vom Staat existieren. Wohlfahrtsverbände und Sportvereine sind bspw. vollständig von finanziellen Zuwendungen von oder Kontrakten mit Bund, Ländern, Gemeinden oder gesetzliche Sozialversicherungsträgern abhängig. Allerdings haben sich traditionelle Allianzen zwischen Verbänden und einzelnen Parteien aufgelöst. So ist die Jahrzehnte alte Verbindung zwischen CDU/ CSU und katholischer Kirche einschließlich der Caritas, die in Teilen bis in die 1920er Jahre zurückreicht, infolge der gegensätzlichen Positionen zur Flüchtlingsproblematik heute zerrüttet. Am ausgeprägtesten erscheint derzeit noch die enge Verflechtung zwischen SPD, Gewerkschaften und der AWO.

Dagegen hat sich zunehmend und unabhängig von der Parteizugehörigkeit ein Trend entwickelt, seitens der Staatsverwaltung mehr Einblick in oder Kontrolle über die Zivilgesellschaft zu erlangen, insbesondere mit dem Instrument der finanziellen Förderung. Hinzu treten vermehrt vom Staat initiierte Gründungen zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie immer deutlichere Versuche, auf die *Governance* von ZGO Einfluss zu nehmen. Beispielsweise hat der Bund allein in der Schlussphase der 19. Legislaturperiode (2017 – 2021) unter anderem folgende Stiftungsgründungen auf den Weg gebracht:

- Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt (BMI/ BFSFJ/ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft),
- Bundesstiftung Orte der Demokratiegeschichte (Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien),
- Stiftung Internationaler Naturerbe Fonds (BMZ),
- Stiftung zur Erinnerung an Bundeskanzler Kohl (Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien),
- Bundesstiftung Gleichstellung (BMFSFJ),
- Stiftung Datenschutz (BMF)

Als ein anderer Fall des Missbrauchs des zivilgesellschaftlichen Labels für politische Interessen eignete sich in Mecklenburg-Vorpommern: Die Landesregierung gründete 2021 die Stiftung Klima- und Umweltschutz, mit dem ausgewiesenen Ziel Projekte im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz fördern. Die Satzung erlaubt der Stiftung jedoch, zeitlich befristet wirtschaftlich aktiv zu werden, um damit den Bau der Erdgaspipeline Nord Stream 2 zu unterstützen. Dabei wird sie von den Ost-seepipeline-Betreiber Nord Stream finanziert; das Land stellte die Anschubsfinanzierung von 200.000 Euro (NDR 2021). In den Augen von ExpertInnen ist ihre Gründung ein Rechtsformmissbrauch. Sie werde genutzt, um Mittel russischer Unternehmen für den Bau der Gasleitung Nordstream 2 entgegenzunehmen und weiterzuleiten und das US-amerikanische Wirtschaftsembargo zu

hintergehen. Die Deutsche Umwelthilfe klagte deshalb, bisher ohne Entscheidung, gegen die Anerkennung der Stiftung (NDR 2021). Kritik an diesem „Labelmissbrauch“ kam ebenfalls von Umweltverbänden, PolitikerInnen und dem Ausland (Machowecz/Nejezchleba 2021, NDR 2021, Welt 2021, Zeit online 2021).

Ein erheblicher staatlicher Einfluss wird auch in traditionellen, vom Bund initiierten, aber formal der Zivilgesellschaft zuzurechnenden Großorganisationen ausgeübt. Bspw. mischt sich das Bundesministerium für Bildung und Forschung in Personalentscheidungen, sowie Weichenstellungen bis hin zu Sachentscheidungen der Max-Planck-Gesellschaft e.V., der Fraunhofer-Gesellschaft e.V., des deutsch-italienischen Zentrums für europäische Exzellenz Villa Vigoni e.V. und anderer großer, staatsnaher ZGO ein (BMF 2020d, I 17). Das Auswärtige Amt agiert beim Goethe-Institut e.V., dem Institut für Auslandsbeziehungen e.V. und dem Deutschen Archäologischen Institut e.V. ähnlich (BMF 2020d). Die staatliche Seite nutzt nicht nur das Druckmittel der institutionellen Förderung, sondern auch den Einfluss handelnder Personen zur Durchsetzung eigener Vorstellungen in den eigentlich unabhängigen Organisationen. In den Spitzenverbänden der Zivilgesellschaft, die institutionell eine Förderung zur Aufrechterhaltung von Geschäftsstellen und dergleichen erhalten, ist der Einfluss nicht so extensiv; aber der Staat versucht kritische Stellungnahmen zu geplanten Maßnahmen tendenziell auf niedrigem Niveau zu halten. Zudem sind in manchen Verbänden, bspw. AWO, Deutsches Rotes Kreuz (DRK), Spitzenpositionen häufig mit aktiven oder ehemaligen Politikern besetzt.

Ein besonderer Akzent wurde 2020 durch die Gründung der DSEE gesetzt. Der Zivilgesellschaft wurde im 27-köpfigen Stiftungsrat nur neun Sitze zugestanden, die überdies von den Ministerien an ihnen genehme Spitzenfunktionäre vergeben wurden, von denen drei ihrerseits Politiker sind, die in einer ZGO ein Ehrenamt ausüben. Die Stiftung wurde darüber hinaus wesentlich als operative Stiftung konzipiert, die bspw. im großen Stil Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für die Zivilgesellschaft durchführen soll und hierfür plant, eine Akademie zu gründen. Das finanzielle Gewicht dieser Stiftung – sie soll aus Haushaltsmitteln des Bundes (ohne coronabedingte Sonderzuweisungen) jährlich rd. 30 Millionen Euro erhalten – wird über diese Bildungsfunktion und andere Programme für eine erhebliche Einflussnahme auf die Breite der zivilgesellschaftlichen Organisationen bewirken (Allenberg/Meyer 2021:5). Ähnliches hatte der Bund bereits bei der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes (wie auch des vorangegangenen Zivildienstes) praktiziert, indem das Thema Bildung nicht den Einsatzstellen, sondern eigenen, vom Bund betriebenen Ausbildungsstätten übertrug. Diese Entwicklungen verdienen eine dauerhafte aufmerksame Beobachtung.

6.7.3 Gemeinnützigkeit und politisches Engagement

Das Gemeinnützigkeitsrecht ist für die deutsche Zivilgesellschaft und ihre Finanzierung von entscheidender Bedeutung. Erhalten ZGO den Status der Gemeinnützigkeit, ergeben sich erhebliche steuerliche Vorteile, außerdem genießen gemeinnützige Organisationen eine höhere gesellschaftliche Reputation (s. Abs. 4.7.). In den letzten Jahren wurden die Umsetzung des Gemeinnützigkeitsrechts von Seiten der Zivilgesellschaft, aber auch von deren Gegnern aus mehreren Gründen kritisiert. Sie wird auch unter dem Aspekt des *Shrinking Space* verhandelt, insbesondere bei der Frage, inwiefern sich ZGO politisch engagieren dürfen (Allenberg/Meyer 2021).

Sowohl die Abgabenordnung (AO), welche die Zwecke und den Inhalt der Gemeinnützigkeit festlegt, als auch der AO-Anwendungserlass (AEAO) sind in Hinblick auf politisches Engagement sehr zurückhaltend formuliert und noch aus einem Geist gespeist, der den Auftrag der „politischen Willensbildung des Volkes“ (Art. 21 GG) allein bei den Parteien und nicht auch bei ZGO sah. Nr. 15 zu § 52 AO bestimmt, dass politische Tätigkeit nur im Einzelfall möglich sein und diese „weit in den Hintergrund“ der gemeinnützigen Tätigkeit treten müsse. Diese Bestimmung wurde im Zuge der Aufarbeitung des Parteispendenskandals der 1980er Jahre eingefügt. Die Bestimmung der Ziff. 15 AEAO zu § 2 AO hatte lange kaum praktische Auswirkungen, bis das Finanzamt Frankfurt am Main sie 2014 als Begründung nahm, um ATTAC Deutschland die Gemeinnützigkeit zu entziehen. Die Schwammigkeit der Bestimmung zeigt sich auch an anderer Stelle im AEAO und dessen gerichtlicher Auslegung: „Ist hingegen Zweck der Körperschaft die politische Bildung, der es auf der Grundlage der Normen und Vorstellungen einer rechtsstaatlichen Demokratie um die Schaffung und Förderung politischer Wahrnehmungsfähigkeit und politischen Verantwortungsbewusstseins geht, liegt Volksbildung vor. (...) Keine politische Bildung ist demgegenüber die einseitige Agitation, die unkritische Indoktrination oder die parteipolitisch motivierte Einflussnahme“ (BFH-Urteil 1999, XI R 63/98; BStBl 2000 II:200).

Den Finanzämtern, die für die Anerkennung und laufenden Überwachung der Gemeinnützigkeit verantwortlich sind, wächst aufgrund der mehrdeutigen Rechtslage ein großer Interpretationsspielraum zur Bewertung der rechtmäßigen Vereinbarkeit von politischem Engagement und Gemeinnützigkeit zu. Eine Studie der Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung versandte identische Anträge an alle Finanzämter und förderte erhebliche Unterschiede zu Tage (Diefenbach-Trommer 2018). Die Studie ergab, dass „selbstloses politisches Engagement für die Verwirklichung der Menschenrechte, zur Stärkung der Demokratie oder zugunsten gemeinnütziger Vorhaben häufig nicht als gemeinnützig anerkannt wird. [...] Dabei wird deutlich, dass Ursache der Probleme nicht Anwendungsfehler der SachbearbeiterInnen ist, sondern dass AO und AEAO diese Unterschiede systematisch produzieren.“ (ebd.). Daraus ergibt sich die Gefahr des Disziplinierungsmissbrauchs von Seiten staatlicher Akteure. Diese Prognose gründet sich auf eine Reihe von Erfahrungen der letzten Jahre, bei denen Vereinen die Gemeinnützigkeit entzogen oder eine Entzugsprüfung auf Initiative von politischen Parteien angestrebt wurde:

- Der Antrag der FDP 2018 „Straftaten und Gemeinnützigkeit schließen sich aus“ verfolgte den Entzug der Gemeinnützigkeit von Organisationen, wenn diese gegen geltendes Recht verstoßen oder zu Rechtsbrüchen aufrufen. Anlass waren Vorfälle um die Tierrechtsorganisation PETA, einer der größten Spendensammelorganisationen Deutschlands, der entsprechendes Handeln vorgeworfen wurde (Deutscher Bundestag 2018). Der Finanzausschuss des Bundestags befasste sich im Rahmen einer öffentlichen Anhörung mit dem Antrag, sah aber keinen Handlungsbedarf. Demnach sind Anstiftung zu oder Beteiligung an Straftaten, sofern diese nicht in der Satzung stehen, noch kein Grund zum Entzug der Gemeinnützigkeit (Deutscher Bundestag 2021b).
- Der Bundesfinanzhof entschied 2021 abschließend gegen ATTAC Deutschland. Ein im Auftrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. erstelltes Rechtsgutachten kommt zu dem Schluss, dass die Rechtslage auch eine andere Beurteilung ermöglicht hätte (Unger 2020). Der ordentliche Rechtsweg ist ausgeschöpft, sodass ATTAC nunmehr die Möglichkeit hatte,

Verfassungsbeschwerde einzulegen, was auch geschehen ist (Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung 2021b).

- Der Entzug der Gemeinnützigkeit des Vereins Campact geht auf eine Initiative der AfD zurück (DfrV 2018). Ihr ging die „Aufklärungskampagne“ des Vereins über das AfD-Wahlprogramm voraus. Auch strebten AfD-Landesfraktionen die Prüfung der antirassistisch engagierten ZGO miteinander e. V. und der Amadeu-Antonio-Stiftung, sowie den Entzug deren öffentlicher Förderung an (Rosenbach 2018). Im Antrag „Keine Gemeinnützigkeit für politische Agitation“ forderten Mitglieder die Partei das Grundsatzurteil zu ATTAC auf andere Organisationen auszuweiten (Deutscher Bundestag 2021c)
- Neben der Tätigkeit benutzen AfD-PolitikerInnen die Gehälter von ZGO-Mitarbeitenden als Grundlage, um einen Entzug der Gemeinnützigkeit zu fordern, etwa im Fall der AWO, in deren Kreisverbänden Frankfurt a.M. und Wiesbaden es zu überhöhten Abrechnungen gekommen war (Becker 2020).
- Seit Anfang 2019 wird von CDU und FDP unter dem Einfluss der Automobilindustrie die Gemeinnützigkeit der Deutschen Umwelthilfe (DUH) immer wieder in Frage gestellt (Bähr 2019), weil diese Organisation sich in der Bewertung des Betrugsskandals um die Diesel-Abgaswerte deutlich positioniert hatte. Im Zuge dessen sagte die CDU-Bundestagsabgeordnete Gitta Conemann in einer Rede auf dem Parteitag 2018: "Wir müssen genau hinschauen, wenn es Einrichtungen gibt, die unter dem Deckmantel der Gemeinnützigkeit agieren", und zog damit den ganzen gemeinnützigen Sektor in Zweifel (Bolz et al. 2019).

Daraus ergibt sich eine erhebliche Rechtsunsicherheit für ZGO, in deren Folge sie sich aus Angst vor einer Aberkennung des Gemeinnützigkeitsstatus selbst in ihrem Handeln einschränken, um ihre Gemeinnützigkeit nicht zu gefährden. Neben den Beispielen offensichtlich politischer Instrumentalisierung ist es vor allem diese Rechtsunsicherheit, die für politisch engagierte ZGO handlungseinschränkend wirkt. Problematisch ist dabei zusätzlich, dass sog. *Chilling*-Effekte, also eine abschreckende Wirkung durch die Anschuldigungen und anhängigen Gerichtsverfahren auf andere ZGO, die sich in ähnlichen Tätigkeitsfeldern engagieren, zu befürchten sind. Ein Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Gemeinnützigkeit braucht Rechtssicherheit statt politischer Willkür“ (Deutscher Bundestag 2019) forderte deshalb mehr Rechtssicherheit und besseren Schutz von ZGO vor Beschränkungen durch Regierung und Parteien. Er fand jedoch keine parlamentarische Mehrheit, obwohl die SPD sich später auch zum Grundsatz bekannte, dass sich ZGO politisch betätigen dürfen. Die Regierungsparteien der Union und einige Oppositionsparteien zeigten sich kompromisslos (Kreutzfeldt 2020). Wie sich die 2021 gebildete Bundesregierung zu diesem Thema positionieren wird, bleibt abzuwarten.

Das Verhalten der Finanzbehörden und Finanzgerichte hat auch bei „vielen Spenden sammelnden Organisationen“ (DZI 2019:9) zu Verunsicherungen geführt. ExpertInnen, PolitikerInnen und ZGO (bspw. die Allianz Rechtssicherheit und die GFF) kritisieren die entsprechenden Urteile des Bundesfinanzhofs zum Teil scharf. Sowohl Civicus als auch Freedom House sehen darin eine Bedrohung für viele ZGO (Bähr 2019). Der Verein Bürgerbewegung Finanzwende verkündete entsprechend im Frühjahr 2021, dass er auf den Status der Gemeinnützigkeit verzichte, um sich Handlungsmöglichkeiten zu verschaffen, die ihm sonst verwehrt wären (ebd. 2021).

Auch hinsichtlich der als gemeinnützig geltenden Zwecke entstehen Probleme: Das Engagement für Menschenrechte ist bspw. nicht als gemeinnütziger Zweck aufgeführt. So kommt der Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages zu dem Ergebnis, dass entsprechende ZGO bei „restriktiver Auslegung durch die Finanzämter (...) notfalls gezwungen [sind], weitere Zwecke in ihrer Satzung ausweisen oder die Menschenrechte unter anderen Kategorien (...) unzulänglich zu subsumieren“ (Krennerich 2016:8).

Das Jahressteuergesetz 2020 brachte einige Änderungen im Gemeinnützigkeitsrecht. Allerdings wird beklagt, es habe sich nicht viel geändert. Zwar sind neue gemeinnützige Zwecke wie der Klimaschutz in den ohnehin ausufernden Katalog in § 52 Abs. 2 AO aufgenommen worden; daneben sind Gleichstellungsbemühungen für bestimmte Minderheiten (etwa transgener oder homosexuelle Menschen) nun im Zweck der „Hilfe gegen Diskriminierung wegen geschlechtlicher Orientierung/ Identität“ enthalten, nachdem die AO zuvor nur die Gleichstellungsförderung von Mann und Frau als gemeinnützigen Zweck auflistete. Es fehlen jedoch weiterhin die Förderung der Menschenrechte und eine gesetzliche Klarstellung zur politischen Betätigung von ZGO (Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung 2021a).

Das Problem der Gemeinnützigkeit und der mangelnden Klärung politischen Engagements zeigte sich in den Interviews deutlich (I 4, 5, 6, 11, 14). Ebenso wird die damit verbundene Möglichkeit des rückwirkenden Entzuges kritisiert. Dies erzeuge sehr große Unsicherheit (I 14). Insbesondere für Organisationen mit einem spezifischen und eingeschränkten Tätigkeitsbereich sei dies problematisch (I 5). Ein Vertreter einer großen Wohlfahrtsorganisation sagte, im Zusammenhang mit politischem Engagement jenseits der Satzungszwecke würde sie „wie auf Eiern“ und sehr zurückhaltend agieren (I 7); eine kleinere Verbraucherschutzorganisation berichtete, sich bezüglich politischer Äußerungen zunächst mit der eigenen Satzung „rückversichert“ zu haben (I 14). Satzungszwecke würden durch die Finanzämter stärker kontrolliert (I 4). Die Einfachheit des Zugangs zum Gemeinnützigkeitsstatus unterscheidet sich dabei zwischen den Ländern zum Teil stark (I 4). Deshalb wurde die Forderung nach rechtlicher Klärung und Anerkennung politischen Engagements geäußert (I 4, 6, 14). Gleichzeitig wird durchaus gesehen, dass der Gemeinnützigkeitsstatus missbrauchsanfällig ist und dass es eine Lücke in der Rechtsdurchsetzung der AO gebe. Die Einhaltung des Wertekanons des GG werde nur unzureichend kontrolliert. Die Mitarbeitenden der Finanzämter seien dazu nicht ausgebildet und infolgedessen dazu auch nicht in der Lage; es wäre daher wünschenswert, entsprechende Stellen in den Behörden zu schaffen. ZGO, die in irgendeiner Weise diskriminierend, antidemokratisch oder nicht Grundrechtskonform handelten, müsste der Status entzogen werden. Die Politik sehe es dabei als Aufgabe der Verbände, die Gemeinnützigkeit zu kontrollieren, die ihrerseits weder Kapazitäten noch Kompetenzen dafür hätten (I 10).

6.7.4 Zivilgesellschaft und Rechtsextremismus

Den bereits erwähnten Anstieg des rechtspopulistischen Extremismus betrachten der Civicus Monitor wie auch ein aktueller Bericht der FRA als zunehmende Gefahr für die Zivilgesellschaft in Deutschland (u. a. Allenberg/Meyer 2021; Civicus 2020). Die Gefahr ist eine zweifache: Zum einen droht die organisierte Zivilgesellschaft von rechtspopulistischen Akteuren und Parteien angegriffen und

diskreditiert zu werden. Zum anderen droht die Gefahr aus ihr selbst heraus, indem sich extremistische Akteure zivilgesellschaftlich organisieren und eine ‚Gegen‘-Zivilgesellschaft aufbauen.

Die Diskreditierungsstrategien gegen ZGO bauen meist auf einem der folgenden Vorwürfe auf: Einerseits wird gegen Wohlfahrtsverbände, aber auch Kirchen, Gewerkschaften und den staatlich subventionierten Kulturbereich der Vorwurf der Elitenbildung erhoben. Im Einzelnen lauten die Vorwürfe, Teile des „Establishment“ zu sein, Steuergelder zu verschwenden und zu veruntreuen (Schroeder et al. 2020). Zum anderen wird der Topos von ZGO als gesellschaftsruinierende „naive Weltverbesserer“ verwendet. Häufig werden die Kampagnen auf sehr persönlicher Ebene gegen einzelne AktivistInnen oder öffentliche Personen geführt, die in der Folge massiven Beleidigungen, Gewaltandrohungen und Einschüchterungsversuchen insbesondere über die sozialen Medien ausgesetzt sind (Hummel 2022). Auch stehen bestimmte Engagementbereiche wie der Geflüchtetenhilfe oder der Geschlechtergerechtigkeit besonders im Fokus der Attacken (ebd.).

Das In-Zweifel-Ziehen der Gemeinnützigkeit ist häufig ein Teil der Diskreditierungsstrategien. Andererseits bedrohen rechte Akteure die Zivilgesellschaft und den gesellschaftlichen Zusammenhalt durch die Verbreitung von Hate-Speech und Falschmeldungen im Netz (Pfirter 2022). Den demokratischen ZGO fehlt es bisher an adäquaten Gegenstrategien und der nötigen Medienkompetenz (Mullhall/Khan-Ruf 2021). Die traditionellen, korporatistisch verankerten ZGO gehen Rechtspopulisten häufig mit dem Vorwurf des Missbrauchs von Steuergeldern an und versuchen, sie dadurch öffentlich zu diskreditieren. Auf der anderen Seite versuchen die gleichen Kräfte, diese Organisationen selbst mit Personal zu besetzen. Hinter dieser Kaperung existierender zivilgesellschaftlicher Strukturen steckt die Idee eines „Marsch[es] durch die Organisationen“, wie sie ein AfD-Strategiepapier von 2019 formuliert: „Eine AfD, die Volkspartei sein will, muss mehr als bisher daraufsetzen [sic!], sich stärker in der Bürgergesellschaft zu verankern, um dort ihren Einfluss geltend zu machen. Ähnlich wie es der 68er-Bewegung um den ›Marsch durch die Institutionen‹ ging, muss es auch der AfD um den ›Marsch durch die Organisationen‹ gehen“ (AfD 2019). Diese Kaperungsversuche sind bei ganz unterschiedlichen ZGO, bspw. Gewerkschaften, Bildungs-, Sport- und Kulturorganisationen sowie Kirchen zu beobachten. Den rechten Akteuren bieten sie verschiedene Gelegenheits- und Anknüpfungsstrukturen. Der vermeintlich unpolitische Bereich des Sports eröffnet unter Verwendung von Narrativen des nationalen Stolzes und Wettbewerbs Zugang zu breiten Teilen der Bürgerinnen und Bürger. Im Bereich der Kirche sind konservative Wertemuster zu Familienpolitik, gleichgeschlechtlichen Ehen oder Abtreibung anknüpfungsfähig, ebenso in den traditionsbetonten Heimatvereinen und der Brauchtumspflege. Auch über den Umweltschutz findet eine Kaperung und damit die Vereinnahmung dieses eigentlich ‚grünen‘ Themas statt (Heinrich Böll Stiftung 2012). In den Gewerkschaften erfolgt die Strategie der Übernahme bspw. durch die Besetzung ehrenamtlicher oder hauptamtlicher Funktionärsämter in den Betrieben und Betriebsräten (Schroeder et al. 2020). Eine aktuelle Studie zur Resilienz von Gewerkschaften, Kirchen, Sportvereinen, Wohlfahrtsverbänden und Kultureinrichtungen gegen solche Angriffe zeigt, dass diese zwar sensibel und meist wehrhaft in Bezug auf Interventionen sind, aber im Umgang damit unsicher. Netzwerke und interne Hilfestellungen sind zwar im Aufbau, doch die zivilgesellschaftlichen Reaktionen sind der Gefahr oft nicht angemessen, stark „situativ-reaktiv“ und kaum strategisch (Schroeder et al. 2020).

Die Demonstrationen gegen die COVID-19-Verordnungen seit dem Frühjahr 2020 stellen ein weiteres Beispiel des Kaperns dar, bei der eine zunehmende Besetzung der Bewegung der Stuttgarter

Initiative Querdenken 711 durch rechte Mobilisierung zu beobachten war (Nachtwey et al. 2020). Mittlerweile spricht der Landesverfassungsschutz Thüringen von der Radikalisierung großer Teile der Bewegung (DPA 2020a). Von den Demonstrierenden gingen immer wieder Anfeindungen, Bedrohungen oder sogar körperliche Angriffe auf MedienvertreterInnen und GegendemonstrantInnen aus (RSF o.J.).

Neben den Beispielen der Delegitimierungs- und Kaperungsversuche von Zivilgesellschaft durch ExtremistInnen droht der liberal-demokratischen Zivilgesellschaft auch Gefahr, wenn rechtspopulistische und -extremistische Netzwerke formal zivilgesellschaftlichen Strukturen oder bürgerschaftlichem Engagement entsprechen. Dies ist sowohl bei neueren Phänomenen, wie der Identitären Bewegung, als auch bei manchen traditionellen Strukturen wie Vertriebenenverbänden sowie einigen Studierendenverbindungen und Heimatvereinen der Fall (Hinterhuber/Strachwitz 2010). Durchsucht man Netzwerke rechter Agitation, findet man fast die gesamte Klaviatur möglicher zivilgesellschaftlicher Rechtsformen, vom gemeinnützigen Verein bis hin zur Stiftung (Fuchs/Middelhoff 2019). Zu finden sind dabei etwa der Arbeitskreis für deutsche Dichtung e. V., das Europäische Institut für Klima und Energie e. V., sowie die Erich und Erna Kronauer-Stiftung. Ein besonderer Fall ist die Desiderius-Erasmus-Stiftung, die ausdrücklich als parteinahe Stiftung der AfD nach Vorbildern wie der Friedrich-Ebert-Stiftung (SPD) oder Friedrich-Naumann-Stiftung (FDP) gegründet wurde und nach den Regeln der Parteienfinanzierung ab 2022, Anspruch auf erhebliche Bundesmittel hat, weil die AfD zum zweiten Mal Abgeordnete in den Bundestag entsendet. Voraussichtlich hat sie rd. 50 Millionen Euro pro Jahr zu erwarten.

Diese Strukturen, die in den Rechtsformen der Zivilgesellschaft existieren und zum Teil den Status der Gemeinnützigkeit für sich in Anspruch nehmen, bieten den Akteuren zum einen operative Möglichkeiten (bspw. durch Rechtsfähigkeit), zum anderen die Chance auf einen „Wolf-im-Schafspelz-Effekt“, indem sie durch die Reputation und das Vertrauen, das ZGO in der Gesellschaft genießen, eine vermeintliche Deradikalisierung vortäuschen können. „Nachdem ihr Handeln lange von dem Kampf um Parlamentssitze auf der einen und Gewalttaten auf der anderen Seite geprägt war, hat die radikale Rechte im vereinigten Deutschland die Graswurzelarbeit wiederentdeckt.“ (Teune 2008) So werden zivilgesellschaftliche Protestformen wie Demonstrationen oder Petitionen verstärkt angewendet. Aber auch der digitale Raum wird vermehrt genutzt, um sich zu organisieren. Die Identitäre Bewegung Deutschland und der Verein EinProzent starteten zunächst als virtuelle Phänomene der sozialen Medien, bevor sie mit analogen Aktionen in Erscheinung traten (Speit 2018). Gleichzeitig ist der öffentliche Widerstand gegen diese Entwicklungen und entsprechende Demonstrationen gesellschaftlich breit aufgestellt. (DPA 2019) Auch viele ZGO, wie etwa die Bündnisse Unteilbar, Aufstehen gegen Rassismus und Seebrücke, schlossen sich entsprechenden Gegenprotesten an.

Die Intervention rechtspopulistischer Akteure in die Zivilgesellschaft wird bewusst forciert und führt zur Politisierung vorhandener Konflikte und der Förderung bestehender Ressentiments. Fehlverhalten von ZGO werden systematisch missbraucht, um deren generelle Legitimation in Frage zu stellen und die Zivilgesellschaft zu spalten (Schroeder et al. 2020:118). Insofern kann aktuell auch von einer stärkeren Polarisierung innerhalb der Zivilgesellschaft ausgegangen werden, die Fragen nach ihren normativen Richtlinien stellt und viele ZGO vor die Herausforderung stellt, ihre eigenen Positionen zu reflektieren und sich mit Fragen der Politisierung auseinanderzusetzen.

Antizivile und antidemokratische ZGO wie Pegida oder Querdenker-Initiativen wurden mehrfach auch von den Interviewten als zentrale Probleme angesprochen (I 3, 4, 10, 12), ebenso digitaler Hatespeech (I 15). Dagegen, so die Befragten, würden sich zunehmend ZGO engagieren; auch würden für den Kampf dagegen mehr Finanzmittel eingesetzt (I 3, 4, 15). Andere sehen hier (I 12) wie auch im Umgang mit digitalem Datenschutz (-rechten) (I 14) noch viel Nachholbedarf bei den ZGO.

7 ZUKUNFTSFRAGEN

7.1 Neue Engagementfelder

Die hohe Zahl an Löschungen und Neugründungen von Vereinen spiegelt einen Strukturwandel wider, der sich nicht nur im Vereinssektor zeigt, sondern für die gesamte Zivilgesellschaft steht und auf eine sich verändernde Gesellschaft zurückzuführen ist. Wie und für welche Belange sich Bürgerinnen und Bürger einsetzen, verändert sich. So nimmt etwa die Zahl der Sportvereine seit 2005 ab. Die Bereiche Soziales, Freizeit und Interessensvertretung wachsen dagegen seit 2008 (Alscher et al. 2021: 400). Der ZiviZ Report spricht in diesem Zusammenhang von einer „Pluralisierung der Organisationsstypen und Rechtsformen, der Selbstverständnisse und Themenfelder, aber auch regional spezifischer Organisationsmuster“ (Priemer et al. 2017:46). Während in ländlichen Regionen außerdem nach wie vor Sport-, Freizeit- und Geselligkeitsvereine vorherrschen, gewinnen in urbanen Räumen gemeinnützige Kapitalgesellschaften und Stiftungen an Bedeutung (ebd.:23).

Dabei ergeben sich durch gesellschaftliche (Mega-)Prozesse wie dem demographischen Wandel und der Flüchtlingsbewegung neue Handlungsfelder für die Zivilgesellschaft. In der jüngeren Vergangenheit haben viele ZGO vermehrt Leistungen für Geflüchtete und MigrantInnen erbracht und einen entscheidenden Beitrag zur Bewältigung der Migrationsbewegung geleistet. Seit 2015 wurden fast 2.000 neue Angebote wie Erstaufnahmeeinrichtungen geschaffen (BAGFW 2018:3). Zugleich ist die Zahl der Selbsthilfegruppen und der Gruppen des bürgerschaftlichen Engagements in der freien Wohlfahrtspflege zwischen 2012 und 2016 von 35.469 auf 51.114 angestiegen (ebd.:10ff.). Auch die seit 1996 in Deutschland bestehenden Bürgerstiftungen, typisches Instrument lokal definierter Philanthropie, wandten sich 2015 verstärkt der Integration geflüchteter Menschen in ihrem Einzugsbereich zu. (Lesberg/Timmer 2017:27) Zudem gründen sich seit 2015 vermehrt MigrantInnenorganisationen. Als aktuelle Handlungsfelder nannten die befragten Organisationen insbesondere Umweltschutz, Bildung und die Bekämpfung antidemokratischer Bewegungen und des Rechtspopulismus (I 1, 3, 4, 7).

7.2 Professionalisierung und Bürokratisierung

Die zunehmende, interne Ökonomisierung der ZGO wird neben dem Umstand, dass unternehmerische Überlegungen innerhalb des Sektors stark an Bedeutung gewinnen, verstärkt diskutiert (Alscher et al. 2021:402). Gemeint ist die Übernahme von ökonomischen Denk- und Handlungsstrukturen bei der Umsetzung der Zwecke oder dem Aufbau von ZGO. In diesem Zusammenhang wird auch von Managerialisierung, Vermarktlichung und Monetarisierung der Zivilgesellschaft gesprochen (Meyer/Maier 2018). Einher geht dies zum einem mit einem Professionalisierungsschub, zum anderen mit einem Mehraufwand für Verwaltung (Meyer 2008). Zunehmend werden Planungs- und Kontrollsysteme eingesetzt, etwa in Form von Tools zur Quantifizierung der sozialen Wirkung zivilgesellschaftlicher Arbeit (s.o.; More-Hollerweger et al. 2014:23).

Die Gründe hierfür sind vielfältig. So erhöhte sich etwa die Komplexität der Aktivitäten und der Organisationsführung vieler ZGO. Im sozialwirtschaftlichen Dreiecksverhältnis, dem Grundprinzip des staatlichen Leistungserbringungsrechts in der Wohlfahrtspflege, dass die Beziehungen zwischen

anbietender NPO, Leistungsempfängenden und Zahlenden beschreibt (Grunwald et al. 2018), wird die Ökonomisierung bewusst intensiviert. Ein gesteigerter Wettbewerb⁹ und gesteigerte Ansprüche bei öffentlichen und anderen Vergabeverfahren sind in diesem Zusammenhang ebenso zu nennen wie gestiegene Anforderungen von Stakeholdern und der Öffentlichkeit an die Transparenz und Qualität zivilgesellschaftlicher Arbeit (s.o.). Bspw. fördert der mitunter auch von staatlicher Seite vorgegebene Einsatz von Voucher-Systemen die Vermarktlichung der Beziehungen zwischen ZGO und Leistungsempfängenden (ebd.:7). Getrieben werden diese Entwicklungen von der Idee, dass „erwerbswirtschaftliche Handlungsmuster auch in sozialen und ökologischen Belangen den nicht-kommerziellen bzw. zivilgesellschaftlichen deutlich überlegen sind“ (More-Hollerweger et al. 2014:23). In der Folge lässt sich in dienstleistenden ZGO ein Hang zu einer Wirkungsmessung beobachten, die aufgrund ihrer schwer zu bewerkstelligen Operationalisierung viele, insbesondere kleine ZGO vor große administrative Belastungen stellt, von sehr zweifelhaftem Nutzen ist und darüber hinaus das grundlegende empathische Handlungsmuster der Zivilgesellschaft zu verraten droht. Wie, so wird gefragt, sollen die sozialen Erfolge einer wissenschafts-, bildungs- oder kulturfördernden Einrichtung adäquat gemessen werden? (Repp 2013). Mehr und immer besseres und spezialisierteres Personal für die Durchführung von Projekten hat zusätzlichen Optimierungsstress zur Folge und macht es schwer, die spezifische Handlungslogik der Zivilgesellschaft aufrechtzuhalten.

Daraus ergeben sich für die ZGO mehrere Probleme. Die erwartungsgemäß fehlende Passfähigkeit der erwerbswirtschaftlichen Instrumente und Annahmen wird bspw. darin deutlich, dass die klassischen betriebswirtschaftlichen Kennzahlen des Controllings, der Bilanzierung (bspw. EBIT) und der Liquidität für ZGO im Grunde genommen keine Aussagekraft haben. Die Qualitätskriterien klassischer Unternehmen – Gewinn oder Umsatz – können als Basis für nicht-gewinnorientierte Organisationen nicht dienen (Schwien 2009). Dies ist für ZGO, in denen häufig prekäre Arbeitsverhältnisse vorherrschen, eine sehr belastende Situation. Denn damit stehen die Anforderungen in einem starken Gegensatz zu ihrem Organisationsgrad und Ressourcen einerseits und zu dem Anspruch der Verwirklichung von Zielen des Gemeinwohls andererseits. Die Befragung bestätigt, dass kleinere und lokale ZGO die größten Probleme haben (I 7, 8, 12). Auf der anderen Seite steigt durch die zunehmende Quantifizierung die Transparenz des Sektors, was seiner Glaubwürdigkeit entgegenkommt.

Die Annahme von Drittmitteln zwingt den Organisationen ein hohes Maß an Monitoring auf (I 4, 12). Förderungen sind oft in einer Projektlogik entworfen und bergen die Gefahr, dass Gelder bei einem Verfehlen der Geberziele zurückerstattet werden müssten (I 4). Der Aufwand für Anträge und Projektdokumentation steht oft in keinem Verhältnis zu den Fördergeldern (I 1, 2, 4, 12, 15). Die Administration von Zuwendungen nimmt mehr Zeit in Anspruch als die Projekte selbst (I 2, 11, 12). Gerade im Zusammenhang mit Antragsverfahren für öffentliche Gelder und dem damit verbundenen Zugang zu finanziellen Ressourcen zeigt sich das Problem des bürokratischen Aufwands (Priemer et al. 2017).

Auch dies wurde in den Interviews angesprochen (I 2, 4). Ein Befragter äußert gar das Gefühl, öffentliche Gelder würden nur pro forma ausgeschrieben, die Hürden aber bewusst hoch angesetzt (I 12).

⁹ Etwa um Spendengelder, ehrenamtliche und freiwillige Engagierte, Fachpersonal, öffentliche Finanzierung, KundInnen und KlientenInnen, Mitglieder und die öffentliche Meinung. (Meyer 2008:6).

Gerade MigrantInnenorganisationen fehlt oft das Wissen oder der Professionalisierungsgrad, um die Hürden zu meistern (Reinecke et al. 2010:93ff.). Gesetzliche Auflagen, etwa Hygiene- und Datenschutzverordnungen, einzuhalten, wurde nicht zuletzt in der Corona-Pandemie zu einer Herausforderung. Die meisten ZGO (66%) forderten aber schon davor den Abbau des bürokratischen Aufwandes (Priemer et al. 2017). Steigt der Verwaltungsaufwand aufgrund zusätzlicher Anforderungen an die ZGO an, insbesondere im Hinblick auf die eigene Verwaltung, Antrags- und Genehmigungsverfahren bei Behörden und Ämtern oder das Steuerrecht (ebd.:66f.), kann dies Überlegungen auslösen, ob die Fortführung der Tätigkeit noch zumutbar oder zweckmäßig erscheint. Dies bestätigen die Interviews. Dies wiederum kann die Abwanderung klassischer Gemeinwohlaufgaben in den Markt zur Folge haben, wodurch die Komponente des sozialen Kapitals zum Erliegen kommt.

Eine der tragenden Aufgabe für die Zukunft wird es deshalb sein, einen vernünftigen Mittelweg zwischen dem Festhalten an den Spezifika zivilgesellschaftlichen Handelns, dem Standhalten gegenüber gewerblichen und staatlichen Wettbewerbern im Leistungsvergleich, der notwendigen Professionalisierung und legitimen Transparenzanforderungen zu finden. Letztlich wird in manchen Fällen aber auch einzugestehen sein, dass zivilgesellschaftliches Handeln an der einen oder anderen Stelle nicht oder nicht mehr erforderlich ist. Eine zielorientierte Unternehmung – im Gegensatz zu einer gewinnorientierten – muss in einem solchen Fall den Mut aufbringen, eine Tätigkeit einzustellen.

7.3 Interne Demokratisierung und Gleichstellung

Von ZGO wird vielfach erwartet, dass sie nicht nur gesamtgesellschaftlich, sondern auch nach innen partizipativ wirken.¹⁰ Dies liegt an der langen Tradition partizipativer Entscheidungs- und Berufsstrukturen, die in Vereinen oder Genossenschaften verankert sind. „Element jedes Vereins ist (...), dass die Mitglieder die Herrinnen sind und bleiben. Der permanente Willensbildungsprozess nach demokratischen Grundregeln bildet ein konstitutives Element jeden Vereins“ (Strachwitz et al. 2020:174). Doch ist die Arbeitsweise von Vereinen ungeachtet entsprechender Bestimmungen im Vereinsrecht sehr unterschiedlich. Neben basisdemokratisch operierenden Vereinen stehen andere, die eher von einem starken Vorstand geführt werden und die Mitglieder nur zur Wahl des Vorstandes und zur Entgegennahme eines jährlichen Berichts einbeziehen. In vielen Großvereinen wird zwischen (wenigen) stimmberechtigten ordentlichen Mitgliedern und (zahlreichen) nicht stimmberechtigten Fördermitgliedern unterschieden. Letztere haben vor allem die Aufgabe, zur Finanzierung der Organisation beizutragen, zum Teil auch, das Gewicht der Organisation in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Zudem können große Vereine schon aus praktisch-organisatorischen Gründen keine Mitgliederversammlungen abhalten, sondern arbeiten mit unterschiedlichen Modellen von Delegiertenversammlungen, die regelmäßig zur Herausbildung eines „inneren Kreises“ führen, der de facto die Partizipation der Mitglieder wahrnimmt, aber auch begrenzt.

¹⁰ „Nur dort, so Putnam, wo ein Geflecht informeller sozialer Netzwerke eine hierarchiearme Kommunikation und die freie Entwicklung von Vertrautheit und Vertrauen ermöglicht, kann eine freiheitliche Demokratie überhaupt bestehen. Der im Staat trotz parlamentarischer Kontrolle extremen, aber auch in der Wirtschaft vorherrschenden Handlungslogik der Hierarchiebildung wird hier eine hierarchische oder jedenfalls hierarchiearme Handlungslogik gegenübergestellt, die bewusst auf dem Prinzip der Spontaneität aufbaut und Instabilität und Volatilität in Kauf nimmt“ (Strachwitz et al. 2020: 180).

So können längst nicht alle ZGO der Erwartung demokratischer Strukturen gerecht werden. Eine europaweite ZGO-Befragung ergab 2017, dass sich die Einbindung von Mitgliedern von ZGO in innerorganisatorische Entscheidungsfindungsprozesse je nach Entscheidungsbereich stark unterscheidet. In 31 Prozent der Organisationen war sie mäßig, in 42 Prozent stark, und in 19 Prozent wurde eine vollständige Einbindung angegeben. Die Teilhabe betraf in den meisten Fällen die Wahl von Vorstandsmitgliedern und Vorsitzenden sowie Änderungen der Satzung oder Verfassung, seltener die Auswahl von WahlkandidatInnen und die politische Ausrichtung. Bei der Aufnahme und dem Ausschluss von Mitgliedern wie auch in Fragen von Finanzierung und Budget wurden Mitglieder weit seltener miteinbezogen (The Regulating Civil Society Project 2017:5f.). Dabei wird gerade die stärkere Einbindung und Partizipation von Mitgliedern als Strategie gesehen, dem Mitgliederschwund zu begegnen (ebd.:10).

MigrantInnenorganisationen erwiesen sich als Orte, in denen „MigrantInnen ihre Eigenressourcen einsetzen können und sich somit Zugang zu Bereichen der Bildung, Arbeit, Gesundheit etc. sowie Partizipationsmöglichkeiten in der Mehrheitsgesellschaft verschaffen“ können (Reinecke et al. 2010:92). Sie sind zentral für die Integration, Handlungsbefähigung und das Empowerment von zugewanderten Menschen in der Mehrheitsgesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement von geflüchteten Menschen in Deutschland ist für diese kein bloßer Zeitvertreib, sondern zentrales Inklusionsvehikel, welches der Integration in die Arbeitswelt als gleichrangig betrachtet werden kann (Speth 2018). Viele MigrantInnenorganisationen arbeiten intersektional und schaffen es besser als andere ZGO, ihre Angebote und Aktivitäten an den Bedarfen ihrer Mitglieder auszurichten und dabei partizipativ zu bleiben (Reinecke et al. 2010:93ff.). So wird von einer „Kultur der Zusammenarbeit in den MSOs gesprochen, in der Haupt- und Ehrenamtliche auf Augenhöhe arbeiten“ (ebd.:97).

Stiftungen sind nicht demokratisch verfasst, da sie dauerhaft den Willen ihrer StifterInnen zu erfüllen haben; zudem sind sie mitgliederlos. Ihre Legitimation in Demokratien ist daher umstritten (Hummel 2019a). Sie sind durch ihre Satzung hierarchisch strukturiert, zumal der Gesetzgeber durch die Verpflichtung zur genauen Eingrenzung des Stiftungszwecks die Ausbildung von stärkeren Demokratisierungsstrukturen in den Stiftungsorganen verhindert. Der wachsende Anteil an Bürgerstiftungen, also der gemeinsamen Stiftungsunternehmung vieler Bürgerinnen und Bürger, kann in diesem Sinne als demokratischer Formwandel verstanden werden, wobei auch hier Studien darauf hinweisen, dass die Vernetzung und Steuerung von Bürgerstiftungen teilweise stark von einzelnen Personen abhängen und gelenkt werden. Und obwohl die Bürgerstiftungen oft periodische Treffen mit ihren Spendern abhalten, sind diese nicht oder kaum in die Entscheidungsprozesse eingebunden (Krikser 2013). Eine aktuelle Befragung im Stiftungspanel des Bundesverbands Deutscher Stiftungen bei 553 Stiftungen zeigt, dass demokratische Prinzipien zwar im externen Handeln eine zentrale Rolle einnehmen, innerhalb der Stiftungen aber kaum umgesetzt werden. Dabei partizipieren die Mitarbeitenden in den meisten Stiftungen zwar aktiv, werden transparent informiert und können ihre Ideen einbringen. Eine Partizipation in Form von Befragungen findet jedoch nur in gut einem Fünftel der Stiftungen statt. Dies liegt insbesondere daran, dass institutionalisierte Beteiligungsformate und -prozesse fehlen; so besitzen nur 3 Prozent der Stiftungen einen Betriebsrat (Bundesverband Deutscher Stiftungen 2019b).

Gemäß den Befragten sind demokratische Prinzipien in ZGO aber weitgehend integriert. Über das Vereins- und Stiftungsrecht hinaus verpflichten sich immer mehr ZGO zu Partizipation und

Transparenz, etwa im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen oder bei internen Prozessen (I 1, 8). Zudem herrscht, so die Aussagen, ein anderer Umgang in und zwischen den Organisationen als früher. Es gehe weniger um einzelne Personen als um die Organisationen selbst; die Kommunikation sei „weicher“, kooperativer und weniger konfrontativ geworden (I 1). In einigen Organisationen wird bei wichtigen Entscheidungen gar ein Konsensprinzip angewandt (I 8, 9, 11). Landesverbände und andere Mittlerorganisationen fördern demokratische Prinzipien durch *good governance policies*. (I 10).

Dass die internen Abläufe in ZGO sehr heterogen ausgebildet sind, zeigen die Interviews. Es wird in manchen (I 10) aber keineswegs in allen ZGO daran gearbeitet, auch informelle Akteure zu integrieren. Aber wie bei der Demokratisierung von Prozessen fehlen vielerorts verbindliche *policies*. Damit hängt die Umsetzung stark vom Willen Einzelner ab (I 4). Es wurde mehrfach erwähnt, dass demokratische Mitbestimmung auch seine Grenzen hat, Entscheidungsprozesse verzögern und nicht immer sinnvoll angewendet werden kann (I 7, 8, 11, 12, 14). In Dachverbänden sei es oft schwer, die Heterogenität der Interessen und Bedarfe der Mitgliedervereine zu erfassen und zu gemeinsamen Entscheidungen zu finden (I 10). Auch komme es vor, dass Partnerorganisationen ihre Mitbestimmung und die damit verbundene Verantwortlichkeit gar nicht annehmen wollen oder aufgrund ihrer Expertise nicht ausfüllen können (I 4, 10). Die Stakeholder müssten daher erst handlungsfähig gemacht werden. Dazu brauche es eine bessere Aufarbeitung und Zugänglichkeit von Wissen und Daten (I 10).

7.4 Gender und Diversität

Neben der Mitbestimmung ist vor allem das Thema der geschlechtlichen, zunehmend auch der ethnischen Gleichstellung ein wichtiger innerorganisatorischer Entwicklungsaspekt. Auch andere Fragen in Bezug auf Diversität von Mitgliedern, haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeitenden sowie Führungskräften stellen sich immer häufiger.

Trotz seiner mehrheitlich weiblichen Beschäftigungsstruktur – etwas drei Viertel aller Beschäftigten sind weiblich – sind „Positionen mit Entscheidungsmacht, Prestige und Ansehen [...] überwiegend männlich besetzt. Die weniger einflussreichen Tätigkeitsfelder und Partizipationsebenen sind dagegen vorwiegend Frauen vorbehalten“ (Hinterhuber 2007:14). Laut einer Untersuchung von 2017 lag der durchschnittliche Frauenanteil bei hauptamtlichen Vorständen bei 27 Prozent, in den Aufsichtsräten bei 28 und in Kuratorien bei 33 Prozent (Zimmer et al. 2017). Nur in den hauptamtlichen Geschäftsführungen zeigt sich mit 50 Prozent Frauenanteil zumindest eine Angleichung der Verhältnisse; allmählich wächst auch der Anteil in Gremien mit beratender Funktion (bspw. Beiräten) (ebd.).

2019 wurde in Deutschland der gemeinnützige Verein FAIR SHARE of Women Leaders e.V mit dem Ziel gegründet, weltweit mehr Frauen in Führungspositionen in ZGO zu bringen. Der FAIR SHARE Monitor misst jährlich den Frauenanteil in Geschäftsleitungen und Aufsichtsgremien von ZGO und macht transparent, welche Organisationen einen angemessenen Anteil in ihren eigenen Strukturen erreichen. Der Monitor 2021 stellt fest, dass in den 159 untersuchten deutschen Organisationen rund 70 Prozent der Belegschaft, aber nur 39 Prozent der Mitglieder von Leitungsteams und Aufsichtsgremien Frauen sind. Nur 36 Prozent dieser ZGO werden von einer Frau geleitet (Fairshare 2021).

Ähnlich den Werten in Wirtschaft und Politik zeigt sich also auch in der Zivilgesellschaft eine geschlechterbezogene Repräsentationslücke in entscheidenden Gremien und Führungspositionen. Trotz der im Vergleich zur Wirtschaft weitaus flexibleren Arbeitszeitmodelle bleibt die Bestellung in die Führungsebenen von ZGO konservativen Rollenmustern verhaftet. Frauen - als Hauptanspruchnehmende von Teilzeit - werden allzu oft übergangen oder bei gleicher Tätigkeit schlechter entlohnt (Zimmer et al. 2017). Dies weist etwa eine Studie für den Tätigkeitsbereich der FundraiserInnen nach (Reese/Hummel 2018).

Auch im bürgerschaftlichen Engagement zeigt sich, dass Frauen deutlich seltener Gremien- oder Führungspositionen (bspw. in Vereinsvorständen) einnehmen. Sie übernehmen zu 19 Prozent Ehrenämter und feste Aufgaben beim Engagement, Männer zu 26 Prozent. Dagegen sind die Anteile der weniger fest eingebundenen Helfenden unter Frauen und Männern mit 22 bzw. 23 Prozent etwa gleich (BMFSFJ 2016). Zudem ist das Erscheinungsbild des Engagements durch die unterschiedlichen Präferenzen der Geschlechter geprägt: Männer sind häufiger im Sport aktiv als Frauen. Weitere Männerdomänen sind die sog. Blaulicht-Organisationen; politisch engagierte ZGO und Gewerkschaften sowie Berufsverbände. Frauen engagieren sich dagegen weitaus stärker im Gesundheits- und Sozialbereich, in Schulen und Kindergärten sowie in den Kirchengemeinden und Religionsgemeinschaften (ebd.). In MigrantInnenorganisationen engagieren sich häufiger Frauen als Männer mit Migrationshintergrund (SVR 2020a:4f.). Die Organisationen erwiesen sich dabei als sichere Orte, an denen die Frauen ihre eigene Stimme (wieder) finden können (Reinecke et al. 2010:97).

Auch in Bezug auf die Diversität von Mitarbeitenden, Mitgliedern und Freiwilligen besteht für viele deutsche ZGO Entwicklungsbedarf. Im ZiviZ Survey beschrieben viele Organisationen ihre Mitglieder und Freiwilligen als weitgehend kulturell homogen (Priemer et al. 2017). Positiv stechen Organisationen aus den Bereichen Sport, Bildung und Erziehung, internationale Solidarität und religiöse Vereinigungen heraus. Diese können relativ oft Mitglieder mit Migrationshintergrund für sich gewinnen (ebd.). Eine aktuelle Befragung zur Diversität in Kultureinrichtungen zeigt, dass die Befragten aus Bundesmitteln geförderten Kultureinrichtungen und -institutionen zumindest in Teilen als divers bezeichnet werden können. Der Anteil von Menschen mit Behinderungen und Migrationshintergrund in den Organisationen entspricht in etwa dem Bevölkerungsdurchschnitt. Ältere Menschen sind deutlich überrepräsentiert (Priller et al. 2021).

Das Problem der Überalterung, insbesondere in leitenden und hauptamtlichen Positionen, ist auch in vielen anderen ZGO zu finden. Dabei wird oft gesagt, dies liege am mangelnden Bindungs- und Engagementwillen der Jüngeren. Studien zeigen, dass auch die Organisationen selbst erheblich zum Problem beitragen und zu wenig oder die „falsche“ Nachwuchsarbeit leisten. Zentral ist dabei, dass sich jüngere Menschen von den Organisationen mehr Einbindung und Mitbestimmung wünschen (Alscher 2017). Zu ähnlichen Befunden kommen andere Studien. Dabei fehlen z.T. auch individuelle und gesellschaftliche Voraussetzungen für junges Engagement, etwa ausreichende Zeitressourcen. Die Schule erwies sich als wichtigster Anknüpfungspunkt für junges Engagement (BFSFJ 2016:3). Dabei lag der Anteil der sich engagierenden jungen Menschen zwischen 14 und 25 Jahren 2017 mit fast 50 Prozent über der Engagement-Beteiligung des Durchschnitts der Bürgerinnen und Bürger. Und: Die Engagementbereitschaft junger Menschen, die aktuell nicht freiwillig engagiert sind, ist relativ hoch (BFSFJ 2016:4). In Bezug auf die Teilhabe und Mitarbeit von Menschen mit Behinderungen zeigt sich in einer Befragung, dass diese sich insgesamt noch kaum mit inklusivem Engagement

beschäftigen. Die Menschen werden durch die Organisationen nach wie vor eher als Empfänger von Leistungen denn als Aktive wahrgenommen (Holzhauer 2020).

Die Interviews bestätigen deutlich den Mangel an gleichberechtigter Repräsentation und Teilhabe. Viele Organisationen haben die Themen erkannt, aber weder eine entsprechende Absichtserklärung noch eine Policy oder entsprechende Praxis etabliert (I 1, 2, 10, 11, 14,15). Eine große Gesundheitsorganisation setzt Diversität als Teil des internen Change-Management -Prozesses und des aktuellen Verbandspapiers auf (I 8). Ein Wohlfahrtsverband integrierte 2021 Diversität als Teil des Qualitätsmanagements und gibt nun vor, dass die Leitungs- und Personalstruktur divers sein muss, das Präsidium auf Bundesebene von einer Doppelspitze geleitet wird und in den ehrenamtlichen Gremien Genderquoten eingehalten werden (I 7). Allerdings berichtet dieselbe Organisation davon, diese *policy* in den Ortsvereinen nicht umsetzen zu können (I 7). Ähnliche Probleme bestehen im Bereich des Sports, wobei es den Dachverbänden an Daten zu Mitglieder- und Gremienzusammensetzung mangelt, um hier gezielt eingreifen zu können. Im Allgemeinen würden die Werte sehr unterschiedlich gelebt (I 10). Zudem unterscheidet sich das Verständnis der Organisationen von Diversität erheblich, auch in Bezug auf dessen Tiefe. Als möglicher Vorteil scheint sich die organische Entwicklung von ZGO aus informellen, losen Strukturen zu erweisen (I 11, 14). In kleineren, jüngeren und bewegungsorientierten Organisationen sind Aspekte der Diversität und Geschlechtergerechtigkeit oft stärker berücksichtigt (I 9, 15); für beratend tätige Organisationen erwiesen sie sich als zentral (I 15). Viele von ihnen verfolgen auch eine intersektionale Betrachtung im Umgang mit Diversität und Inklusion.

7.5 Kooperation

„Die Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft als Arena autonomer, selbst ermächtigt handelnder Akteure gründet sich unter anderem auf deren Netzwerkcharakter. [...] Im Anschluss an Manuel Castells (2017), der ganz generell von einer Netzwerkgesellschaft spricht, fordert Friedrich Fürstenberg (2011) die ‚Einbindung von Netzwerken in einen umfassenden Institutionalisierungsprozess global relevanten Handelns unterschiedlichster Akteure‘ “ (Strachwitz et al. 2020:180).

Die allgemeine Kooperation und Netzwerkbildung innerhalb der Zivilgesellschaft werden als vorhanden, aber ausbaufähig beschrieben. Erst seit 2005 besteht mit dem Bündnis für Gemeinnützigkeit ein Netzwerk von Dachorganisationen (u. a. dem Deutschen Naturschutzring, dem Deutschen Kulturrat, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, dem Deutschen Olympischen Sportbund, dem Bundesverband Deutscher Stiftungen) das aber keineswegs alle und überwiegend die eher korporatistischen Subsektoren der Zivilgesellschaft umfasst. Dabei konzentriert es sich im Wesentlichen auf die Bündelung von Forderungen an den Gesetzgeber und tut sich oft schwer, gemeinsame Positionen zu formulieren. Die Zivilgesellschaft zeichnet sich zudem durch große Formalisierungsunterschiede aus. Sehr stark institutionalisierte Player zählen ebenso dazu wie dynamische Mitgliederverbindungen und spontane, informelle Kollektive (bspw. Bewegungen und Initiativen). Dies und die Heterogenität der ZGO erschweren eine breite und bereichsübergreifende Kooperation und Vernetzung ihrer Organisationen. Relativ häufig und zunehmend finden sich aber Bündnisse über Themen, etwa bei Umweltorganisationen oder in der humanitären Hilfe zusammen (I 6, 9, 14, 15). Die Wohlfahrtsverbände kooperieren bspw. zunehmend mit Bündnissen gegen Klimawandel oder für Demokratie und berichten davon, dass sich dies positiv auf ihr politisches

Engagement auswirkt (I 7). In einigen Bereichen wie der Wohlfahrtspflege sind viele ZGO über Verbandsstrukturen in Netzwerke eingebunden oder sogar vom Staat oder den Sozialversicherungsträgern zu Zwangskartellen zusammengeschlossen worden. Dagegen sind traditionelle, zum Teil über viele Jahrzehnte gewachsene und gepflegte Allianzen, bspw. zwischen der CDU/CSU, der katholischen Kirche und dem Caritasverband durch unterschiedliche Positionierungen zum sog. Kirchenasyl für von Abschiebung bedrohte Geflüchtete zerrüttet. Andere, etwa im Kulturbereich oder Bürgerrechtsorganisationen, bauen diese erst langsam auf oder lehnen sie aufgrund von Autonomieerwägungen ab. MigrantInnenorganisationen zeichnen sich in der Regel durch einen hohen Vernetzungsgrad aus, und zwar sowohl mit anderen zivilgesellschaftlichen wie auch mit staatlichen Stellen (Reinecke et al. 2010:93ff.; SVR 2020b:4).

Zu stark etablierte Netzwerke können dahingehend kritisiert werden, dass sie „einer korporativen Institutionalisierung zu Lasten spontaner kreativer Aktion“ (Strachwitz et al. 2020:182) den Vorrang lassen. Zudem haben große institutionelle Netzwerke erheblich größeren Einfluss auf Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse als kleinere oder spontane Netzwerke von sozialen Bewegungen und Bürgerinitiativen. Formelle Verbandsstrukturen und Kooperationsmechanismen werden jedoch zunehmend von Ad-hoc-Koalitionen von gleichgesinnten ZGO abgelöst. Der Einfluss und die Regelungskompetenz von Dachverbänden, ausgeprägt vor allem in Wohlfahrts- und Sportverbänden hat in den letzten Jahren deutlich abgenommen, nicht zuletzt befördert durch den Wettbewerb mit kommerziellen Anbietern und im Wohlfahrtswesen durch den Wegfall der Zwangsmitgliedschaft im Sozialhilfe- und Steuerrecht.

Die informellen Akteure der Zivilgesellschaft gewinnen zunehmend an Bedeutung. Ihre Merkmale sind unter anderen der Verzicht auf formelle Verfasstheit, der oft kurzfristige Charakter und die Konzentration auf ein eingeschränktes (aktuelles) Handlungsfeld. Auf die Frage nach einer Kooperation mit diesen informellen Formen von Zivilgesellschaft gaben die meisten Befragten aus anderen Zusammenschlüssen an, zwar eine Idee von informeller Zivilgesellschaft, aber wenig systematische Kooperationsbeziehungen zu haben (INKA 2014). Der Wille dazu und das Bewusstsein der wachsenden Relevanz der informellen Zivilgesellschaft ist jedoch verbreitet (I 2, 5, 6, 10, 12, 14). So versuchen zwei Organisationen die FFF-Bewegung gezielt zu stützen und VertreterInnen als ReferentInnen einzuladen (I 2, 6). Die schon länger bestehende Plant-for-the-Planet-Stiftung betreut die für FFF bestimmten Spenden. Auch in Engagementbeiräten und in Sportverbänden wird gezielt daran gearbeitet, Formate der Kooperation, sowie Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung zu erarbeiten (I 10). Eine befragte Organisation sieht sich selbst u. a. als Dienstleisterin für informelle Akteure und bietet diesen etwa einen Zugang zu finanziellen Mitteln (I 14). Dennoch wird die Geschlossenheit und "Etabliertheit" von ZGO als hinderlich für den Austausch mit weniger organisierten Akteure wie Bewegungen gesehen (I 6). Die Kooperation der informellen und formellen Zivilgesellschaft könne die bestehenden Strukturen nicht nur unterstützen, sondern auch untergraben. Etwa wird kritisiert, dass einige Initiativen viel „Wind machen aber wenig erreichen“ (I 5). Ebenso werden die informellen Akteure nicht immer als legitime Partner betrachtet (I 8). Es sei auch schwerer, die informelle Zivilgesellschaft in Bezug auf ihre Grundrechtskonformität zu bewerten (I 10).

Die Interviews bestätigen, dass die Vernetzung der ZGO nach Tätigkeitsbereichen und Organisationen erheblich variiert. Nicht selten scheinen sich ZGO als die Konkurrenten zu begegnen, die sie an vielen Stellen tatsächlich auch sind; sie versuchen nicht unbedingt, Felder auszuloten, auf denen sie

sach- und zielorientiert zusammenarbeiten können. Dies wird zum Teil als großes Hindernis wahrgenommen (I 14, 15). Persönliche Kontakte und Vertrauen spielen eine zentrale Rolle. Wie sehr eine ZGO mit anderen zusammenarbeitet, hängt oft vom Engagement oder persönlichen Netzwerk einzelner Personen ab (I 1). Zudem können sich aufgrund mangelnder Ressourcen nicht alle Organisationen die Vernetzung leisten (I 6). Vernetzung sei, so wurde betont, auch kostenintensiv (I 11). Manchmal scheitere eine Zusammenarbeit auch daran, dass sich ZGO nicht kennen oder ein „Eintrittsgeld“ in Bündnisse und Netzwerke, oft in Gestalt von Anpassung an bestehende Regeln und Konventionen, gezahlt werden müsse (I 6). Kleinere und neue Organisationen werden bei Kooperationen andererseits oft nicht berücksichtigt. Manche von ihnen scheuen auch bewusst die größeren Dachverbände, da sie weder mit der Notwendigkeit der Begleichung von Mitgliederbeiträgen noch der Machtposition und der damit einhergehenden Abhängigkeit der Mitgliedervereine von den Verbänden einverstanden sind (I 12). Digitale und damit anonymere Vernetzungstools werden in Deutschland noch wenig eingesetzt. Als ver hindernd wird das mangelnde technische Knowhow vieler Organisationen und die Abhängigkeit von großen Anbietern wahrgenommen (I 1). Dabei zeigen Studien das große Potential im Aufbau von zivilgesellschaftlichen Netzwerkstrukturen durch soziale Medien (Meissner 2015). Bei den Organisationen fehlt es aber auch an übergreifendem Wissensmanagement, sowie Training im Bereich *media literacy* und im Umgang mit digitalen Tools (I 1). Gleichzeitig fehlten ZGO, die sich der Aufgabe der Vernetzung als solcher widmen (I 6). Es wird jedoch wahrgenommen, wie wichtig die lokale Vernetzung und Kooperation für das Gelingen von Projekten und die gegenseitige Bestärkung ist (I 2, 11, 12, 14). Die aktuelle Studie zu den Auswirkungen der Coronapandemie bestätigte, dass ZGO mit guten und engen Netzwerken erheblich besser durch die Krise kamen als solche, die entsprechende erst während der Pandemie oder gar nicht aufzubauen versuchten. Die Zivilgesellschaft erwies sich dabei als Ressourcenquelle, nicht nur in finanzieller, sondern auch infrastruktureller und mentaler Hinsicht (Schrader et al. 2020; Schrader 2021).

Eine europäische Zivilgesellschaft nehmen die wenigsten wahr, allerdings werden Bemühungen der EU dahingehend als positiv bewertet. Gleichzeitig zeigen Studien, dass sich die Vernetzungen von ZGO mit internationalen Kampagnen, bspw. gegen TTIP oder das GATT-Abkommen verstärken und die entsprechenden Netzwerke (bspw. das Seattle to Brussels Network) auch über die jeweiligen Kampagnen heraus bestehen können (Kaibel 2021). Von einer der befragten international agierenden Organisationen wurde die internationale Vernetzung teilweise als besser als die nationale gewertet (I 2). Zwei Organisation berichteten von engem Kontakt zu europäischen Dachverbänden aus ihrem Tätigkeitsbereich (I 5, 11). Die europäischen Organisationen würden sich, so wurde betont, gegenseitig unterstützen, teilweise auch finanziell. Die deutsche Organisation nehme dabei eine privilegierte Position gegenüber anderen europäischen Organisationen ein (I 5). Eine grundlegende Schwierigkeit in der Kooperation solcher Netzwerke mit intergouvernementalen Stellen erscheint allerdings unauflösbar. Die Zivilgesellschaft kennt kaum bevollmächtigte VertreterInnen und muss daher die Auswahl der GesprächspartnerInnen weitgehend der Gegenseite überlassen, die dieses Defizit nicht selten zu ihren Gunsten ausnutzt.

7.6 Hybridisierung

Die zivilgesellschaftliche Arena hat sich nie vollständig und eindeutig von denen des Marktes und des Staates abgrenzen lassen. Als Ausformungen der Überschneidung und der Graubereiche werden

etwa die wirtschaftsnahen Gewerkschaften oder die gemeinnützigen Kapitalgesellschaften beschrieben, die sich seit dem 19. Jahrhundert als Träger, großer gemeinwohlorientierter Betriebe großer Beliebtheit erfreuten (Alberg-Seberich et al. 2018). Auch die Genossenschaften vereinigen idealtypisch Elemente des Marktes und der Zivilgesellschaft in sich. Aktuell lässt sich eine zunehmende Hybridisierung aller Arenen erkennen – und dies sowohl in Hinblick auf ihre Logiken als auch in den organisatorischen Erscheinungsformen, wobei die Stoßrichtung des Wandels jeweils von beiden Seiten erfolgen kann. So hat etwa der Staat durch *New-Public-Governance*-Modelle versucht, Handlungslogiken des Marktes und in geringerem Maße auch der Zivilgesellschaft in seine Abläufe zu integrieren (Pestoff et al. 2012). In der Wirtschaft gewinnen neben traditionellen Hybridformen, insbesondere Genossenschaften, die Sozialunternehmen zunehmend an Gewicht (s. bspw. Yunus/Weber 2010). Gleichzeitig tauchen in der Zivilgesellschaft immer mehr Hybride auf: „Im Sinne einer formalen Zuordnung zur Zivilgesellschaft ist zwischen Ansätzen, die sich den Kriterien der Zugehörigkeit unterwerfen (insbesondere dem Ausschüttungsverbot) und solchen, die dies nicht tun, zu unterscheiden. Gleichwohl sind marktgemäße Ansätze, die auf eine Ausschüttung nicht verzichten oder eine geringere Gewinnerwartung akzeptieren, legitim und leisten überaus positive Beiträge sowohl in Erfüllung ihres Geschäftszwecks als auch zur Verdeutlichung alternativen Wirtschaftens, das die Gewinnerwartung nicht zum absoluten Maßstab macht“ (Strachwitz et al. 2020:138).

Die Anwendung zivilgesellschaftlicher Logik durch sog. *Social Entrepreneurship* oder auch Sozialunternehmer, findet verstärkt Anwendung, denn die Zahl der Hybridorganisationen nimmt, gerade im Bereich der Startups, deutlich zu (Strachwitz et al. 2020:137). *Social Entrepreneurship* zeichnet aus, dass sie mit marktbasierter Methoden innovative und nachhaltige Lösungsvorschläge bereitzustellen, die primär das Ziel verfolgen, einen sozialen oder ökologischen Mehrwert zu schaffen. Häufig adressieren sie gesellschaftliche und ökologische Herausforderungen, die von Staat und Wirtschaft bisher nur unzulänglich angegangen werden. Die ganze Unternehmung ist auf den prosozialen Zweck ausgerichtet, was *Social Entrepreneurship* von sozialorientierter *Corporate Responsibility* (CSR) unterscheidet (Yahyaoui 2021).¹¹ Beispiele für solche Sozialunternehmen sind der Getränkehersteller viva con aqua, das Start-Up Einhorn, das Intimprodukte herstellt oder die Suchmaschine ecosia. Gleichzeitig nimmt auch die Zusammenarbeit von Stiftungen mit Unternehmen zu. Nach Studien ermöglichen diese „gemeinnützige intersektorale Kooperationen (...) den Partner (...) durch ihre komplementären Ressourcen eine höhere Problemlösungsfähigkeit und Wirkung in der Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen“ (Tauß 2018:5).

Eine Besonderheit des deutschen Stiftungswesens ist, dass Stiftungen alleinige Eigentümer von Unternehmen sein können. Die Unternehmensbeteiligungen gemeinwohlorientierter Stiftungen werfen nicht nur rechtliche – etwa hinsichtlich Vermögensallokation und Kapitalverzinsung – sondern auch abgrenzungsbezogene Fragen auf. Deutlich treten bei den rund 500 Stiftungen, die Allein- oder

¹¹ Auch bei diesen gesellschaftlichen Engagements von Unternehmen ist eine Zunahme zu beobachten (Backhaus-Maul et al. 2019) Nicht nur engagieren sich Unternehmen, etwa aus PR-Gründen, öfter für gemeinnützige Zwecke (vgl. *Corporate Philanthropy, Corporate Social Responsibility*); sie positionieren sich auch zunehmend politisch (vgl. *Corporate Political Activity/Responsibility, Corporate Citizenship*). Begründet wird diese Entwicklung mit unternehmensinternen oder -externen Faktoren. Zu ersterem gehören etwa Kosten durch gesellschaftliche Fehlentwicklungen und die Innovationsfreudigkeit, zu letzterem die Erwartungshaltung von Kundinnen (Molthagen-Schnörring 2018:19f.).

Mehrheitseigentümer von Wirtschaftsunternehmen sind, Mentalitäts- und Handlungs- sowie Interessenüberschneidungen mit ihren Unternehmen zu Tage.

Die Grenzen zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft verschwimmen mit den geschilderten Entwicklungen zunehmend, weshalb auch von *fuzzy edges* gesprochen wird (More-Hollerweger et al. 2014:23). Es mag daher auch geboten sein, einzelne Organisationen als in der Zivilgesellschaft und gleichzeitig in einer anderen Arena verortet zu sehen. Hybridformen zwischen der staatlichen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Orientierung sind in Deutschland traditionell auch im Dienstleistungssektor über die durch das Subsidiaritätsprinzip gekennzeichnete Gewährleistung im Wohlfahrtsbereich weit verbreitet. So wird bspw. ein Drittel aller Krankenhausbetten in Deutschland von Krankenhäusern in zivilgesellschaftlicher Trägerschaft vorgehalten, die große Unternehmungen mit allen notwendigen unternehmerischen Anforderungen darstellen, einer massiven staatlichen Regulierung unterliegen und zugleich mit staatlichen (bspw. Universitäts- oder kommunalen) sowie mit privatwirtschaftlichen Krankenhäusern in einem, wenngleich regulierten, Wettbewerb stehen.

Die Kombination von Marktinstrumenten und prosozialer Ausrichtung stößt in der Praxis auf Hürden: „Wenn [Sozialunternehmen] eine gewinnorientierte Rechtsform wählen, lassen sich soziale und finanzielle Ziele und Methoden nur schwer miteinander vereinbaren und kombinieren. So profitieren gewinnorientierte Organisationen nicht von etwaigen Steuererleichterungen für ihre sozialen Bemühungen, haben keinen Zugang zu Spenden und können nicht auf ehrenamtliche Mitarbeitende zugreifen, die ihr Engagement hauptsächlich in gemeinnützigen Vereinen ausüben. Häufig sehen SozialunternehmerInnen sich daher gezwungen, eine komplexe Unternehmensstruktur aufzubauen, die bspw. eine Stiftung mit einer gewinnorientierten Rechtsform (zum Beispiel einer GmbH) kombiniert, um so immer noch ein soziales Anliegen ausweisen zu können und von dessen Vorteilen zu profitieren. Entscheiden sich die SozialunternehmerInnen für eine Rechtsform aus dem gemeinnützigen Bereich, zum Beispiel für eine gemeinnützige Unternehmungsgesellschaft (gUG) oder einen eingetragenen Verein (e.V.), fehlt es ihnen wiederum an Möglichkeiten der Generierung von Gewinnen und der Gewinnausschüttung“ (Yahyaoui 2021). Auch finden prosoziale Start-Ups weniger häufig Wagniskapitalgeber, weswegen sie häufig Formen des Crowdfunding wählen, um ihre Finanzierung sicherzustellen (ebd.). In den letzten Jahren sind zunehmend Modelle für eine Zweigleisigkeit erprobt worden, ohne dass sich eines davon bisher hätte durchsetzen können.

Eine Besonderheit stellen in diesem Zusammenhang die zunehmenden staatlich gegründeten oder initiierten und finanzierten Vereine und Stiftungen dar, die trotz ihrer privatrechtlichen Rechtsform und formalen Zugehörigkeit zur Zivilgesellschaft an Verwaltungsgrundsätze und Direktiven des Staates gebunden bleiben. Dazu zählen bspw. die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (24.000 Mitarbeitende), die Fraunhofer Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. (29.000 Mitarbeitende) oder das Goethe-Institut e.V. (3.500 Mitarbeitende), aber auch zahlreiche kleinere Einrichtungen, bspw. das Zentrum für den europäischen Dialog Villa Vigoni e.V.

Schließlich übernehmen ZGO ökonomische oder administrative Logiken, etwa durch eine „Verkennzeichnung“ der Arbeitsprozesse, also der zunehmenden Quantifizierung solidarischen Handelns. Dazu zählen Versuche der Impact-Messung, aber auch das Controlling der Bedarfe, die zunehmende Projektevaluationen und die Anpassung an behördenähnliche Arbeitsabläufe (s. Abs. 7.2.). Gleichzeitig

treten Unternehmen zunehmend als Anwälte für marginalisierte Gruppen, wie etwa LGBTQI-Personen und MigrantInnen auf, und positionieren sich zu politischen Themen wie der europäischen Integration, der Digitalisierung und dem Umweltschutz (Molthagen-Schnöring 2018:23). Sie werden also im Handlungsreich der Zivilgesellschaft tätig.

7.7 Digitalisierung

Die Digitalisierung bietet der Zivilgesellschaft neue Möglichkeiten der Interaktion und Kommunikation. Sie unterläuft dadurch die *gate-keeper*-Funktion großer Medienhäuser und ermöglicht erhebliche Kosteneinsparungen. Dies schätzen auch die InterviewpartnerInnen sehr.

Doch nicht alle ZGO stehen der Digitalisierung aufgeschlossen gegenüber oder nehmen sie bisher als Aktionsfeld wahr. Gerade in Bezug auf die Nutzung sozialer Medien scheuen manche die „Änderungsprozesse in Richtung Offenheit, Dialog und Transparenz“ (Strachwitz et al. 2020:304). Für 51 Prozent der deutschen ZGO stellt die Digitalisierung eine große oder sehr große Herausforderung dar, so das Ergebnis einer Befragung von 4.595 VertreterInnen deutscher ZGO 2019/20. Insbesondere in der Einhaltung des geltenden Rechts und von kleinen Organisationen werden die Schwierigkeiten als groß eingeschätzt (Edinger-Schons et al. 2020:19f.). So wurde etwa die im Mai 2018 in Kraft getretene EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) mit großer Verunsicherung umgesetzt, da es hohe Rechtsunsicherheit, aber nur wenige Beratungsoptionen für ZGO gab.

Neben Aspekten der organisationsinternen Digitalisierung stellt sich für ZGO die Frage, wie sie die Digitalisierung gestalten können (Rasmussen 2019:6). ZGO können neben der Vermittlung digitaler Kompetenz auch den Zugang zu Netz und Technik herstellen, datenbasierte Innovationen ermöglichen und digitale Zukunftsvisionen entwerfen. Eine der wichtigsten Aufgaben liegt für die Zivilgesellschaft andererseits darin, für den Schutz der Persönlichkeit und Privatsphäre im digitalen Raum zu kämpfen (ebd.). Studien dazu, wie der Digitalreport 2020 und ‚Digitalisierung braucht Zivilgesellschaft‘, sehen die ZGO bisher eher als reaktiv denn gestaltend agierend (Edinger-Schons et al. 2020; Rasmussen 2019). Es fehlt an digitaler Sensibilität, Kompetenz, Sprechfähigkeit und notwendigen Investitionen. Cloud-Lösungen werden bisher fast nur zum Teilen von Dokumenten genutzt, bieten aber erhebliches Potential. Gleichzeitig bestehen große Vorbehalte bezüglich der Datensicherheit (Edinger-Schons et al. 2020:32).

Insgesamt sind größere Organisationen in der digitalen Integration und Bildung erheblich weiter (ebd.:35ff.). Digitalisierung wird dabei fast ausschließlich als Mittel der Arbeitserleichterung gesehen. Weniger als die Hälfte der befragten ZGO nutzen sie umfassend, um ihre soziale Wirkung zu erhöhen. Digitale (Mit-)Gestaltung ist noch kein wirkliches Engagementfeld der Zivilgesellschaft (ebd.:24). Verbände – mit Ausnahme des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft und des Rats für Kulturelle Bildung – nehmen kaum eine führende Rolle in der Digitalisierungsförderung ein. Sie findet zwar statt, verändert aber nicht „wie Verbände ihre Rolle/ ihren Auftrag gegenüber Mitgliedern und/oder der Politik wahrnehmen“ (Rasmussen 2019:83).

In 40 Prozent der Organisationen sind hauptsächlich Ehrenamtliche für die Digitalisierung verantwortlich, ein Fünftel der ZGO verfügen über keine hauptverantwortliche Person für IT. Nur in seltenen Fällen umfassen Arbeitsplatzbeschreibungen auch eine Zuständigkeit für IT-Aufgaben. Es fehlt

weithin an Wissen und an Ressourcen, sich dieses einzukaufen. Zumeist bilden sich die Verantwortlichen in einem Selbststudium fort, immerhin verfügen sie zu 29 Prozent über eine informatische Berufsausbildung. Schulungen für Mitarbeitende werden kaum angeboten (Edinger-Schons et al. 2020:35ff.).

Alle befragten Organisationen identifizierten die Digitalisierung als ein bedeutendes und durch die Pandemie Relevanz gewinnendes Handlungsfeld. Viele Organisationen haben digitale Tools in ihre internen Prozesse, einige auch in externe Kommunikationsprozesse integriert und fühlten sich technisch relativ gut gerüstet. Allerdings gibt es hier immer noch viel Verbesserungspotential, sowohl im digitalen Arbeiten und der digitalen Vernetzung als auch beim digitalen Wissensmanagement und -*sharing* (I 4). Insbesondere kleine und wenig professionalisierte Organisationen sind davon betroffen (I 7, 8). Ebenso fehlen auch auf Seiten der Freiwilligen und Mitglieder das Wissen und die Technik zur digitalen Vernetzung. Eine Seniorenorganisation berichtete, nur 55 Prozent der Mitglieder verfügten über eine Mailadresse, wodurch die Kommunikation erheblich zeit- und kostenintensiver sei (I 12).

Gleichwohl hat sich in den letzten Jahren auf dem Gebiet des Datenschutzes, des digitalen Persönlichkeitsschutzes und im Zusammenhang mit Kampagnen gegen Hatespeech eine vitale zivilgesellschaftliche Community gebildet. Teilweise stellen ZGO hier die führenden ExpertInnen im Feld. Die international tätigen Organisationen Wikimedia Foundation, Chaos Computer Club und Open Knowledge Foundation gelten als digitale Spezialisten der ersten Stunde (Rasmussen 2019:19). Initiativen, Kampagnen und Vereine wie HoGeSatzbau, HateAid und netzpolitik.org engagieren sich online gegen Hass und bieten auch immer häufiger Bildungsangebote in diesen Bereichen an. Auch bei der öffentlichen Kommentierung von Regulierungsmaßnahmen nehmen ZGO eine wichtige Kontrollfunktion ein. So wurde das 2017 verabschiedete NetzDG-Gesetz, das soziale Netzwerke dazu zwingen sollte, illegale oder Hassrede enthaltende Posts zu löschen, von ExpertInnen als ineffizient kritisiert (Gastautor 2017). Auf die Gefahr illegitimer Zensur und die Gefährdungen der Meinungsfreiheit im Internet wurde eindringlich hingewiesen (Reuter 2017a).

Ein gutes Beispiel dafür ist die Geschichte des seit 1990 bestehenden BND-Gesetzes, das im Dezember 2016 durch das Gesetz zur Auslands-Fernmeldeaufklärung umfangreich erweitert wurde und damit auch eine Massenüberwachung (BGBl 2017 1 Nr. 67) ermöglicht. Zudem wurden diverse Rechtsgrundlagen neu geschaffen, um den Einsatz von Staatstrojanern oder biometrischen Daten ausbauen zu können. Begründet wurden die Verschärfungen unter anderem mit Ausschreitungen rund um die G-20-Proteste, aber auch mit terroristischen Bedrohungen. Begleitet wurden sie von breiten zivilgesellschaftlichen Protesten (Biselli 2017). Das Bundesnachrichtendienstgesetz wurde, nachdem mehrere ZGO wie Reporter ohne Grenzen dagegen Klage eingereicht hatten, im Mai 2020 vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt, da es die Pressefreiheit (Art. 5 GG) und die Telekommunikationsfreiheit (Art. 10 GG) verletze (BVerfGE 2020, 1 BvR 2835/17 -, Rn. 1-332).

Kompetenzschulungen im Bereich der Digitalisierung von der Zivilgesellschaft für die Zivilgesellschaft werden in jüngster Zeit zunehmend angeboten, bspw. durch den European Hub for Civic Engagement des Progressiven Zentrums. Andere Organisationen spenden die nötige Hard- oder Software an Bürgerinnen und Bürger oder ZGO (Rasmussen 2019:20ff.). Zentral sind die teils deutschen,

teils internationalen Unterstützungsangebote von StoryHunt, betterplace-lab, helpsters, open-transfer, youvo.org und CorrelAid.

Auch der Staat gestaltet die Digitalisierung der ZGO mit. Etwa lancierte das BMSFJ unter der Überschrift ‚Digitale Agenda für eine lebenswerte Gesellschaft‘ Fachkonferenzen, Publikationen und Programme. Das BMI arbeitete mit betterplace.org und der Stiftung Bürgermut an der digitalen Bildung und Vernetzung der ZGO (Projekt D3-so-geht-digital) und gab Studien in Auftrag (u. a. Menschen.Leben.Integration, Blend Impact). ExpertInnen bemängeln dennoch das Fehlen einer ganzheitlichen Strategie für die digitale Zukunft und ein proaktiveres Umgehen der deutschen ZGO mit der Digitalisierung. Dabei sollte auf mehr Kooperation, Netzwerke und offeneres Arbeiten gesetzt werden (Rasmussen 2019:119ff.)

In vielen ZGO fehlt zudem ein nachhaltiges Wissensmanagement (I 1). Digitale Mittel werden als mögliche Lösung gesehen und sollen verhindern, dass Wissen mit dem Austritt einzelner Mitarbeitenden verloren geht (I 1). Den Potenzialen digitaler Medien und Plattformen stehen allerdings Fragen bezüglich des Umgangs mit den entsprechenden Programmen und persönlichen Daten gegenüber (I 1). Es scheinen bei den ZGO noch große Unwissenheit und Unsicherheit zu herrschen (I 1).

7.8 Auswirkungen der Corona-Pandemie

Am 27. Januar 2020 wurde der erste Covid-19-Infizierte in Deutschland identifiziert. Weitreichende Shutdown- und Hygiene-Maßnahmen, im Wesentlichen auf der Grundlage des mehrfach veränderten Bundesinfektionsschutzgesetzes (IfSG), folgten. Auf Grundlage des IfSG ordneten Bund und Länder vor allem Kontaktbeschränkungen an und veranlassten wiederholt die Schließung von Schulen, Kindertagesstätten, Einzelhandelsgeschäften mit Ausnahme von Lebensmittelgeschäften, Freizeiteinrichtungen und anderen Orten des öffentlichen Lebens. Einige Bundesländer reagierten dabei besonders restriktiv. So untersagte die sächsische Landesregierung ihren Bürgerinnen und Bürgern zwischenzeitlich, ihre Häuser ohne triftigen Grund zu verlassen. Die Kontaktbeschränkungen erstreckten sich ausdrücklich auch auf die Versammlungs- und Religionsfreiheit.

In der Corona-Pandemie wurden zudem gesetzliche Auflagen wie Hygiene- und Datenschutzverordnungen zu einer zusätzlichen Herausforderung für die meisten ZGO. Insbesondere mussten die in der Regel als Krankenhausträger, Katastrophen- und Bevölkerungsschutzeinheiten, Träger von ambulanten medizinischen Einheiten usw. hochqualifizierten zivilgesellschaftlichen Anbieter feststellen, dass sie allenfalls als Zuarbeiter, aber nicht als Partner in Vorbereitung und Vollzug von Schutzmaßnahmen gefragt waren. Bspw. wurden die klassischen Hilfsorganisationen (Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, DRK, Johanniter-Unfallhilfe, Malteser-Hilfsdienst) deutschlandweit überwiegend mit dem Betrieb der Impfzentren beauftragt. Die politisch Verantwortlichen beteiligten sie aber weder an der Planung noch an der Kommunikation.

Eine aktuelle Organisationsbefragung des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft zeigt, dass über zwei Drittel der ZGO von der Corona-Pandemie in starkem oder sehr starkem Masse betroffen sind. Dies äußerte sich insbesondere im veränderten Einsatz von Mitarbeitenden und den Möglichkeiten Leistungen zu erbringen. Dabei waren die Organisationen je nach Handlungsfeld und Organisationsgröße sehr unterschiedlich von Problemen betroffen (Schrader et al.

2020; Schrader 2021). Dies stellen auch andere Studien fest (Hutter et al. 2021). Dabei wurde mittels der Einteilung in systemrelevante und nicht-systemrelevante Tätigkeiten bestimmt, welche Organisationen in der Pandemie ihre Leistungen offline weiterführen konnten. Darin zeigte sich ein mangelndes Verständnis für die Relevanz vieler ZGO, denn auch Betreuungsangebote für SeniorInnen wurden untersagt. Dagegen sei das Bewusstsein für den Bereich der Pflege viel stärker vorhanden gewesen, so ein Befragter dazu (I 12).

Viele ZGO waren zunächst mit formalen Problemen konfrontiert, da sie von der Satzung zwingend vorgeschriebene Organsitzungen (Vorstandssitzung, Mitgliederversammlung usw.) infolge des Shutdowns nicht abhalten konnten. Dem wurde allerdings bereits im März 2020 dadurch abgeholfen, dass die Abhaltung von virtuellen Mitgliederversammlungen durch Gesetz gestattet wurde (BGBl. Teil I, S. 3328; BGBl. I, S. 569, 570). Zwar wurden nur diese im Gesetz ausdrücklich genannt; in Übereinstimmung mit der herrschenden Rechtsmeinung wurde diese Erlaubnis aber auch auf andere Organe angewandt. Von der Pflicht zur Einberufung wurden sie zudem gänzlich befreit, sofern die Durchführung nicht zumutbar oder digital möglich war (Art. 5 Abs. 2f. MaßnG-GesR). Auch gab es Erleichterungen zu Bestimmungen, über die Verwendung von Mitteln gem. dem vereinbarten Wirtschaftsplan für Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln (I 11).

Während viele Leistungen eingestellt oder verändert werden mussten, wurden 17 Prozent der ZGO, meist im Bereich der Daseinsvorsorge, von staatlicher Seite gebeten, während der Corona-Pandemie (zusätzliche) Aufgaben zu übernehmen (Schader 2021). In einer Studie des Instituts für Protest- und Bewegungsforschung gaben 40 Prozent der Befragten an, Krisenhilfe geleistet zu haben. So wurden durch die Pandemie Organisationen nicht nur ausgebremst, sondern teilweise auch resilienter und aktiver (Hutter et al. 2021). Allerdings überwiegen in den Studien die Organisationen, die von negativen Auswirkungen berichteten.

Über die Hälfte der ZGO berichtete von leicht bis stark sinkenden Engagementzahlen, während andere steigende Zahlen verzeichneten. Protestbewegungen wie FFF berichten von einer sinkenden Mobilisierbarkeit und damit einhergehend mit einer geringeren Sichtbarkeit und Schlagkraft (Schader 2021). Insbesondere gemeinschaftsbildende Organisationen wie Freizeitvereine verloren Mitglieder und berichteten auch sonst stärker als Organisationen in anderen Tätigkeitsbereichen von erheblich erschwerten Arbeitsbedingungen durch finanzielle Ausfälle, ein nachlassendes Gemeinschaftsgefühl, limitierte Handlungsspielräume und einem erschwerten Kontakt zu Ehrenamtlichen (ebd.). Größere und hauptamtlich geführte ZGO, sowie informelle Akteure konnten die Krise besser abfedern als rein ehrenamtlich organisierte Vereine. Informelle Akteure erwiesen sich als sehr flexibel und krisenresistent. Sie konnten mit am stärksten mobilisieren, insbesondere im Bereich der Nachbarschaftshilfe, und sich digital neu ausrichten (Hutter et al. 2021).

Organisationen, die finanziell stark von Eintrittsgeldern, Kursgebühren oder Verkaufserlösen abhängen, verzeichneten die größten Einkommenseinbußen. Die Höhe der öffentlichen Mittel schätzten viele der ZGO als gleichgeblieben oder gar gestiegen ein. Für pandemie-spezifische staatliche Hilfsangebote waren jedoch über ein Viertel der Organisationen nicht antragsberechtigt. Die finanzielle Zukunft wird entsprechend eher pessimistisch bewertet (Schrader 2021). Die Interviews bestätigten dieses Bild. Bezüglich der Spendenentwicklung berichtete eine Organisation von eher gestiegenen Spenden (I 9), während eine andere Einbußen hinnehmen musste (I 11). Einkommenseinbußen

trafen bspw. Kultur- und Musikbetriebe, sowie Sportvereine hart (I 10, 11). Bei den meisten veränderte sich jedoch nur wenig.

Neben dem Tätigkeitsbereich erwiesen sich einige Voraussetzungen wie der Status der Steuerbegünstigung (Gemeinnützigkeit), das Vorweisen eines Geschäftsbetriebs und die Zugehörigkeit zu Verbänden oder ähnlichen Zusammenschlüssen als erschwerend für den Zugang zu Finanzhilfen. Auch wurden die Hilfen nicht zentral, sondern auf Bundes- und Landesbehörden verteilt koordiniert, was die Transparenz, die Einheitlichkeit und die Antragsstellung negativ beeinflussten. Schließlich nahmen staatliche Hilfen oft die Form von Darlehnsprogramme an, wodurch die ZGO bei deren Vergabe nicht partizipieren konnten (Schrader et al. 2020).

Viele Sportvereine waren von teils starken Mitgliederverlusten betroffen, wobei insbesondere Neueintritte Jüngerer nicht stattfanden. Es scheint unklar, ob sich diese Entwicklung nach der Pandemie fortsetzen wird (I 10, 13). Einige Vereine - gerade aus dem Bereich Sport - versuchten angesichts der Unmöglichkeit, ihre üblichen Leistungen zu erbringen, ihre Mitglieder durch den Verzicht auf Mitgliedsbeiträge zu halten. Damit begaben sie sich aber in rechtliche Grauzonen, da eine solche Praxis eine vorherige Satzungsänderung notwendig machen würde (I 10). Es wird in diesem Zusammenhang schon vor dem Verlust der Gemeinnützigkeit gewarnt (Geckle 2021). Einer befragten Sportorganisation gelang es, die Angebote zu digitalisieren, wodurch die Sportformate ungefähr ebenso stark wie zuvor offline nachgefragt wurden. Auch mit dem Anbieten von *Blend-Learning* für Lehrgänge und Weiterbildungen sowie einer digitalen Verwaltungsplattform für die Zusammenarbeit mit Mitgliedervereinen wurden gute Erfahrungen gemacht (I 13). Viele Organisationen berichteten von teils erfolgreichen digitalen Angeboten.

In der Umfrage des Maecenata Instituts bewerteten insbesondere Organisationen der Gemeinschaftsbildung und Themenanwaltschaft ihre Sichtbarkeit als eingeschränkt. Dabei sahen sich über die Hälfte der Organisationen in der Lage, mit ihrer Arbeit die Folgen der Pandemie aufzufangen und durch ihre Arbeit das Gemeinschaftsgefühl stärken zu können. Die Zivilgesellschaft war und ist also trotz eines Teils erheblich limitierten Handlungsspielraums auch in der Pandemie aktiv, nimmt dabei neu auftretende Bedarfe ihrer Zielgruppen wahr und erschließt neue Themenfelder der Arbeit. Der quantitative Arbeitsumfang der Zivilgesellschaft ist hinsichtlich Zeit und Komplexität insgesamt eher gestiegen. Dennoch berichteten 17 Prozent der Befragten, dass die zweite Pandemiewelle im Herbst 2020 ihnen die Perspektive eher genommen habe (Schrader 2021).

Die Corona-Pandemie machte die Digitalisierung der ZGO zu einer akuten Notwendigkeit. Für viele ZGO war dieser Prozess eine „Überforderung und positive Erfahrung gleichermaßen“ (Krimmer et al. 2020:5). Denn neben Infrastruktur mangelt es vielen Organisationen an Anwendungswissen (I 1, Schrader 2021). 27 Prozent der ZGO hatten aufgrund von unzureichender Digitalisierung in der Pandemie starke bis sehr starke Schwierigkeiten (Schrader 2021). Zudem waren Datenschutz und -sicherheit neben mangelndem Netzausbau für viele ein ungelöstes Problem (I 1, 14). Schließlich entstanden durch die Digitalisierung der Tätigkeiten teils erhebliche Mehrkosten (Hoff et al. 2021:4). Finanzielle Hilfe für die Digitalisierung ist deshalb für über die Hälfte der ZGO ein aktuelles Thema (Schrader 2021).

Von der Chorprobe bis zum Skatclub, vom Sportverein bis zum Seniorentreff; freiwillige Gemeinschaften (engl. *communities of choice*) mit regelmäßiger Gelegenheit, sich zu treffen, miteinander

zu sprechen und gemeinsam etwas zu unternehmen, sind in Deutschland wie anderswo jenseits der konkreten gemeinsamen Ziele ein Kitt, auf den keine Gesellschaft verzichten kann. Gemeinschaftsbildung ist eine der wesentlichen Funktionen von Zivilgesellschaft. Für die Gesellschaft insgesamt dürfte sich also der weitgehende Wegfall der gemeinschaftsbildenden Funktion vieler ZGO durch Shutdown, Kontaktbeschränkungen usw. über fast zwei Jahre als besonders schwerwiegend erweisen.

Politische AktivistInnen und Bewegungen konnten zudem nur eingeschränkt in der Öffentlichkeit für ihre Themen Aufmerksamkeit und Zustimmung generieren, demonstrieren oder Protestaktionen durchführen. Protestbewegungen, wie Black Lives Matter hielten sich meist strikt und solidarisch an Hygienevorgaben, begrenzten Teilnehmerzahlen und damit ihre öffentliche Reichweite. Auch konnte FFF mit Online-Kampagnen nicht annähernd so viel Momentum generieren wie zuvor mit Großdemonstrationen. Zudem wurden solche eher friedlichen und pandemiebedingt kleineren Demonstrationen von Anti-Corona-Großveranstaltungen aus der medialen Wahrnehmung verdrängt (Schrader et al. 2020:46).

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie sind demnach in Hinblick auf die gesellschaftliche Handlungsfreiheit von großer Bedeutung. Auch wenn die langfristigen Folgen noch nicht absehbar sind, sind die mittelbaren Einschränkungen von Bürgerrechten, aber auch die Reaktionen auf diese offensichtlich. Durch die Maßnahmen gegen die Corona-Pandemie wurden die Rechte und die Handlungsfreiheit der Zivilgesellschaft auf mehreren Feldern eingegrenzt:

1. Es kam zu Einschränkungen der Versammlungsfreiheit, da Demonstrationen häufig gar nicht erst organisiert oder verboten wurden.
2. Die beschleunigten Gesetzgebungsverfahren schränkten die Beteiligungs- und Konsultationsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft erheblich ein.
3. An den Protesten gegen die Beschränkungen entzündeten sich erhebliche Auseinandersetzungen innerhalb der Zivilgesellschaft, da die Protestbewegungen eine sehr eigenartige Mischung aus FriedensaktivistInnen, Esoterikern, „NormalbürgerInnen“, aber auch rechten AktivistInnen wie der Reichsbürgerbewegung und VerschwörungstheoretikerInnen aufwiesen. Viele der Initiativen, wie die sog. Querdenker-Bewegung, werden mittlerweile vom Verfassungsschutz beobachtet. Der schmale Grat zwischen der Gefahr der Instrumentalisierung und der Notwendigkeit der Herstellung einer kritischen Öffentlichkeit wird offensichtlich.
4. Die Zivilgesellschaft war an der Wahrnehmung der demokratietheoretisch wichtigen Aufgabe der Gemeinschaftsbildung gehindert. In der Folge mussten bspw. Sportvereine einen erheblichen Mitgliederschwund hinnehmen.
5. Leistungen der Zivilgesellschaft konnten nicht erbracht werden, was naturgemäß auch zu Einnahmeausfällen führte.

Bis April 2021 gab es nach Angaben des Deutschen Richterbundes mehr als 10.000 Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit der Pandemie (ETL Rechtsanwälte 2021). Das BVerfG verzeichnete allein im Jahr 2020 mehr als 880 Eingänge zu diesem Thema, davon 240 Eilanträge (Harbarth 2021). Die meisten Maßnahmen des Teil-Lockdowns hatten bisher vor Gericht Bestand, weil der Gesundheitsschutz

der Bürgerinnen und Bürger höher gewichtet wurde als die Einschränkungen für die Betroffenen. Im allgemeinen stießen und stoßen die Maßnahmen aber auch auf deren Zustimmung (Forschungsgruppe Wahlen e. V. 2021).

Im April 2020 erklärte das BVerfG in einer Entscheidung (1 BvR 828/20), dass Demonstrationen nicht ohne Prüfung des konkreten Einzelfalls verboten werden dürfen. Es folgte dabei seiner bisherigen Praxis. Versammlungsfreiheit und Infektionsschutz seien demnach nicht per se unvereinbar; vielmehr müsse eine Güterabwägung im Einzelfall stattfinden. Dazu müssten Versammlungskonzepte hinreichende Vorkehrungen für die Einhaltung des Mindestabstandes zwischen den Teilnehmenden und ggf. weitere Schutzmaßnahmen vorsehen, wie das Tragen eines Mund- und Nasenschutzes. Laut der GFF ist die Rechtsprechung insgesamt versammlungsfreundlicher geworden (GFF 2021). Schon Ende Mai 2020 wurden Versammlungen nur noch selten verboten, sondern durften unter Auflagen stattfinden. Auch die Zahl der von Behörden und Gerichten für zulässig erachteten Teilnehmende wuchs zunehmend (ebd.). Es bleibt abzuwarten, inwiefern dieser Trend vor dem Hintergrund der sich zunehmend radikalisierenden Querdenkerbewegungen erhalten bleibt.

Die als Hygiene-Demos bekannt gewordenen Versammlungen gegen die Corona-Maßnahmen, stellen die demokratische Zivilgesellschaft vor ein Dilemma. Sie muss einerseits ihre Themenanwaltsfunktion wahrnehmen und für Bürger- und Menschenrechte eintreten, zugleich aber deutlich machen, dass sie mit verschwörungsideologischen Narrativen und Versuchen, die Krise zur Bekämpfung des demokratischen und pluralistischen Systems zu nutzen, nichts gemein haben will. Seit dem Frühjahr 2020 war es insbesondere in den Großstädten Berlin, Leipzig und Stuttgart zu Protestbewegungen gekommen, die die Freiheitsbeschränkungen kritisierten, grundsätzlich die Existenz des Virus bestritten, verharmlosten oder einen geheimen Komplott dahinter vermuteten (Amadeu Antonio Stiftung 2020:10ff.). Protestbewegungen wie Querdenker 711 versuchten, durch Verschwörungsnarrative in der Öffentlichkeit die Deutungshoheit zu gewinnen, PolitikerInnen und WissenschaftlerInnen zu denunzieren und Zweifel an den Pandemie-Maßnahmen zu streuen (Nachtwey et al. 2020:56ff.). Anfällig für diese Narrative schienen insbesondere Menschen zu sein, denen eine generelle Verschwörungsmentalität eigen ist, die dem Konventionalismus zuneigen, dem politischen System keine Legitimation zusprechen, eine autoritäre Persönlichkeit aufweisen oder abergläubisch sind (Schließler et al. 2020:303). Durch die geteilte Mentalität sind die Bewegungen miteinander verbunden, sodass mehrere, häufig disparate Sozialgruppen (FriedensaktivistInnen, EsoterikerInnen, fundamentalistische ChristInnen, ReichsbürgerInnen, Neonazis und ImpfkritikerInnen) zusammen agierten. Viele AnhängerInnen kommen auch aus einem eher „linken“ Spektrum, rücken jedoch zunehmend nach rechts. Anders als populistische Bewegungen wie ‚Pegida‘ ist die Bewegung dabei nicht ausgesprochen fremden- oder islamfeindlich; sie erscheint eher anti-autoritär und neigt der Anthroposophie zu (Nachtwey et al. 2020:51ff.). „Die offene Form der Mobilisierung, die ein virulentes und verunsicherndes Thema aufgreift [...] politisiert Gruppen, die vorher nicht aktiv waren; ein manichäisches Deutungsangebot öffnet zugleich den Raum für antisemitische und rechtsextreme Sinnstiftungen“ (Hutter 2021:117). So stellen die Demonstrationen gegen die Covid-19-Verordnungen ein Beispiel der Kaperung dar, bei der eine zunehmende Besetzung der Bewegung durch rechtsradikale Mobilisierung zu beobachten ist. (s. Abs.6.7.4.).

In Frühjahr 2021 wurde zunehmend der Umgang der Polizei mit den verschiedenen Arten von Demonstrationen diskutiert. Die Polizei, so wurde von medialer, politischer wie zivilgesellschaftlicher

Seite gerügt (Carstens 2020; Klein 2021; Reisin 2021), würde bei den gewaltbereiten Kundgebungen der Corona-GegnerInnen zu zurückhaltend agieren. Sie soll teilweise aggressive DemonstrantInnen gewähren lassen, aber GegendemonstrantInnen stark angegangen haben.

8 AUSBLICK

Trotz vieler Kritik und Einschränkungen kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Zivilgesellschaft in Deutschland ebenso wie in anderen Ländern zu einem mitgestaltenden Faktor im öffentlichen Raum geworden ist; sie ist als eine der drei Arenen zu bezeichnen, die diesen Raum konstituieren. Vor Jahren noch geäußerte Meinungen, es handle sich um eine Modeerscheinung, die bald der Nächsten Platz machen würde und die schon deshalb einer ernsthaften Würdigung nicht lohne, haben sich als irrig erwiesen. Dennoch bleibt wissenschaftlich, politisch, medial und praktisch noch viel zu tun, um diese Arena als gleichberechtigt zu konstituieren.

Dabei darf nicht außer Betracht bleiben, dass sich in ihr Akteure bewegen, mit deren Positionen und Handlungsweisen wir mehr oder weniger, aber auch fundamental nicht übereinstimmen. Zivilgesellschaft ist nicht per se die Voraussetzung oder Stütze einer demokratischen oder „guten“ Gesellschaft, die wir für wünschenswert halten. Vielmehr müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass es Akteure gibt, die diese Gesellschaft radikal verändern oder sogar zerstören wollen. Die Durchsetzung der Herrschaft des Rechts, die Weiterentwicklung der Demokratie, der Kampf um Menschen- und Bürgerrechte ist nicht ein gemeinsames Leitbild der gesamten Zivilgesellschaft. Vielmehr müssen ihre Akteure – ebenso wie die des Staates und der Wirtschaft – im Einzelnen darauf untersucht werden, ob sie zum sozialen Miteinander, zur Demokratieförderung und zur Lösung sozialer Probleme beitragen können. Dazu muss der Blick weit über die ZGO hinausgehen, an die gemeinhin gedacht wird, wenn der Begriff Zivilgesellschaft gebraucht wird. Zudem muss nachgefragt werden, an wen gerade gedacht ist, wenn der Begriff Zivilgesellschaft gebraucht wird. Es gibt keinen Dachverband aller zivilgesellschaftlichen Organisationen in Deutschland; der Konsens wäre auch zu schmal, um einen solchen zu gründen. Es gibt insofern keine (bevollmächtigten) VertreterInnen der Zivilgesellschaft; jeder Akteur kann allenfalls für sich und seine Mitglieder oder FunktionsträgerInnen sprechen. So gibt es zwar „die Zivilgesellschaft“, aber „die Zivilgesellschaft“ hat keine gemeinsamen Positionen und niemanden, der legitimiert wäre, solche zu vertreten.

Viele von denen, die sich äußern, gehören keinem Zusammenschluss irgendwelcher Art an. Dies gilt in besonderem Maße für Bürger- und Menschenrechtsorganisationen oder für die, welche sich die Stärkung und Verteidigung der Zivilgesellschaft als solcher zum Ziel gesetzt haben. Zwar haben sich beispielsweise inzwischen rd. 200 Organisationen der Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung e.V. angeschlossen, doch kann auch diese ihre Legitimation letztlich „nur“ mit ihrer Kompetenz, nicht mit einer wie immer gearteten Repräsentativität begründen. Kompetenz und Akzeptanz sind jedoch ebenso legitime und demokratisch einwandfreie Legitimationsgrundlagen, solange keine hoheitliche Gewalt ausgeübt wird. Nur für diese fordert demokratisches Selbstverständnis eine Entscheidungsfindung auf repräsentativer Grundlage.

Insofern ist es Aufgabe des demokratisch konstituierten Staatswesens, Rahmenbedingungen zu schaffen und eine Praxis der Kommunikation mit der Zivilgesellschaft zu etablieren, die die Existenzberechtigung und politische Mitgestaltungsdimension einer selbstermächtigten und selbstorganisierten Zivilgesellschaft vollumfänglich anerkennt und zum Gegenstand aller Überlegungen zur Gestaltung des öffentlichen Raums macht. Davon ist Deutschland noch weit entfernt.

Im Vorfeld der Wahl zum 20. Deutschen Bundestag haben zahlreiche ZGO Vorschläge, Forderungen und Anregungen zur Neufassung von Rahmenbedingungen formuliert. Einen großen Teil davon hat das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement im August 2021 veröffentlicht (BBE 2021). Darin enthalten ist auch der vom Bündnis für Gemeinnützigkeit (2021) auf den neuesten Stand gebrachte Katalog rechtspolitischer Forderungen. Die GFF hat einen vollständigen Entwurf für ein neues Gemeinnützigkeitsrecht vorgelegt (Kube 2021). Die Forderung nach einer grundsätzlichen Revision des Gemeinnützigkeitsrechts, das mit dem Konzept einer modernen Zivilgesellschaft kompatibel gestaltet werden muss, bleibt zentral.

Weitere Forderungen an den Gesetzgeber liegen zum Teil seit Jahren auf dem Tisch oder sind neu formuliert worden. Dazu zählen:

- die Befreiung von Versammlungen von Bedingungen wie der Meinungsbildung (Gusy 2010);
- die Harmonisierung der Gesetzeslage für Versammlungen zwischen den Ländern (Heinrich 2019);
- der Abschied vom Missbrauch von Extremismus-Vorwürfen und den Werkzeugen des Versammlungsverbotens wie des Vermummungsverbotens für unliebsame Veranstaltungen;
- die Einführung einer Kennzeichnungspflicht für PolizistInnen in allen Bundesländern (Amnesty Polizei 2017);
- die Einführung einer unabhängigen Beschwerdestelle für Opfer von Polizeigewalt. (Amnesty Polizei 2017);
- die Sicherstellung der Pressefreiheit bei allen Formen der Versammlung einschließlich entsprechender Schulungen der Polizei und einer Ausweitung des Schutzes vor Übergriffen, etwa durch Versammlungsteilnehmende;
- die Beteiligung der Zivilgesellschaft am digitalen Wandel und die Bereitstellung hinreichender Ressourcen dafür;
- eine Stärkung von Anhörungsrechten im Vorfeld von Gesetzesvorhaben;
- die Integration und Berücksichtigung neuer Protestformen wie Camps in bestehenden Gesetzen;
- die Schaffung von Fördersystemen, die auch für kleine, ehrenamtlich geführte ZGO handhabbar sind und keine prekären Arbeits- und Organisationsbedingungen zur Folge haben;
- mehr Transparenz bei Förderprogrammen und der Vergabe von Fördermitteln;
- eine Änderung der Förderbedingungen mit dem Ziel, ZGO resilient zu machen und sie organisatorisch zu stärken.

Hinzu kommt aktuell die dringende Forderung nach partnerschaftlicher Beteiligung der Zivilgesellschaft an Maßnahmen zur Überwindung der Pandemiekrise.

Ob tatsächlich die „Politik [...] gefordert [ist], als Gesetzgeber regulativ tätig zu werden und

- Anreize für die vollzeitnahe Teilzeit von Frauen zu schaffen,
- die Präsenz von Frauen in den Führungs- und Kontrollgremien von NPOs verbindlich festzulegen und

- Kooperationen mit privaten Anbietern (NPOs, Unternehmen) auf solche zu begrenzen, deren „Leitungsgremien die Frauenquote erfüllen“ (Zimmer et al. 2017),

bleibt Gegenstand kontroverser Debatten. Letztlich kann die Zivilgesellschaft nicht alles vom Staat für sich regeln lassen, sondern muss den sozialen Wandel auch nach innen so aktiv betreiben, wie sie ihn in großen Teil nach außen verkündet. Geschlechtergerechtigkeit und Diversität können die ZGO selbstständig ausbauen und in allen Handlungsbereichen integrieren.

Auch sonst muss Zivilgesellschaft vielfach unter Beweis stellen, dass sie Selbstermächtigung und Selbstorganisation so versteht, dass sie selbst ihre Position im öffentlichen Raum festigen und wo notwendig verbessern hilft. Der Ruf nach dem Staat jedenfalls kann stets nur subsidiär erfolgen. An erster Stelle steht das eigene Handeln, auch dort, wo alte Positionen revidiert werden müssen. Bspw. kann zwar die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger vom Staat fordern, die Transparenz und Verantwortlichkeit der Zivilgesellschaft durch entsprechende Regulierung zu verbessern. Entscheidend ist der Wille der Akteure selbst, dieser Forderung nicht länger auszuweichen. Ebenso ist eine Politik, die darauf abzielt, das Vertrauen in die Zivilgesellschaft zu stärken, wesentlich Sache ihrer Akteure selbst. Empathie, Relevanz, Gemeinwohlorientierung, Qualität der Leistung, und öffentliche Verantwortlichkeit in ein sinnvolles Gleichgewicht zu bringen, dadurch auch Unterschiedlichkeit zu Staats- und Wirtschaftshandeln deutlich zu markieren, kann nicht durch Regulierung, sondern nur durch eigenes Handeln bewerkstelligt werden.

An zwei wichtigen Stellen bleibt die Zivilgesellschaft jedoch auf Hilfe von außen angewiesen. Zum einen dürfen ihre Akteure nicht aus öffentlichen Debatten hinausgedrängt werden, auch nicht durch neue Formen der Bürgerbeteiligung, die einer Zufallsauswahl den Vorzug vor dem Know-how der organisierten Zivilgesellschaft geben. Zum anderen müssen andere Akteure im öffentlichen Raum mithelfen, damit der Stimme zivilgesellschaftlicher Akteure mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird. Dies gilt auch für die Medien, in denen Zivilgesellschaft nicht nur in der Reportage, im investigativen Journalismus oder in der Berichterstattung aus fernen Ländern Gegenstand des Interesses sein darf, sondern auch in der permanenten kritischen Begleitung eines Sozialphänomens, das sich als konstitutiv für eine moderne Gesellschaftsordnung erwiesen hat.

In jüngster Zeit hat nicht nur FFF den Beweis erbracht, dass eine ZGO die politische Agenda grundlegend zu verändern vermag. Auch Youth7, das Beteiligungsformat für die Jugend zum offiziellen G7-Gipfel, und viele andere Initiativen stellen tagtäglich unter Beweis, dass Bürgerinnen und Bürger kollektiv bereit und in der Lage sind, an der Gestaltung des Gemeinwesens konstruktiv, sachkundig und ideenreich mitzuwirken. Auf diese Mitwirkung bleibt die res publica angewiesen.

9 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AEAO	Anwendungserlass zur Abgabenordnung
AEMR	Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen
AO	Abgabenordnung
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BAFZA	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgabe
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
BayVersG	Bayrisches Versammlungsgesetz
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMWI	Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BvR	Registerzeichen des BVerfG für Verfahren über Verfassungsbeschwerden nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a sowie Kommunalverfassungsbeschwerden nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG.
DFRV	Deutscher Fundraising Verband
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DSEE	Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt
EK	Europäische Kommission
ErbStG	Erbschaftsteuer- und Schenkungssteuergesetz
EStG	Einkommenssteuergesetz
EU	Europäische Union

EVS	European Value Survey
FATF	Financial Action Task Force
FFF	Fridays for Future
GG	Grundgesetz
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GmbHG	GmbH-Gesetz
gUG	Gemeinnützig Unternehmergeellschaft
IfSG	Bundesinfektionsschutzgesetzes
JStG	Jahressteuergesetz
LGBTQI	Lesbian, gay, bisexual, transgender, queer, intersexuell; dt.:lesbisch, schwul, bisexuell, Transgender, Queer und Intersexuell
MiLoG	Mindestlohngesetz
MRK	Europäische Menschenrechtskonvention
NGO	Non-governmental organization; dt.: Nichtregierungsorganisation
NPO	Non-Profit-Organisation; dt.: nicht gewinnorientierte Organisation
OBS	Open Budget Survey
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PartG	Parteiengesetz
SchSV	Schiffssicherheitsverordnung
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SROI	Social Return on Investment
StGB	Strafgesetzbuch
VereinsG	Vereinsgesetz
Verf	Verfassung
VersG	Versammlungsgesetz
ZGO	Zivilgesellschaftliche Organisation(-en)
ZiviZ	Zivilgesellschaft in Zahlen
ZPO	Zivilprozessordnung

10 ÜBERSICHT INTERVIEWPARTNERINNEN

<i>Interview- Nummer</i>	<i>Name</i>	<i>Kategorie</i>
<i>1</i>	Citizens for Europe	Plattform
<i>2</i>	International Civil Society Centre	Internationales/Bildung
<i>3</i>	Baden-Württemberg Stiftung	Bildung
<i>4</i>	Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung	Bürger- Verbraucherinteressen
<i>5</i>	Deutscher Bundesjugendring e.V.	Kinder- und Jugendhilfe
<i>6</i>	Stiftung Bildung	Kinder- und Jugendhilfe
<i>7</i>	Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.	Gesundheit und Soziales
<i>8</i>	Anonymisiert	Gesundheit und Soziales
<i>9</i>	Seebücke Potsdam	Bürger- Verbraucherinteressen
<i>10</i>	Stadtsportbund Halle e.V	Sport
<i>11</i>	ufafabrik Berlin e.V.	Kultur
<i>12</i>	Senioren- und Heimatverein Feldkirchen-Westerham e.V.	Geselligkeit
<i>13</i>	Sportbund Rheinland	Sport
<i>14</i>	Digitalcourage e.V	Bürger- und Verbraucherinteressen/ Politik
<i>15</i>	Anonymisiert	Bürger- und Verbraucherinteressen/ Menschenrechte
<i>16</i>	Bürgerstiftung	Bürger- und Verbraucherinteressen/ Soziales
<i>17</i>	Anonymisiert	Wissenschaft und Forschung

11 LITERATURVERZEICHNIS

- Abdul-Rahman, L.; Espín Grau, H.; Singelstein, T. (2020): Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen (KviAPol). Polizeiliche Gewaltanwendungen aus Sicht der Betroffenen. Bochum: Ruhr Universität Bochum.
- Adam, T. (1998): Zivilgesellschaft oder starker Staat? Das Stiftungswesen in Deutschland (1815-1989). Frankfurt: Campus.
- Adloff, F. (2010): Philanthropisches Handeln. Eine historische Soziologie des Stiftens in Deutschland und den USA. Frankfurt/New York: Campus.
- AfD (2019): Strategie 2019–2025. Die AfD auf dem Weg zur Volkspartei: AfD.
- Alberg-Seberich, M.; Borgolte, M.; Hummel, S. (2018): Die Stiftung als Unternehmung und Investor. (Opuscula, 114). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Albert, M.; Hurrelmann, K.; Quenzel, G. (2019): Jugend 2019. 18. Schell Jugendstudie. Hamburg: Deutsche Shell Holding GmbH.
- Alemann, U. v. (1981): Verbände und Staat (Hrsg. mit R. G. Heinze). Opladen, 2. Auflage.
- Alenberg, N.; Meyer, R. (2021): Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights Germany January 2021. FRA. URL: <https://fra.europa.eu/> [11.01.2022].
- Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung (2021a): Aktuelles. URL: <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/> [15.03.2021].
- Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung (2021b): Stand der Gemeinnützigkeit von Attac. URL: <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/> [30.03.2021].
- Alscher, M.; Burkhardt, L.; Priller, E. (2021): Zivilgesellschaftliches Engagement. In: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.), Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: BPB Bundeszentrale für politische Bildung, 399–407.
- Alscher, M.; Priller, E.; Ratka, S.; Strachwitz, R. G. (2017): The Space for Civil Society: Shrinking? Growing? Changing? (Opuscula, 104). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Amadeu Antonio Stiftung (2020): Deradikalisierung bedeutet Infektionsschutz. URL: <https://www.amadeu-antonio-stiftung.d> [29.04.2021].
- Amnesty Polizei (2017): Forderungen der Kampagne "Mehr Verantwortung bei der Polizei". Memento vom 22. Dezember 2017. URL: <https://web.archive.org/> [30.03.2021].
- Andersen, U.; Woyke, W. (eds.) (2013): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg: VS Springer Fachmedien Wiesbaden.

- Anheier, H. K. (2012). Zivilgesellschaft und Krisen: Dahrendorf'sche Reflektionen. *Leviathan*, 40(3), 421–440.
- Anheier, H. K.; Toepler, S. (2019): Policy Neglect: The True Challenge to the Non-profit Sector. In: *Nonprofit Policy Forum*, 10 (4).
- Ayvazyan, K. (2019): The Shrinking Space of Civil Society: a Report on Trends, Responses, and the Role of Donors. (*Opuscula*, 128). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Bächstädt, K.-H. (2016): Non-Profit-Organisationen: Finanzierung und Fundraising. In: *Kredit & Rating Praxis*, 3 (2–6).
- Backhaus-Maul, H. (2002): Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure. Über eine traditionsreiche sozialpolitische Institution und ihre Zukunftschancen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 22–30 (26-27).
- Backhaus-Maul, H.; Biedermann, C.; Nährlich, S.; Polterauner, J. (Hrsg.) (2019): Corporate Citizenship in Deutschland. Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen. Bilanz und Perspektiven: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- BAGFW (2018): Gesamtstatistik 2016. Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege. Berlin: BAGFW Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege.
- Bähr, S. (2019): Unbequeme Gemeinnützigkeit. In: *Neues Deutschland* vom 25.2.2019.
- Baumann, H.; Schulz, S.; Thiesen, S. (2019): GESIS Variable Report 2019. ALLBUS 2018 – Variable Report. Studien-Nr. 5270. Köln: GESIS Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften.
- Baumüller, J.; Haring, N. (2014): Enhancing Third Sector Accountability through Financial Accounting Regulations and Practices in German-Speaking Countries. (*Opuscula*, 79). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- BBE (2021): Zivilgesellschaft und Bundestagswahl 2021. Dossier Nr. 9. URL: <https://www.b-b-e.de/> [11.01.2022].
- Becker, A. (2020): AfD fordert: Gemeinnützigkeit der Awo muss überprüft werden. In: *Nordkurier* vom 18.9.2020.
- Berg, K. (2019): Wofür Deutsche streiten. Interview mit Philipp Gassert. URL: <https://www.deutschland.de/> [10.01.2022].
- Berg, T.; Uzik, M. (2011): Auswirkungsstudie Basel III. Die Folgen für den deutschen Mittelstand. Berlin: Bundesverband mittelständische Wirtschaft; Unternehmerverband Deutschlands e.V.
- Bertelsmann Stiftung (2021): Zukunft der Demokratie. Der „Corona-Effekt“. Warum die Pandemie der Wahlbeteiligung schaden und ihre soziale Spaltung vertiefen könnte. In: *Einwurf*. Ausgabe 02.
- Bertelsmann Stiftung (o.J.): Zivilgesellschaft in Zahlen: „Wir messen Zivilgesellschaft“. URL: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/> [01.04.2021].

- Biermann, K.; Blickle, P.; Drongowski, R.; Ehmman, A.; Erdmann, E.; Gortana, F.; Lindhoff, Alicia; Möller, C.; Rauscher, C.; Scheying, S.; Schlieben, M.; Stahnke, J.; Tröger, J.; Venohr, S. (2019): Darüber spricht der Bundestag. Lügenpresse. Zeit online. URL: <https://www.zeit.de/> [08.04.2021].
- Biselli, A. (2017): Samstag in Berlin: Demonstrieren gegen Überwachung, feiern für Grundrechte. URL: <https://netzpolitik.org/> [30.03.2021].
- Blaser, M. (2021): 80:1 für die Autoindustrie. Süddeutsche Zeitung online. URL: www.sueddeutsche.de/ [05.01.2022].
- BMAS (Hrsg.) (2018): Zu Ihrer Sicherheit: Unfallversichert im freiwilligen Engagement. Berlin: BMAS Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- BMF (2020a): Bundeshaushaltsplan 2020, Einzelplan 23. URL: <https://www.bundeshaushalt.de> [15.04.2021].
- BMF (2020d): Grundsätze der Unternehmens- und Beteiligungsführung. Monatsbericht des BMF Oktober 2010. URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/> [05.01.2022].
- BMF (Hrsg.) (2019): Erste nationale Risikoanalyse. Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung 2018/2019. Berlin: BMF Bundesministerium der Finanzen.
- BMF (Hrsg.) (2020b): Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2019. Band 1. Berlin: BMF Bundesministerium der Finanzen.
- BMF (Hrsg.) (2020c): Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2019. Band 2. Berlin: BMF Bundesministerium der Finanzen.
- BMFSFJ (2021a): Beim Bundesfreiwilligendienst können sich Bürgerinnen und Bürger jeden Alters engagieren. URL: <https://www.bmfsfj.de> [11.01.2022].
- BMFSFJ (2021b): Freiwilligendienste. URL: <https://www.bmfsfj.de> [11.01.2021].
- BMFSFJ (Hrsg.) (2016): Zweiter Engagementbericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland. Schwerpunktthema: „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“. Berlin: BMFSFJ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- BMI (2020b): Vereinsverbote. URL: <https://www.bmi.bund.de/> [30.03.2021].
- BMI (ed.) (2020a): Sektorale Risikoanalyse. Terrorismusfinanzierung durch (den Missbrauch von) Non-Profit-Organisationen in Deutschland. Berlin: BMI Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat.
- BMWi (Hrsg.) (2020): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2020.: BMWi Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Berlin.
- BMZ (Hrsg.) (2016): Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger (Kapitel 2302 Titel 687 76). Berlin: BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

- Bolz, B.; Bongen, R.; Busch, L.; Feldmann, J. (2019): Steuer: Vorteile für rechtsradikale Vereine. URL: <https://daserste.ndr.de/> [11.01.2022].
- Boubaris, T. (2014): Work + Life = Balance? Hauptamtliche in kleinen und mittleren Nonprofit-Organisationen. (Opuscula, 71). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Bovermann, R. (o.J.): Direkte Demokratie. URL: <https://www.bpb.de/> [11.01.2022].
- Brenke, K.; Kritikos, A. (2020): Wohin die Wählerschaft bei der Bundestagswahl 2017 wanderte. In: DIW Weekly Report, 17, 299–310.
- Breuer, C.; Feiler, S.; Rossi, L. (2020): Sportvereine in Deutschland: Mehr als nur Bewegung. Kerneergebnisse der 7. Welle des Sportentwicklungsberichts (2017/2018) sowie ausgewählte Entwicklungen der letzten 15 Jahre. Berlin: Bundesinstitut für Sportwissenschaften.
- Brinkmann, H.U.; Sauer, M. (2016): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration. Wiesbaden: Springer VS.
- Bund.de: Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA). URL: <https://www.bund.de/> [01.04.2021].
- Bundesagentur für Arbeit (2021b): Schaubild Leistungsberechtigung und Arbeitslosigkeit - Deutschland, West/Ost, Länder und Jobcenter (Monatszahlen) Deutschland, Ostdeutschland, Westdeutschland März 2021. URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de> [15.04.2021].
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2021a): Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt– Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Februar 2021. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesinitiative Impact Investing (2020): Letztes Investor-Meetup in diesem Jahr: Social Venture Capital: „Impact und Rendite stellen nicht die Quadratur des Kreises dar“. URL: <https://bundesinitiative-impact-investing.de/> [08.04.2021].
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.) (2021): Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: BPB Bundeszentrale für politische Bildung.
- Bundesverband Deutscher Stiftungen (2019a): 30 Jahre Mauerfall: Stiftungen im Osten holen auf. URL: <https://www.stiftungen.org/> [01.04.2021].
- Bundesverband Deutscher Stiftungen (2019b): Partizipation und Mitbestimmung in Stiftungen: Der Blick nach innen. URL: <https://www.stiftungen.org/> [08.04.2021].
- Bundesverband Deutscher Stiftungen (2021): Verlust der Haftungsprivilegierung bei Anhebung der Ehrenamtspauschale. URL: <https://www.stiftungen.org/> [30.03.2021].
- Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit (2021): Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). URL: <http://www.spd.de/> [05.01.2022].
- Bündnis für Gemeinnützigkeit (2021): Rechtspolitische Vorschläge zu den Verbesserungen der Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement. URL: www.buendnis-gemeinnuetzigkeit.org/ [10.01.2022].

- Bündnis Versammlungsgesetz NRW stoppen! (2021): Versammlungsgesetz NRW stoppen! Grundrechte erhalten. URL: <https://www.nrw-versammlungsgesetz-stoppen.de/> [15.04.2021].
- Bürgerbewegung Finanzwende (2021): Finanzwende verschafft sich mehr politische Schlagkraft. URL: www.finanzwende.de/ [10.01.2022].
- Burkhardt, L. (2016): Bewegter Ruhestand: Ehrenamt im Rentenalter. (Opuscula, 89). Berlin: Maccenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Burkhardt, L.; Schupp, J. (2019): Volunteering on the rise: Generation of 1968 more active even in retirement.: DIW Berlin – German Institute for Economic Research. In: DIW Weekly Report, 42 (9), 375–383.
- Buschhausen, B. (2016): Trau, schau, wem! Unternehmen in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- BVCF (2016): Crowdfunding zum Kleinanlegerschutzgesetz: Transparent, verbraucherfreundlich und ausbaufähig. URL: www.bundesverband-crowdfunding.de [08.04.2021].
- CAF (Hrsg.) (2019): CAF World Giving Index 10th Edition. London: CAF Charities Aid Foundation.
- Carstens, P. (2020): Was denkt sich die Polizei? In: FAZ vom 9.11.2020.
- Castells, M. (2017): Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Das Informationszeitalter. Wirtschaft. Gesellschaft. Kultur. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- CDU, CSU, SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode. URL: <https://archiv.cdu.de/> [11.01.2022].
- Civicus (2013): Civicus 2013. Enabling environment index. Genf, London, Südafrika: Civicus.
- Civicus (2017a): Excessive force, protests violence - G20 demonstrations. URL: <https://monitor.civicus.org/> [09.04.2021].
- Civicus (2017b): State under scrutiny for surveillance during G20 summit. URL: <https://monitor.civicus.org/> [09.04.2021].
- Civicus (2020): Rise of right-wing extremism continues. URL: <https://www.civicus.org/> [05.01.2021].
- Civicus (2021): CIVICUS Monitor: Tracking Civic Space. URL: <https://www.civicus.org/> [05.01.2021].
- Colin Crouch (2011): Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus. Postdemokratie II, Suhrkamp, Berlin.
- Conrads, R.; Holler, M.; Kistler, E.; Kühn, D.; Schneider, D. (2016): Branchenanalyse Gesundheits- und Sozialwesen. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Corcoran, B. (2019): GfK Charity Panel. Spendenzeitraum Jan-Sept 2019. Trends und Prognosen. Berliner Pressekonferenz 02. Dezember. URL: <https://www.spendenrat.de/> [05.01.2022].

- Corcoran, B. (2021): Bilanz des Helfens 2020. Februar 2021. Spendenzeitraum Jan-Dez 2019. Berliner Pressekonferenz 03. März 2020. Berlin: Deutscher Spendenrat e. V.
- Dahrendorf, R. (1995): Economic Opportunity, Civil Society and Political Liberty. United Nations Research Institute for Social Development.
- Daigle, D.; Toepler, S.; Smock, S. (2016): Financial Access for Charities Survey 2016: Data Report to the Charity and Security Network. Arlington: George Mason University.
- DAKU (Hrsg.) (2019): Kulturfördervereine in Deutschland – Status und Handlungsbedarfe. Policy Paper. Berlin: DAKU Dachverband der Kulturfördervereine.
- Dathe, D.; Hohendanner, D.; Priller, E. (2009): Wenig Licht, viel Schatten – der Dritte Sektor als Arbeitsmarktpolitisches Experimentierfeld. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Decker, F.; Best, V.; Fischer, S.; Küppers, A. (2019): Vertrauen in die Demokratie. Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Regierung, Staat und Politik? Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Der Bundeswahlleiter (2022a): Wahlbeteiligung: Der Bundeswahlleiter. URL: <https://www.bundeswahlleiter.de/> [01.04.2021].
- Der Bundeswahlleiter (2022b): Bundestagswahl 2021: Endgültiges Ergebnis. URL: <https://www.bundeswahlleiter.de/> [01.01.2022].
- Deutsche Rentenversicherung (2018): Niederschrift 22.03.2018 Besprechungsergebnisse. Besprechung des GKV-Spitzenverbandes, der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Bundesagentur für Arbeit über Fragen des gemeinsamen Beitragseinzugs. URL: <https://www.deutscherentenversicherung.de> [30.03.2021].
- Deutsche Rentenversicherung (Hrsg.) (2020): Ehrenamt: Ihr Einsatz kann sich lohnen. Nr. 511. Berlin: Deutsche Rentenversicherung.
- Deutscher Bundestag (2013): Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses. Drucksache 17/12123 17. Wahlperiode 17. 01. 2013. (7. Ausschuss). URL: <http://dipbt.bundestag.de> [30.03.2021].
- Deutscher Bundestag (2014): Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und zur Einführung eines allgemeinen Wahlrechts für alle Einwohnerinnen und Einwohner der Bundesrepublik Deutschland (Ausländerwahlrechtsgesetz). Drucksache 18/3169. URL: <http://dipbt.bundestag.de> [29.03.2021].
- Deutscher Bundestag (2018): Straftaten und Gemeinnützigkeit schließen sich aus. Drucksache 19/2580; 06:06:2018. URL: <https://dip21.bundestag.de/> [20.03.2021].
- Deutscher Bundestag (2019): Antrag: Gemeinnützigkeit braucht Rechtssicherheit statt politischer Willkür. Drucksache 19/7434, 30.01.2019. URL: <http://dip21.bundestag.de/> [30.03.2021].

- Deutscher Bundestag (2020): Dritter Engagementbericht Zukunft Zivilgesellschaft: Junges Engagement im digitalen Zeitalter und Stellungnahme der Bundesregierung. Wahlperiode 14.05.2020 Unterrichtung durch die Bundesregierung. URL: www.bundestag.de [01.04.2021].
- Deutscher Bundestag (2021a): Antwort der Bundesregierung. Stand der Umsetzung und Beratung von Empfehlungen bundesweiter Bürgerräte. Drucksache 19/32226. URL: <https://dserver.bundestag.de/> [10.01.2021].
- Deutscher Bundestag (2021b): Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss). Straftaten und Gemeinnützigkeit schließen sich aus. Drucksache 19/2580. URL: <https://dserver.bundestag.de/> [10.01.2021].
- Deutscher Bundestag (2021c): Antrag. Keine Gemeinnützigkeit für politische Agitation. Drucksache 19/30970. URL: <https://dserver.bundestag.de/> [10.01.2021].
- Deutscher Bundestag (2021d): Einberufung von einem bundesweiten Bürgerrat zur Klimapolitik vom 16.09.2020. URL: <https://epetitionen.bundestag.de/> [10.01.2022].
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2017): Bericht über die Arbeit des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ in der 18. Wahlperiode. UA-Drs. 18/072.
- DfrV (2018): Streit um die Gemeinnützigkeit: Campact und Attac. URL: <https://www.dfrv.de/> (Download am 30.03.2021).
- DfrV (Hrsg.) (2019): Jährliches Spendenvolumen liegt in Deutschland bei 33,9 Milliarden. Berlin: DfrV.
- Diefenbach-Trommer, S. (2018): Engagiert euch – nicht? Was das Gemeinnützigkeits-Recht politisches Engagement erschwert. Unter Mitarbeit von Marré, J.; Klugkist, J.-H. und Schmidt, M. Berlin: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement.
- dka Rechtsanwälte (2018): Verwaltungsgericht Hamburg erklärt Freiheitsentziehung eines italienischen Staatsbürgers während des G20-Gipfels in Hamburg für rechtswidrig. URL: <https://dka-kanzlei.de/> [26.03.2021].
- Dompnier, N. (2017): Political Values and Repertoires of Contention in Europe. In: Bréchon, P.; Gonthier, F. (Hrsg.), European Values: Trends and Divides Over Thirty Year. Leiden: Brill Publishers, 51–69.
- DPA (2019): Mordfall Walter Lübcke. Tausende gehen gegen Neonazi-Demo in Kassel auf die Straße. In: Der Spiegel vom 20.7.2019.
- DPA (2020a): Corona-Demonstrationen. Wer marschiert da zusammen? Deutschlandfunk. URL: <https://www.deutschlandfunk.de/> [20.04.2021].
- DPA (2020b): Polizeigewerkschafter: Rechte »kapern« Corona-Proteste. In: Süddeutsche Zeitung vom 1.9.2020.
- DUH (Hrsg.) (2020): Bundeshaushalt 2021 ist Buchungstrick zulasten des Klimaschutzes. Berlin: DUH.
- DZI (Hrsg.) (2019): DZI-Spenden-Almach 2020. Berlin: Eigenverlag DZI Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen.

- Ebener, R. (2021): Augenwischerei statt Transparenz - Update. URL: <https://www.abgeordnetenwatch.de> [29.04.2021].
- Ebermann, T.; Hoelscher, P.; Schlüter A. (Hrsg.) (2010): *Venture Philanthropy in Theorie und Praxis*. Stuttgart: Lucius& Lucius.
- Edelman (2021): *Edelman Trust Barometer 2021*. URL: <https://www.edelman.de/> [09.04.2021].
- Edinger-Schons, L. M.; Reppmann, M.; Becker, M.; Röhl, P. (2020): *Digital-Report 2020*. Berlin: Haus des Stiftens gGmbH.
- Edlefsen, M.; Staemmler, D. (2018): *Aufnahme und Betreuung geflüchteter Menschen in Berlin: zur Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft*. (Opuscula, 111). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Edlefsen, M.; Strachwitz, R. G. (2017): *Der Hamburger G-20-Gipfel vom 7./8. Juli 2017. Ein Rückblick aus zivilgesellschaftlicher Perspektive*. In: *Maecenata Observatorium* Nr. 16.
- EK (2014): *Beschluss der Kommission vom 25. November 2014 über die Veröffentlichung von Informationen über Treffen zwischen Kommissionsmitgliedern und Organisationen oder selbstständigen Einzelpersonen*. (2014/839/EU, Euratom). URL: <https://eur-lex.europa.eu/> [11.01.2022].
- EK (2016): *Beschluss der Kommission zur Festlegung horizontaler Bestimmungen über die Einsetzung und Arbeitsweise von Expertengruppen der Kommission*. C(2016)3301/F1 SG. URL: <https://ec.europa.eu/> [11.01.2022].
- EK (2020): *Transparenz- Register*. URL: <https://ec.europa.eu/> [29.03.2021].
- EK (Hrsg.) (2019): *Standard-Eurobarometer 91. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*. Brüssel: Europäische Union.
- Ellguth, P.; Kohaut, S. (2011): *Der Staat als Arbeitgeber: wie unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft? Industrielle Beziehungen*. In: *Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 18 (1/2), 11–38.
- Ely, H. (2020): *The Giving Pledge wird zehn Jahre alt - Milliarden Spenden für das Gemeinwohl*. *Finanzen.net*. URL: <https://www.finanzen.net/> [05.01.2022].
- Engler, S.; Leemann, L.; Abou-Chadi, T.; Giebler, H.; Bousbah, K.; Bochsler, D.; Bühlmann, M.; Hänni, M.; Heyne, L.; Juon, A.; Merkel, W.; Müller, L.; Ruth, S.; Wessels; Berhard (2020): *Democracy Barometer. Codebook*. Aarau: Zentrum der Demokratie.
- Enquete-Kommission (2002): *Deutscher Bundestag Drucksache 14/8900. Bericht der Enquete-Kommission. „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“*. *Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*. URL: <https://dserver.bundestag.de/> [05.01.2022].
- Epsing-Andersen, G. (Hrsg.) (1996): *Welfare states in transition: national adaptations in global economies*. California; New Delhi: Sage Publications; New York: UNRISD.

- ESV (Hrsg.) (2020): European Values Study 2017: Integrated Dataset (EVS 2017) - Matrix Design Data. ZA7502 Datenfile Version 2.0.0. Köln: GESIS Datenarchiv.
- ETL Rechtsanwälte (2021): Über 500 Gerichtsentscheidungen zum Coronavirus. URL: www.etl-rechtsanwaelte.de/ [15.04.2021].
- Fairshare (2021): FAIR SHARE Monitor 2021. URL: <https://fairsharewl.org/de/> [08.04.2021].
- FFM (2020): Bundesverkehrsministerium verhindert Seenotrettung. URL: <https://ffm-online.org/> [01.04.2021].
- Forschungsgruppe Wahlen e. V. (2021): Politbarometer März 2021. URL: www.forschungsgruppe.de/ [15.04.2021].
- FRA (Hrsg.) (2020): What do fundamental rights mean for people in the EU? Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Frank, R. (2017): Global Trust Report 2017- eine Studie des GfK Vereins. Vertrauen in Institutionen und Branchen. Nürnberg: GfK Verein.
- Freedom House (Hrsg.) (2020): Freedom in the World 2019. Democracy in retreat. Washington: Freedom House.
- Freiwilligendienste Kultur und Bildung (2019): Gute Nachrichten: Haushaltsausschuss korrigiert Etat für die Freiwilligendienste. URL: <https://freiwilligendienste-kultur-bildung.de/> [30.03.2021].
- Fuchs, C.; Middelhoff, P. (2019): Das Netzwerk der Neuen Rechten. Wer sie lenkt, wer sie finanziert und wie sie die Gesellschaft verändern. Hamburg: Reinbek Rowohlt.
- Fürstenberg, F. (2011): Die Bürgergesellschaft im Strukturwandel. Problemfelder und Entwicklungschancen. Berlin, Münster: LIT Verlag.
- Gärditz, K. F. (2019): Der lange Weg in die Verhältnismäßigkeit. URL: www.lto.de/ [29.03.2021].
- Gastautor (2017): Rechte Hetze im Netz und die Grenzen des Rechtsstaats. Netzpolitik.org. URL: <https://netzpolitik.org/> [01.04.2021].
- Geckle, G. (2021): Gemeinnützigkeit: Vorsicht beim Verzicht auf Mitgliedsbeiträge! Verein Aktuell. URL: ww.verein-aktuell.de/ [11.01.2022].
- Getunik (2020): Whitepaper – State of Digital Fundraising 2020. URL: www.getunik.com/ [09.04.2021].
- GFF (2021): Corona und Grundrechte: Fragen und Antworten. URL: <https://freiheitsrechte.org/> [15.04.2021].
- GI (2020): Ausreichende Fristen für Verbändebeteiligung. URL: www.transparency.de [01.04.2021].
- Glaeßner, G.-J. (2006): Politik in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Glaser, B. G.; Strauss, A. L. (2008): Grounded Theory: Strategien qualitativer Forschung. Bern: Huber Verlag.

- Gnärig, B. (2018): Germany: dare more democracy. URL: www.civicus.org/ [30.03.2021].
- Goldstein, J. S.; Pevehouse, J. C. (2008): International Relations. N.Y.: Pearson Longman.
- Golterman, L. (2020): Bundeshaushalt 2021. Entwurf für den Bundeshaushalt 2021 und den Finanzplan bis 2024.
- Google: Books Ngram Viewer. URL: <https://books.google.com/> [08.04.2021].
- Grabka, M. M.; Goebel, J. (2019): Income distribution in Germany: Real income on the rise since 1991 but more people with low incomes. In: DIW Weekly Report, 8 (21), 181–190.
- Grande, E. (2018): Zivilgesellschaft, politischer Konflikt und soziale Bewegungen. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 31(1-2), 52-60.
- Grunwald K.; Langer A. (Hrsg.): Sozialwirtschaft – Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden: Nomos 2018.
- Gusy, C. (2010): Art. 8, Rn. In: Mangoldt, H. von; Klein, F.; Starck, C. (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz. Band 1. Präambel, Artikel 1 bis 19. München: Vahlen, 17–18.
- Habermas J.: Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Demokratie. In: Herfried Münkler (Hrsg.): Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie. München und Zürich 1992. S. 11–24.
- Harbarth, S (2021): Hohe Verfahrenszahlen und Herausforderungen in der Corona-Pandemie. BVerfG. URL: www.bundesverfassungsgericht.de/ [10.01.2022].
- Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.) (2012): Braune Ökologen. Hintergründe und Strukturen am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns. Berlin: Heinrich Böll Stiftung.
- Heinrich, B. (2019): Versammlungsfreiheit und staatliche Sicherheitsgewährleistung im Widerstreit- Teil III. URL: www.gdp.de/ [02.03.2021].
- Hinterhuber, E. M.; Strachwitz, R. G. (2010): Transparenz, Akzeptanz und Legitimität: Der Bund der Vertriebenen in zivilgesellschaftlicher Perspektive. (Opuscula, 44) Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Hinterhuber, E. M.; Wilde, G. (2007): Cherchez la Citoyenne! Eine Einführung in die Diskussion um „Bürger- und Zivilgesellschaft“ aus geschlechterpolitischer Perspektive. In: Femina Politica, 16 (1).
- Hirschman, A. (1970): Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Hoff, K.; Kuhn, D.; Tahmaz, B. (2021): Digital durch die Krise. Essen: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft.
- Hohendanner, C.; Priemer, J.; Rump, B.; Schmitt, W. (2019): Zivilgesellschaft als Arbeitsmarkt. In: Krimmer, H. (Hrsg.): Datenreport Zivilgesellschaft. Wiesbaden: VS Springer Fachmedien, 93–112.

- Höhne, B. (2020): Frauen in Parteien und Parlamenten. Inner-parteiliche Hürden und Ansätze für Gleichstellungspolitik. URL: <https://www.bpb.de/> [29.03.2021].
- Holzhauer, J. (2020): Freiwilliges Engagement von Menschen mit Behinderung (Opuscula, 142). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Hummel, S. (2019a): Anstifter zur Beteiligung? Die Förderung politischer Partizipation durch gemeinnützige Stiftungen. Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Hummel, S. (2019b): Shrinking Space for Civil Society (SCS). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Hummel, S. (2020a): Das Thema "Bürgerräte" aus der Sicht der Zivilgesellschaftsforschung. In: Maecenata Observatorium Nr. 46.
- Hummel, S. (2020b): Die Stimme der Zivilgesellschaft in Zeiten von Covid-19. In: Maecenata Observatorium Nr. 45.
- Hummel, S. (2020c): Shrinking Spaces? Contested Spaces! Zum Paradox im zivilgesellschaftlichen Handlungsraum. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 33(3), 649–670.
- Hummel, S. (2022): Rechte Zivilgesellschaft? In: Trömmel, M.; Schroeder, W. (Hrsg.): Rechtspopulismus. Zivilgesellschaft. Demokratie. Bonn: Dietz.
- Hutter, S.; Schäfer, I. (2020): Politischer Protest im wiedervereinigten Deutschland. URL: <https://www.bpb.de/> [29.03.2021].
- Hutter, S.; Teune, S.; Daphi, P.; Nikolas, A.-M.; Schäfer, I.; Sommer, M.; Steinhilper, E.; Zajak, S. (2021): Die Zivilgesellschaft in der Krise. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen: Analysen zu Demokratie und Zivilgesellschaft, 34(2), 281-292.
- IFK (2017): Beschluss der 33. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder am 13. Juni 2017. URL: www.lda.brandenburg.de/ [29.03.2021].
- Ionos (2019): Crowdfunding-Plattformen im Vergleich. URL: <https://www.ionos.de/> [15.04.2021].
- IPB (Hrsg.) (2019): Open Budget Survey 2019). Washington: IPB International Budget Partnership.
- IPBPro (Hrsg.) (2017): Vereine als Arbeitgeber. München: IPBP Institut für Beratung und Projektentwicklung.
- Jakob, D. (2015): Stand und Zukunft der ‚Europäischen Stiftung‘. Wie gelingt ein europäisches Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsrecht? Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Jansen, T. (2021): Wenn der Staat Danke sagt. Aktualisierter FAZ Artikel vom 19.9.2021 <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/menschen/wenn-der-staat-danke-sagt-70-jahre-bundesverdienstkreuz-17539929.html> [17.01.2022].
- John, S. (2021): Kurzanalyse der Bundestagswahl 2021. Heinrich Böll Stiftung. URL: <https://www.boell.de/> [11.01.2022].

- Kaibel, C. (2020): Inwiefern hat sich die Zusammenarbeit in der Zivilgesellschaft mit TTIP verändert? Berlin: HTW.
- Kalisch D.; Hahn C.; Engelbach W.; Andreas Meyer A. (2014): Integration von Freiwilligen in das Krisenmanagement - Herausforderungen und Ansätze für das Freiwilligenmanagement von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS). Ergebnisbericht des Instituts für Arbeitswissenschaft und Technologiemanagement IAT, Universität Stuttgart, zum Arbeitspaket 3 »Analyse von Organisationen« im Projekt Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz (INKA). Stuttgart: Fraunhofer Verlag 2014.
- Kantar (Hrsg.) (2021): Parlimeter 2020. A glimpse of certainty in uncertain times. Brüssel: Europäisches Parlament.
- Kausmann, C.; Kelle, N.; Simonson, J.; Tesch-Römer, C. (2019): Zivilgesellschaftliches Engagement. In: Krimmer, H. (Hrsg.): Datenreport Zivilgesellschaft. Wiesbaden: VS Springer Fachmedien, 55–91.
- Keilani, F. (2020): Warum Gerichte so unterschiedlich zu den Corona-Protesten urteilten. In: Tagespiegel vom 31.8.2020.
- Kellerhoff, S. (2019): Warum das deutsche Steuerrecht so kompliziert ist. In: Die Welt online vom 13.12.2019.
- Kiefer, K.; Schwegel, P. (2011): Social Media als Chance für das NPO-Personalmanagement. In: VM: Fachzeitschrift für Verbands- und Nonprofit-Management, 37 (2), 18–25.
- Kietzmann D.; Bischoff M.; Schinköth M.; Silke Schmidt S. (2014) Motivationale Aspekte ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz. Ergebnisdokumentation im Projekt »Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz (INKA)« zum Arbeitspaket AP4 »Motivationslagen von aktuellen und potenziellen Freiwilligen in Krisenmanagement und Katastrophenschutz«. URL: www.feuerwehr.de/ [17.01.2022].
- Klauser, N. (2021): Achtung fürs Ehrenamt. Konrad Adenauer Stiftung. URL: www.kas.de/ [05.01.2022].
- Klein, O. (2021): Warum ließ die Polizei Demo-Züge gewähren? URL: <https://www.zdf.de/> [15.04.2021].
- Klüver, H. (2013): Lobbying in the European Union: Interest groups, lobbying coalitions and policy change. Oxford: Oxford University Press.
- Klüver, H.; Pickup, M. (2019): Are they listening? Public opinion, interest groups and government responsiveness. In: West European Politics, 42 (1).
- Kocka, J. (2016): Stolz und Sorge. Die Zivilgesellschaft als politischer Akteur in der Flüchtlingskrise. In: Maecenata Observatorium Nr. 11.
- Kohler-Koch, B.; Quittkat, C.; Altides, C. (2011): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.

- Köhnke, J. (2010): Euregioprojekt Münster – Belm – Almelo SROI Messmethodik. München: Dezer-
nent für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten.
- Kotzian, P.; Quittkat, C. (2014): Konsultationsprozess der Kommission: Steuerung von EU-Lobbying?
In: Dailer, D.; Richter, M. (Hrsg.): Lobbying in der Europäischen Union: Zwischen Professionalisie-
rung und Regulierung. Wiesbaden: VS Springer Fachmedien, 73–89.
- Krause, L.K.; Gangé, J. (2019): Die andere deutsche Teilung: Zustand und Zukunftsfähigkeit unserer
Gesellschaft. More in Common. URL: www.moreincommon.de/ [05.01.2022].
- Krennerich, M. (2016): Öffentliche Anhörung „Schutz von Menschenrechtsverteidigern“. Ausschuss
für Menschenrechte und humanitäre Hilfe. 28. September 2016. URL: <https://www.bundestag.de>
[30.03.2021].
- Kreutzfeldt, M. (2020): Union blockiert Kompromiss. Taz online. URL: <https://taz.de/> [11.01.2022].
- Krikser, T. (2013): Bürgerstiftung: The Potential of German Community Foundations for Community
Development (Opuscula, 70). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Krimmer, H. (Hrsg.): Datenreport Zivilgesellschaft. Wiesbaden: VS Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Krimmer, H.; Bork, M.; Markowski, L.; Gorke, J. (2020): Lokal, kreativ, finanziell unter Druck, digital
herausgefordert. Die Lage des freiwilligen Engagements in der ersten Phase der Corona-Krise.
Berlin: Ziviz Zivilgesellschaft in Zahlen.
- Krimmer, H.; Weitemeyer, B.; Kleinpeter, S.; Vogt, B.; von Schönfeld; F. (2014): Transparenz im Drit-
ten Sektor. Hamburg; Berlin: Bucerius Law School; Bündnis für Gemeinnützigkeit.
- Krlev, G.; Münscher, R.; Mülbert, K. (2013): Social Return on Investment (SROI): state-of-the-art and
perspectives - a meta-analysis of practice in Social Return on Investment (SROI) studies pub-
lished 2002-2012. Heidelberg: Universitätsbibliothek Heidelberg.
- Kube, V. (2021): 7 Punkte für ein moderndes Gemeinnützigkeitsrecht. GFF URL: [https://freiheits-
rechte.org/](https://freiheits-
rechte.org/) [05.01.2022].
- Kube, V.; Weller, P.; Çalıřkan, S.; Matjařiĉ, P. (2020): Shrinking Space in Deutschland, Shrinking Space
in Europa. Berlin: GFF; OSF.
- Lahusen, C.; Bleckmann, L. (2015): Beyond the Ballot Box: Changing Patterns of Political Protest Par-
ticipation in Germany (1974–2008). In: German Politics, 24 (3), 402–426.
- Lange, T. (2021): Das Lobbyregister kommt – Unsere Auswertung. URL: www.lobbycontrol.de/
[29.04.2021].
- Lesberg, N.; Timmer, K. (2017): Stifterstudie 2015. Stifterinnen und Stifter in Deutschland. Berlin:
Bundesverband Deutscher Stiftungen.
- Letts, C. W. (1998): Was Stiftungen von Venture-capital-Unternehmen lernen können/ Christine W.
Letts. What foundations can learn from venture capitalists. München : Maecenata-Verl.

- Liebig, R.; Karla, E. (2003): Entwicklungsfaktoren und -dynamiken des Dritten Sektors als Arbeitsmarkt. Dortmund: Universität Dortmund.
- LSB (2021): Der Berliner Sport verliert 5 Prozent seiner Mitglieder. URL: <https://lsb-berlin.net/> [15.04.2021].
- Maas, S. (2021): Zweiter Lockdown macht den Sportvereinen deutlich mehr zu schaffen. Vorabauswertung der 8. Welle des Sportentwicklungsberichts zur COVID-19 Thematik. Köln: Deutsche Sporthochschule Köln.
- Maaz, K.; Becker-Mrotzek, M. (Hrsg.) (2021): Schule weiter denken. Was wir aus der Pandemie lernen. Berlin: Dudenverlag.
- Machowecz, M.; Nejezchleba, M. (2021): Welchen Zweck hat die Stiftung? Zeit online. URL: www.zeit.de [10.01.2022].
- Marshall, M. G.; Elzinga-Marshall, G. (2017): Global Report 2017: Conflict, Governance and State Fragility. Wien: Center for Systemic Peace.
- Massing, P.; Kost, A.; Reise, M. (2020): Handbuch Demokratie. Frankfurt am Main: Wochenschau Verlag.
- Matthies, A.; Kauer, K. (Hrsg.) (2004): Wiege des sozialen Kapitals: Bürger-Engagement und lokale Ökonomie in einem ostdeutschen Stadtteil. Bielefeld: Kleine Verlag.
- McBride, J. (2021): THE LEGAL SPACE FOR NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS IN EUROPE. Civil society's perception of the implementation of Council of Europe CM Recommendation (2007)14 to Member States on the Legal Status of Non-Governmental Organisations in Europe. <https://rm.coe.int/the-legal-space-ngo-text-a4-web-final/1680a4cd01> [17.01.2022].
- MDR (2020): Demos in der Pandemie: Wie viel Einschränkung ist erlaubt. URL: www.mdr.de/ [30.03.2021].
- Meissner, J. (2015): Stiftungen in den sozialen Medien. (Opuscula, 86). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Meyer, M. (2008): Paradoxien im Nonprofit Sektor. In: *Verbands-Management*, 34 (1), 6–15.
- Meyer, M.; Maier, F. (2018): Ökonomisierung und Managerialisierung. In: Grunwald, K.; Langer, A. (Hrsg.), *Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. Baden-Baden: Nomos, 207–219.
- Mildenberger, G.; Münscher, R.; Schmitz, B. (2012): Dimensionen der Bewertung gemeinnütziger Organisationen und Aktivitäten. In: Anheier, H. K.; Schröder, A.; Then, C. (Hrsg.): *Soziale Investitionen: interdisziplinäre Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 279–312.
- Molthagen-Schnöring, S. (2018): *Gesellschaftspolitisches Engagement in Zeiten von Trump & Co. Chancen und Risiken für Unternehmen*. Wiesbaden: Springer VS.
- More-Hollerweger, E.; Simsa, R.; Kainz, G.; Neunteufl, F.; Grasgruber-Kerl, R.; Wohlgemuth, F. (2014): *Civil Society Index. Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft in Österreich*. Wien, South Africa: IGO; Kompetenzzentrum für Nonprofit Organisationen; Civicus.

- Mugdan, (1899): Die gesamten Materialien zum bürgerlichen Gesetzbuch für das Deutsche Reich, 1899, Band I.
- Mühlenbach, J. (2018): Transparenz in der Zivilgesellschaft- gesetzliche Regulieren- oder freiwillige Selbstverpflichtung? In: Maecenata Observatorium Nr. 20.
- Mulhall, J., Khan-Ruf, S. (Hrsg.) (2021): State of Hate. Far Right Extremism Report in Europe 2020. London: HOPE not hate.
- Müller-Jentsch, W. (2008): Der Verein – ein blinder Fleck der Organisationssoziologie. In: Berliner Journal für Soziologie 18. Jg, (3), S. 476–502.
- Nachtwey, O.; Schäfer, R.; Frei, N. (2020): Politische Soziologie der Corona-Proteste. URL: <https://osf.io/> [14.02.2021].
- NDR (2021): Nord Stream 2: Polen kritisiert Pipeline-Stiftung. NDR. URL: www.ndr.de [10.01.2022].
- Neidhardt, F.; Rucht, D. (1993): Auf dem Weg in die "Bewegungsgesellschaft"? Über die Stabilisierbarkeit sozialer Bewegungen. In: Soziale Welt, 44 (3), 305-326.
- Neumann, D. (2012): Bürgerengagement zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation. (Opuscula, 57). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Norddeutsche Bundesverfassung (Verfassung des Norddeutschen Bundes) (1867): Präambel.
- NYU Paris Public Interest Clinic (2021): Bank De-Risking of Non-Profit Clients. A Business and Human Rights Perspective. URL: <https://www.hscollective.org/> [12.01.2022].
- Oschmiansky, F.; Berthold, J. (2020): Wohlfahrtsstaatliche Grundmodelle. BPB. URL: <https://www.bpb.de/> [29.03.2021].
- Ott, B. J. (2018): Unternehmensbeteiligungen gemeinwohlorientierter Stiftungen in Deutschland. (Opuscula, 119). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Pany, T. (2021): Online-Demonstranten können sich nicht aufs Demonstrationsrecht berufen. In: Te-lepolis vom 13.8.2021.
- Pappi, F. U.; König, T. (1995): Informationsaustausch in politischen Netzwerken. In: Jansen, D.; Schubert, K. (Hrsg.): Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven. Marburg: Schüren Presseverlag, 111–131.
- Péron, C.; Baldauf, V. (2014): Was bringt's? SROI-Analyse des Mentoring Programms Balu und du. München: social impact consulting gmbH.
- Pestoff V. A.; Brandsen T.; Verschuere B. (2012): New Public Governance, the third Sector, and Co-Production. London: Routledge
- Pfirter, L. (2022): Gewalt im Netz. Zur Rolle der Zivilgesellschaft im Kampf gegen Hass und Hetze in Bayern. (Opuscula, 158). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.

- Piesche, C. (2020): Zwölf Milliarden Euro für das BMFSFJ Entwurf der Bundesregierung für den Bundeshaushalt 2021. URL: <https://ijab.de/> [15.04.2021].
- Prange, N. (2021): Der altrechtliche Verein: ein Beitrag zur deutschen Vereinsgeschichte. (Opuscula, 155). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Priemer, J.; Bischoff, A.; Hohendanner, C.; Krebsstakies, R.; Rump, B.; Schmitt, W. (2019a): Organisierte Zivilgesellschaft. In: Krimmer, H. (Hrsg.): Datenreport Zivilgesellschaft. Wiesbaden: VS Springer Fachmedien, 7–54.
- Priemer, J.; Corcoran-Schliemann, B.; Geue, D.; Krimmer, H.; Schulz-Sandhof, K. (2019b): Finanzierung der Zivilgesellschaft. In: Krimmer, H. (Hrsg.): Datenreport Zivilgesellschaft. Wiesbaden: VS Springer Fachmedien, 113–144.
- Priemer, J.; Krimmer, H.; Labigne, A. (Hrsg.) (2017): ZiviZ-Survey 2017: Vielfalt verstehen. Zusammenhalt stärken. Berlin: Stifterverband.
- Priemer, J.; Labigne, A.; Krimer, H. (2015): Wie finanzieren sich zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland? Hamburg: Körber Stiftung.
- Pries, L. (2013): Umfang und Struktur von Migrantenorganisationen in Deutschland. BPB. <https://www.bpb.de/> URL: [11.01.2022].
- Priller, E.; Schmeißer, C. (2013): Die Beschäftigungssituation in Dritte-Sektor-Organisationen: Das Sozialwesen im Vergleich. In: Sozialer Fortschritt (62), 227–234.
- Priller, E.; Schrader, M.; Schulz, G.; Zimmermann, O. (2021): Diversität in Kulturinstitutionen 2018-2020. Berlin: Initiative kulturelle Integration.
- Quittkat, C. (2019): Das vielfältige Reservoir der Zivilgesellschaft und neue Lobbykräfte für die Demokratie. BPB. URL: <https://www.bpb.de> [30.03.2021].
- Rademaker, M. (2021): Die von der Kirche machen nicht mit. Zeit online. In: Zeit online vom 25.2.2021.
- Rasmussen, W. (2019): Digitalisierung braucht Zivilgesellschaft. Berlin; Gütersloh; Stuttgart: Robert Bosch Stiftung; Bertelsmann Stiftung; PHINEO gAG, Stiftung Neue Verantwortung.
- RAV (2020): Erklärung des RAV, der VDJ und des Grundrechtekomitees zum Gesetzentwurf für ein Berliner Versammlungsfreiheitsgesetz.
- Reese, S.; Hummel, S. (2018): Disparate Aussichten?! Zur Ungleichverteilung der Karrierechancen von Frauen in Nonprofit-Organisationen. In: Maecenata Observatorium Nr. 26.
- Reimer, S. (2005): Civil Society – A new solution beyond state and market? Civicus Civil Society Index Report For Germany. URL: <http://www.civicus.org> [01.04.2021].
- Reinecke, M.; Stegner, K.; Latorre Pallares, P.; Zitzelsberger, O.; Kocaman, I. (2010): Migrantinnen-Organisationen in Deutschland. Heidelberg: BMBF.
- Reisin, A. (2021): Schaut die Polizei weg? Tagesschau .URL: www.tagesschau.de/ [15.04.2021].

- Repp, L. (2013): Soziale Wirkungsmessung im Social Entrepreneurship. Herausforderungen und Probleme. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Reuter, M. (2017a): Ab heute gilt das NetzDG – und das sind die Gefahren für die Meinungsfreiheit. URL: <https://netzpolitik.org/> [01.04.2021].
- Reuter, M. (2017b): Datenskandal bei der Polizei: Offenbar zehntausende Unschuldige gespeichert. URL: <https://netzpolitik.org/> [30.03.2021].
- Reuter, M. (2017c): Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte kritisiert fehlende Kennzeichnung von Polizisten. URL: <https://netzpolitik.org/> [30.03.2021].
- Roepstorff, K. (2019): Kriminalisierung Seenotrettung: Migration and the shrinking humanitarian space in Europe: from maritime search and rescue operations to contested humanitarian action in EU countries. Berlin: CHA Maecenata Stiftung.
- Roepstorff, K.; Faltas, C.; Hövelmann, S. (2020): Anti-Terrormaßnahmen und Sanktionsregime: Shrinking Space Für Humanitäre Hilfsorganisationen. Berlin: CHA Maecenata Stiftung.
- Rosenbach, J. (2018): AfD will Demokratie-Vereinen Förderung entziehen. URL: www.deutschlandfunk.de/ [20.03.2021].
- Rozbicka, P.; Spohr, F. (2016): Interest groups in multiple streams: specifying their involvement in the framework. In: Policy Sciences, 49 (1), 55–69.
- RSF: Deutschland: Pressefreiheit im Überblick. URL: www.reporter-ohne-grenzen.de/ [30.03.2021].
- Rucht, D. (1994): Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor für soziale Bewegungen. In: Friedhelm Neidhardt (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Opladen: Westdeutscher Verlag, 337–358.
- Rudi, T.; Schoen, H. (2014): Ein Vergleich von Theorien zur Erklärung von Wählerverhalten. In: Walter, J. F.; Schoen, H. (Hrsg.), Handbuch Wahlforschung. Wiesbaden: VS Springer Fachmedien, 405–433.
- Rudnicka, J. (2021): Bildungsstand - Bevölkerung in Deutschland nach Alter und Schulabschluss 2019. Statista. URL: <https://de.statista.com/> [29.03.2021].
- Ruß, B. (2020): Plastikfolie vor Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte. Frankfurter Info online. URL: <https://www.frankfurter-info.org/> [30.03.2021].
- Ruzio, W. (2015): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Saccani, S. (2008): Deutsche Stiftungen als ‚Venture Philanthropist‘? Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Sandberg, Berit; Mecking, Christoph (2008): Vergütung haupt- und ehrenamtlicher Führungskräfte in Stiftungen. Die Ergebnisse der Vergütungsstudie 2007. Berlin: Stiftung&Sponsoring Verlag.

- Sawatzki, A. (2016): Die neuen Rechenschaftsberichte der Parteien: Mehr Schatten als Licht. Lobbycontrol URL: <https://www.lobbycontrol.de/> [29.03.2021].
- Schäfer, A.; Verkamp, R.; Gagné, J. F. (2014): Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Schließler, C. Hellweg, N.; Decker, O. (2020): Aberglaube, Esoterik und Verschwörungsmentalität in Zeiten der Pandemie. In: Oliver Decker, Elmar Brähler (Hrsg.): Autoritäre Dynamiken. Neue Radikalität – alte Ressentiments. Leipziger Autoritarismus Studie 2020. Psychosozialverlag. 283- 310.
- Schlüter, B. (2020): Rolle Wohlfahrtsverbände. Wohlfahrtsverbände in Zivilgesellschaft und Sozialsystem. In: Maecenata Observatorium Nr. 43.
- Schmeißer, C. (2013): Die Arbeitswelt des Dritten Sektors. Atypische Beschäftigung und Arbeitsbedingungen in gemeinnützigen Organisationen. Berlin: WZB Wissenszentrum für Sozialforschung.
- Schmid, D. (2018): Wann Mitarbeiter wegen eines Ehrenamts nicht zur Arbeit müssen. Impulse Netzwerk und Know-how für Unternehmer. URL: www.impulse.de [09.04.2021].
- Schrader, M. (2021): Zivilgesellschaft in und nach der Pandemie Bedarfe – Angebote – Potenziale? Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Schrader, M.; Roth, J.; Strachwitz, R. G. (2020): Ein Rettungsschirm für die Zivilgesellschaft? Eine explorative Studie zu Potenzialen, Bedarfen und Angeboten in und nach der COVID-19 Krise. Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Schreier, C. (2011): Die Massenverfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht: Versuche der Revision von Rechtsnormen durch Bürgerinitiativen. (Opuscula, 51). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Schroeder, W.; Greef, J.; Elsen, J.; Ten, J.; Heller, L. (2020): Bedrängte Zivilgesellschaft von rechts. Interventionsversuche und Reaktionsmuster. Frankfurt am Main: Otto-Brenner-Stiftung.
- Schubert, P.; Boenigk, S. (2019): The nonprofit starvation cycle: Empirical evidence from a German context. In: Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly, 48 (3), 467–491.
- Schuppert, G. F. (2002): Aktivierender Staat und Zivilgesellschaft – Versuch einer Verhältnisbestimmung. In: Enquete-Kommission: Deutscher Bundestag Drucksache 14/8900. Bericht der Enquete-Kommission. „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. URL: <https://dserver.bundestag.de/> [05.01.2022].
- Schwieb, B. (2009): Ganzheitliche Unternehmensführung in Nonprofit-Organisationen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Selle, J. (2020): Der effektive Altruismus als neue Größe auf dem deutschen Spendenmarkt: Analyse von Spendermotivation und Leistungsmerkmalen von Nichtregierungsorganisationen (NRO) auf das Spenderverhalten; eine Handlungsempfehlung für klassische NRO. (Opuscula, 137). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.

- Simonson, J.; Kelle, N.; Kausmann, C.; Karnick, N.; Arriagada, C.; Hagen, C.; Hameister, N.; Huxhold, O.; Tesch-Römer, C. (2021): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Zentrale Ergebnisse des Fünften Deutschen Freiwilligensurveys (FWS 2019). Berlin: BMFSFJ.
- Simonson, J.; Vogel, C.; Tesch-Römer, C. (2017): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Zentrale Ergebnisse des Vierten Deutschen Freiwilligensurveys. Berlin: BMFSFJ.
- Simsa, R. (2013): NPOs und die Gesellschaft: eine vielschichtige und komplexe Beziehung. In: Simsa, R.; Meyer, M.; Badelt, C. (Hrsg.): Handbuch der Nonprofit-Organisation. Strukturen und Management. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 125–145.
- Simsa, R./Meyer, M./Badelt, C. (Hrsg.) (2013): Handbuch der Nonprofit-Organisation. Strukturen und Management. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Simsa, R.; Neunteufl, F.; Ahlfeld, C.; Grasgruber-Kerl, R.; Heckermann, B.; Moder, C.; Pranzl, J.; Stadlbauer, J. (2019): Civil Society Index Update 2019. Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft in Österreich. Wien: IGO; NPO; WU.
- Singelstein, T. (2013): „Körperverletzung im Amt durch Polizisten und die Erledigungspraxis der Staatsanwaltschaften-aus empirischer und strafprozessualer Sicht. In: Neue Kriminalpolitik, 25 (4), 15–27.
- Sowa, F.; Klemm, M.; Freier, C. (2012): Ein-Euro-Jobs‘ in Deutschland. IAB Forschungsbericht. 15/2012. Nürnberg: IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Speit, A. (Hrsg.) (2018): Das Netzwerk der Identitären. Ideologie und Aktionen der Neuen Rechten. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Speth, R. (2018). Engagiert in neuer Umgebung: Empowerment von geflüchteten Menschen zum Engagement. (Opuscula, 108). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Sprengel, S.; Strachwitz, R. G. (2008): Private Spenden für Kultur: Bestandsaufnahme, Analyse, Perspektiven. Band 2 der Reihe Maecenata Schriften. Oldenbourg: De Gruyter.
- Statistisches Bundesamt (2019): Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen in Deutschland stabil Auskunftsdiens Einkommen, Konsum, Lebensbedingungen. Wiesbaden: Springer VS.
- Strachwitz, R. G. (2005): Organisationen der Zivilgesellschaft und ihre Besteuerung Vorschlag für ein grundlegende Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts. (Opuscula, 19). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Strachwitz, R. G. (2015): Was ist gemeinnützig? Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Strachwitz, R. G. (2015b): Transparente Zivilgesellschaft? Akteure – Problemfelder – Handlungsoptionen. Frankfurt am Main: Wochenschau Verlag.
- Strachwitz, R. G. (2020a): Basiswissen Zivilgesellschaft. Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.

- Strachwitz, R. G. (2020b): Der Kampf gegen Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Terrorismus: Was haben Stiftungen damit zu tun? Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Strachwitz, R. G. (2020c): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung des Stiftungsrechts (Bearbeitungsstand 16. September 2020). URL: www.maecenata.eu [30.03.2021].
- Strachwitz, R. G. (2020d): Warum braucht die Zivilgesellschaft neue Rahmenbedingungen? Antworten auf aktuelle Fragen. Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Strachwitz, R. G. (2021): Zum Stand der „Stiftungsrechtsreform“. Ein Kommentar. URL: www.maecenata.eu [01.04.2021].
- Strachwitz, R. G.; Priller, E.; Triebe, B. (2020): Handbuch Zivilgesellschaft. Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Strachwitz, V. (2019): „Wir retten Menschen“. Die Kriminalisierung der humanitären Hilfe auf dem Mittelmeer. In: Maecenata Observatorium Nr. 34.
- Strünk, C. (2004): Politische Interessenvermittlung: Verbände und Organisationen. In: Frantz, C. (Hrsg.): Einführung in die Politikwissenschaft. Münster: LIT Verlag. 139–152.
- Südhoff, R.; Hövelmann, S. (2019): Where does German Humanitarian Aid stand? / Wo steht die deutsche humanitäre Hilfe? (Opuscula, 129). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- SVR (Hrsg.) (2020b): Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. (SVR-Forschungsbereich): Vielfältig engagiert – breit vernetzt – partiell eingebunden? Migrantenorganisationen als gestaltende Kraft in der Gesellschaft. Berlin: SRV.
- SVR (Hrsg.) (2020a): Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. (SVR-Forschungsbereich): Mitten im Spiel – oder nur an der Seitenlinie? Politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland, Berlin: SRV.
- Tagesschau (2021): Bundestagswahl. Wie die Wähler wanderten. Tagesschau. URL: www.tagesschau.de [09.04.2021].
- Taßler, J. (2017): Monitor-Recherche. Keine Wahl für acht Millionen. Tagesschau. URL: www.tagesschau.de [09.04.2021].
- Tauß, J. (2018): Zwischen Gemeinnutz und Eigennutz: intersektorale Kooperationen von Stiftungen mit Unternehmen. (Opuscula, 120). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Taylor, C., Nanz, P., & Beaubien Taylor, M. (2020). Reconstructing Democracy: How citizens are building from the ground up. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Teune, S. (2008): Rechtsradikale Zivilgesellschaft – *contradictio in adjecto*? In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 21 (4), 17–22.

- TG Newsletter 2021. Maecenata. URL: <https://www.maecenata.eu/> [17.01.2022].
- The Economist Intelligence Unit (Hrsg.) (2021): Democracy Index 2020: In sickness and in health? N.Y., Gurgaon, London, Hong Kong, Dubai: The Economist Intelligence Unit.
- The Regulating Civil Society Project (Hrsg.) (2017): Die Organisation von Gruppen und Verbänden in Deutschland. Exter: University of Exeter.
- Thurn, R.; Frenzel, F.; Plöse, M. (2018): In letzter Instanz? Die juristische Auseinandersetzung um das Antikapitalistische Camp. URL: <https://g20.protestinstitut.eu/> [25.03.2021].
- Tournier, V. (2017): Cultural Liberalism, Anti-Social Conducts and Authority. The Dynamics of Values and their Effects. In: Bréchon, P.; Gonthier, F. (Hrsg.): European Values: Trends and Divides Over Thirty Year. Leiden: Brill Publishers, 29–50.
- Turß, D. (2021): Stellungnahme zum neuen Berliner Versammlungsfreiheits-Gesetz.
- Ullrich, N. (Hrsg.) (2015): Das Demonstrationsrecht. Baden-Baden: Nomos.
- Unger, S. (2020): Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. zum Thema Politische Betätigung gemeinnütziger Körperschaften. URL: <https://freiheitsrechte.org/> [11.01.2022].
- Vehrkamp, R.; Merkel, W. (2019): Populism Barometer 2018. Populist Attitudes of Voters and Non-Voters in Germany 2018. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Versammlungsfreiheit für Niedersachsen (2016): Nds. Versammlungsgesetz/ Verfassungsbeschwerde 2012. Versammlungsfreiheit NS. URL: www.versammlungsfreiheit-nds.de/ [15.04.2021].
- Voytko, L. (2021): The Tortoise Vs. The Hare: How Jeff Bezos And His Ex Are Giving Their Money Away. Forbes. URL: www.forbes.com/ [05.01.2022].
- Wedekind, O. (2017): Berliner Linke will Vermummungsverbot abschaffen. In: Berliner Zeitung vom 12.7.2017.
- WELT (2021): Nord Stream 2: Weiter Kritik an landeseigener Stiftung. WELT online. URL: www.welt.de [10.01.2022].
- Weltbank (2019): Deutschland. URL: <https://data.worldbank.org/> [01.04.2021].
- Wiater, P (2021): Politische Teilhabe der Zivilgesellschaft. Menschenrechtliche Rahmenbedingungen für die Behandlung gemeinnütziger Organisationen. Rechtsgutachten. GFF. URL: <https://freiheitsrechte.org/> [05.01.2022].
- Wijkström, F.; Zimmer, A. (Hrsg.) (2011): Nordic civil society at a cross-roads. Transforming the popular movement tradition. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Wissenschaftliche Dienste (2009): Bürgerforen in Deutschland. URL: www.bundestag.de [29.03.2021].

- Wissenschaftliche Dienste (2018): Neue Formen demokratischer Beteiligung von Bürgern. WD 3-3000-037/18. URL: www.bundestag.de [11.01.2022].
- Wremter, B.; Drepper, D. (2015): Polizisten nur selten vor Gericht. URL: <https://correctiv.org/> [30.03.2021].
- Yahyaoui, Y. (2021): Social Entrepreneurship. Herausforderungen und Bedeutung für die Gesellschaft. Im Dienst der Gesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, (13-15).
- Yunus, M.; Weber, K. (2010): Building Social Business. The New Kind of Capitalism that Serves Humanity's most Pressing Needs. New York: Public Affairs.
- Zeit online (2021): Stiftung zur Unterstützung von Nord Stream 2 darf gegründet werden. Zeit online URL: www.zeit.de [10.01.2022].
- Zimmer, A., Priller, E. (2001): Annäherungen. Die zunehmende Bedeutung des Dritten Sektors: In: JCSW 42, 11–41.
- Zimmer, A.; Priller, E.; Paul, F. (2017): Karriere im Nonprofit-Sektor? Arbeitsbedingungen und Aufstiegschancen von Frauen. Münster: Zentrum für Europäische Geschlechterstudien (ZEUGS).

Paper Series Opuscula

Free download at www.maecenata.eu/publikationen/opuscula/

2020

- Nr. 143** **Muslimisches Spendenverhalten in Deutschland**
Malte Schrader
- Nr. 144** **Ein Rettungsschirm für die Zivilgesellschaft?**
Eine explorative Studie zu Potentialen, Bedarfen und Angeboten in und nach der COVID-19
Krise
Malte Schrader, Johannes Roth und Rupert Graf Strachwitz
- Nr. 145** **Der Dritte Sektor in Hongkong und Indien**
Siri Hummel, Eckhard Priller (Hrsg.)
- Nr. 146** **Der Dritte Sektor in Finnland. Kosovo, Russland und Schweden**
Siri Hummel, Eckhard Priller (Hrsg.)

2021

- Nr. 148** **Der Dritte Sektor in den Vereinigten Staaten von Amerika, in Chile und Mexico**
Siri Hummel, Eckhard Priller (Hrsg.)
- Nr. 149** **Zivilgesellschaft in und nach der Pandemie**
Bedarfe – Angebote – Potenziale
Malte Schrader
- Nr. 150** **Nach der Pandemie: Analog und/ oder digital?**
Eine Momentaufnahme
Armin Conrad
- Nr. 151** **Die (Re-)Politisierung des Rechts auf Wohnen**
Über die Kämpfe von lokalen Mieter*innenbewegungen gegen Gentrifizierung und für be-
zahlbares Wohnen in Berlin
Yara Andree
- Nr. 152** **Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft in Österreich**
Ruth Simsa, Fabian Mayer, Sebastian Muckenhuber und Thomas Schweinschwaller
- Nr. 153** **Parameters for Civil Society in Austria**
Ruth Simsa, Fabian Mayer, Sebastian Muckenhuber und Thomas Schweinschwaller
- Nr. 154** **Systemischer Reset, jetzt!**
20 Einwürfe zu Zivilgesellschaft und Bürgerwissenschaft
Wolfgang Chr. Goede
- Nr. 155** **Der altrechtliche Verein**
Ein Beitrag zur Vereinsgeschichte
Nathalie Prange
- Nr. 156** **Solidarische Hilfen und die Rolle der Nachbarschaft während der Corona- Pandemie**
Eine theoretische Herleitung und empirische Bestandsaufnahme
Laura Pfirter
- Nr. 157** **The Civic Space and Politics in an Epochal Crisis**
A View from Italy
Rocco D' Ambrosio
- Nr. 158** **Gewalt im Netz**
Zur Rolle der Zivilgesellschaft im Kampf gegen Hass und Hetze in Bayern
Laura Pfirter

URN: urn:nbn:de:0168-ssoar-76997-7

ISSN (Opuscula) 1868-1840