

Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft: Anspruch und Wirklichkeit

Strachwitz, Rupert Graf

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Strachwitz, R. G. (2024). *Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft: Anspruch und Wirklichkeit*. (Opuscula, 194). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-96407-2>

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:

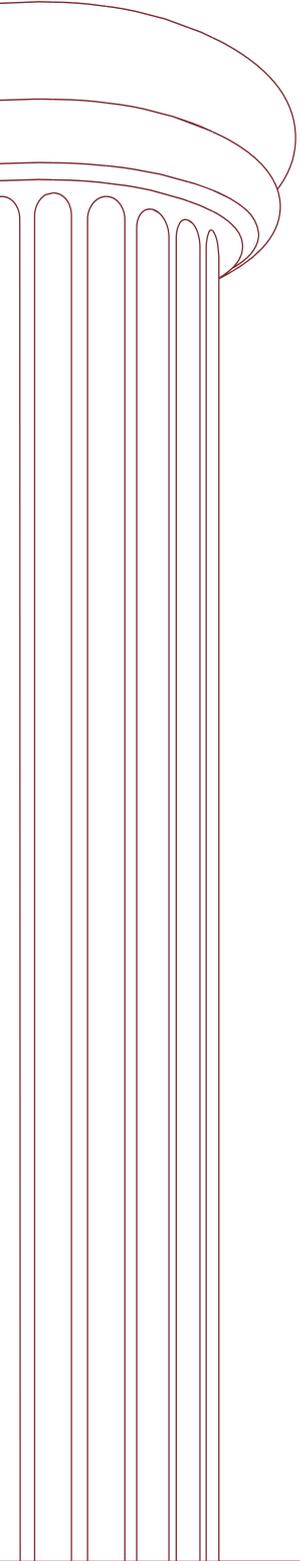
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

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



Rupert Graf Strachwitz

Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft
Anspruch und Wirklichkeit

Opusculum Nr. 194

September 2024

Der Autor	Dr. phil. Rupert Graf Strachwitz studierte Politikwissenschaft und Geschichte und befasst sich seit mehr als 30 Jahren ehren- und hauptamtlich, praktisch, beratend, forschend, schreibend und lehrend mit dem gemeinnützigen Bereich. Er ist Vorstand der Maecenata Stiftung.
Dank	an Dr. Eckhard Priller und Ansgar Gessner für ihre Mitwirkung an der Erstellung des Berichts.
Das Maecenata Institut	<p>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.</p> <p>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/</p>
Die Reihe Opuscula	<p>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.</p> <p>Die gesamte Reihe Opuscula finden Sie zum kostenlosen Download unter: https://www.maecenata.eu/publikationen/opuscula/</p>
Impressum	<p>Herausgeber MAECENATA Institut Rungestraße 17, D-10179 Berlin, Tel: +49-30-28 38 79 09, Fax: +49-30-28 38 79 10,</p> <p>E-Mail: mi@maecenata.eu Website: www.maecenata.eu</p> <p>Redaktion: Lisa Klisch, Kira Bönisch</p> <p>ISSN (Web) 1868-1840 URN: urn:nbn:de:0168-ssoar-96407-2</p> <p>Alle Rechte vorbehalten! Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers. Dieses Werk bzw. Inhalt steht unter einer Creative Commons 3.0 Deutschland Lizenz. Die Beiträge geben ausschließlich die Meinung der Verfasserin bzw. des Verfassers wieder.</p> <p>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.</p> <p>Maecenata Institut, Berlin 2024</p>

Inhalt

1.	Einführung	1
2.	Ein Blick auf das Grundgesetz	4
3.	Was ist eigentlich Zivilgesellschaft?.....	6
4.	Andere Begriffe	10
5.	Kriterien, Unterscheidungsmerkmale, Unterteilungen	12
6.	Steuerbegünstigung – Gemeinnützigkeit.....	17
7.	Zuwendungen an ZGO aus öffentlichen Mitteln.....	26
8.	Was leistet Zivilgesellschaft? Was muß sie leisten?	28
9.	Fazit.....	34

1. Einführung

Im Sommer 2024 häufen sich Initiativen der Bundesregierung, die etwas mit Zivilgesellschaft zu tun haben oder haben könnten, aber nicht unbedingt geeignet sind, diese zu stärken oder zu fördern. Aus der Sicht eines seit Jahrzehnten mit dieser Thematik befaßten Think Tanks wird versucht, den aktuellen Sachstand darzustellen und den dringend notwendigen Dialog einzufordern.

Im Dezember 2021 haben die Parteien, die zur Zeit die Bundesregierung stellen, einen Koalitionsvertrag abgeschlossen, in dem neben vielem anderen rd. 20-mal der Begriff Zivilgesellschaft vorkommt, mehrfach in der Formulierung „...mit der Zivilgesellschaft...“, und aus dem mindestens drei die Zivilgesellschaft unmittelbar betreffende Vorhaben herauszulesen waren:

- 1) die Verabschiedung eines Demokratiefördergesetzes,
- 2) die Verabschiedung einer neuen Engagementstrategie,
- 3) eine Reform des Gemeinnützigkeitsrechts.

An diese Ankündigung hat die Zivilgesellschaft in Deutschland große Hoffnungen geknüpft. Umgesetzt ist davon aber nach fast drei Jahren bisher nichts. Der Entwurf eines Demokratiefördergesetzes steckt im Bundestag fest, nachdem insbesondere aus der FDP viel Kritik daran vorgebracht worden war. An der Engagementstrategie wird angeblich in den Ministerien noch gearbeitet. Wie man hört, soll es vorrangig um eine neue Definition gehen. Das, was die Bundesregierung am Gemeinnützigkeitsrecht ändern will, findet sich sehr versteckt in dem Steuerfortschreibungsgesetz, dessen Entwurf das Bundeskabinett im Juli 2024 verabschiedet hat. Dieses beinhaltet gewiß keine Reform im eigentlichen Sinn, sondern allenfalls ein paar kleine Ergänzungen, darunter völlig überraschend die Streichung des Gebots der zeitnahen Mittelverwendung (Art. 9) und eine sehr vage Neuformulierung der Bestimmungen zur politischen Betätigung gemeinnütziger Organisationen (Art. 8). Zu beidem: s.u.

Deutlich ist: Ein Konzept, wie Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft aussehen sollten, hat die Bundesregierung nicht. Das unterscheidet sie nicht von früheren Bundesregierungen. Denn auch in Deutschland gilt wie in vielen anderen Ländern dieser Welt:

“[...] we can safely say that civil society organizations have been very effective on many fronts [...]. Not only have they filled social services delivery gaps left by the government, they have also succeeded in generating awareness, driving new legislation, uncovering scams and malafide intentions and in fact,

done everything that the civil sector – as the conscience and the ombudsman of the nation’s agenda – is supposed to do.”¹

Darüber hinaus wäre das ein wichtiger Baustein für ein Projekt, das alle politischen Eliten ernst nehmen sollten und das politisch auch immer wieder angekündigt wird: die Entwicklung unserer Demokratie. Denn um sie gegen Angriffe resilient zu machen, muß viel mehr geschehen als etwa das Demokratiefördergesetz vorsieht². Dazu bedarf es moderner, einer offenen Gesellschaft gemäßer Rahmenbedingungen. Das Staatsverständnis, für das es bei den Bürgerinnen und Bürgern ebenso wie in der Wissenschaft und bei den betroffenen Akteuren einen sehr breiten Konsens gibt, weist die Verantwortung für die Setzung von Rahmenbedingungen dem Staat zu. Selbstermächtigtes Handeln der Zivilgesellschaft selbst findet hier seine Grenzen.

Nachdem in Deutschland gern ein Zuständigkeits-Ping-Pong gespielt wird, muß zunächst geklärt werden, ob die Länder oder der Bund primärer Adressat sind. Die Antwort lautet: der Bund; denn alle Kompetenzen, um die es hier geht, hat die Verfassung dem Bund übertragen. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland hat hierfür die entscheidenden Eckwerte normiert. Wenn der Bund aber die Verantwortung hat, muß er sie nach allgemeinem Verständnis auch wahrnehmen, was er in den zurückliegenden Jahrzehnten nicht oder nur sehr unvollkommen getan hat. Es kann also nicht darum gehen, die Zivilgesellschaft sich selbst zu überlassen, sondern darum, ihr einen adäquaten, der modernen freiheitlichen Gesellschaft angemessenen Rahmen zu geben. Im folgenden wird daher im wesentlichen und unter Rückgriff auf eine bis in die 1990er Jahre zurückgehende Arbeit an dieser Thematik³ die Zuständigkeit und Verantwortung des Bundes für einen funktionierenden, unabhängigen und offenen bürgerschaftlichen Raum thematisiert.

Wohlgemerkt, es geht um Rahmenbedingungen, um Ordnungsrecht, nicht um Förderung im Sinne einer Subventionierung, schon gar nicht um Privilegien, und hier beginnen die Mißverständnisse. Unausrottbar scheint das Argument vieler Politiker zu sein, das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Staat bestimme sich ausschließlich über Regulierung und Subventionierung, ebenso das der Finanzverwaltung, wenn man das Gemeinnützigkeitsrecht antaste, würden „alle Schleusen geöffnet“. Dies alles beruht auf mehreren Mißverständnissen, zu denen allerdings zivilgesellschaftliche Organisationen und Verbände selbst beigetragen haben, indem sie die

¹ Rohini Nilekani: *Samaaj (Society) Sarkaar (State) Bazaar (Markets) – A Citizen First Approach*. 2022, S. 135

² Vgl. Christopher Gohl: Der Entwurf des Demokratiefördergesetzes in historischer und systematischer Perspektive. Berlin: Maecenata (Observatorium Nr. 72) 2023

³ S. u.v.a. Maecenata Institut: Organisationen der Zivilgesellschaft und ihre Besteuerung. Berlin: Maecenata (Opusculum Nr. 19) 2005 / Rupert Graf Strachwitz: Warum braucht die Zivilgesellschaft neue Rahmenbedingungen? Antworten auf aktuelle Fragen. Berlin: Maecenata (Observatorium Nr. 47) 2020

finanzielle Förderung ihrer Arbeit aus öffentlichen Mitteln in den Mittelpunkt ihres Dialogs mit „dem Staat“ gestellt haben. Im folgenden soll daher versucht werden, diese Mißverständnisse auszuräumen, indem zum einen ein paar grundsätzliche Überlegungen zum bürgerschaftlichen Raum angestellt, zum zweiten einige oft, aber eben auch oft falsch gebrauchte Begriffe und Sachverhalte erläutert und im weiteren einige aktuelle Fragestellungen in den Kontext dieser Erläuterungen gestellt werden. Um welche „Schleusen“ es dabei gehen könnte, bleibt rätselhaft.

2. Ein Blick auf das Grundgesetz

Viele politische Debatten rekurrieren auf der Suche nach Argumenten gern auf das Grundgesetz.

Warum also nicht auch diese?

- 1) Das Grundgesetz sagt: Alle Staatsgewalt geht vom Volke (Art. 20 Abs. 2 GG). In Politik und Staatsverwaltung hat sich allerdings trotz Bekenntnis zur Demokratie die Überzeugung festgesetzt, der Staat habe alles zu regeln, was das Volk betrifft, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 8 und 9 GG), ja selbst die Meinungsfreiheit (Art. 5 GG) seien nicht, wie das Grundgesetz sagt, Grundrechte, sondern seien Konzessionen des Staates, die dieser nach Belieben beschränken könne.
- 2) Identität und Loyalität sind von Bürgerin und Bürger frei bestimmbar. Ob diese primär einem Kollektiv entgegengebracht wird, in die sie/er freiwillig eingetreten ist, einer anderen Vereinigung, der sie/er sich zugehörig fühlt (vgl. Art. 4 GG) oder einer Gebietskörperschaft, in die sie/er hineingeboren wurde oder in die sie/er sich hat aufnehmen lassen, ist allein ihre/seine Sache. Multiple Loyalitäten und Identitäten sind möglich. Der Staat hat nicht das Recht, die alleinige Loyalität seiner Bürgerinnen und Bürger einzufordern, in Deutschland schon gar nicht der Bund.
- 3) Daraus folgt, daß eine Gesellschaft, die den Anspruch erhebt, „von dem Willen beseelt [zu sein], als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“ (Präambel GG), „sich [...] zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ bekennt (Art. 1 Abs. 2 GG) und festschreibt, daß die „nachfolgenden Grundrechte [...] Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“ binden (Art. 1 Abs. 3 GG), einen vom Staat unabhängigen bürgerschaftlichen Raum anerkennen muß, für den er zwar im Rahmen seines ihm von den Bürgerinnen und Bürgern erteilten Rahmensetzungsauftrags einen Rahmen setzen kann und muß, in den er aber nicht im einzelnen eingreifen und den er nicht behindern darf, auch nicht durch eine Zuckerbrot-und-Peitsche-Politik über finanzielle Förderung oder andere „Privilegierungen“. Nicht, was dem Staat genehm ist, ist legitim, sondern was Bürgerin und Bürger wollen. Der Steuerung über Subventionierung sind enge Grenzen gesetzt.

Die Bürgerinnen und Bürger bewegen und artikulieren sich also, so sieht es unser Konzept einer offenen, auf Freiheit gegründeten Gesellschaft vor, kollektiv in mehreren Arenen, der des Staates ebenso wie der des Marktes, insbesondere aber auch in einem bürgerschaftlichen Raum (*civic space*), der in seiner Konkretisierung heute weltweit als Zivilgesellschaft (*civil society*) bezeichnet wird. In dieser organisieren und engagieren sich Bürgerin und Bürger.

„Die privatautonome Entscheidung für öffentliches Engagement wurzelt in grundrechtlicher Freiheit und veredelt die Gewaltenteilung (rechtsstaatliche Dimension); zivilgesellschaftliche Akteure beleben und verfeinern die repräsentative Demokratie; die Haltung derer, die selbstlos für das gemeine Wohl eintreten, ist eine republikanische und soziale, frei auch darin, das Engagement lokal, regional, national oder supranational auszurichten – in alledem politisch.“⁴

⁴ Ulrich Hufeld: Staat und Zivilgesellschaft – wo stehen wir? In: npoR 2/2024, S. 50

3. Was ist eigentlich Zivilgesellschaft?⁵

Erstaunlicherweise wird der Begriff Zivilgesellschaft in Deutschland nach wie vor oft falsch gebraucht und fast noch öfter abgelehnt. Weltweit ist eigentlich klar, was damit gemeint ist. Aber hier nochmal eine Erklärung:

Die Entwicklung der modernen Zivilgesellschaft, die im 20. Jahrhundert einsetzt, speist sich aus mehreren älteren Traditionslinien. Dazu gehören zunehmend säkularisierte Wohlfahrtsorganisationen, bürgerliche Gesellschaften zur Förderung von Bildung, Forschung und Kultur, Geheimbünde, Geselligkeitsvereinigungen sehr unterschiedlicher Prägung, Arbeitervereine, Vereinigungen zur Unterstützung nationaler Anliegen, studentische Korporationen, politisch agierende Bewegungen, etwa Frauenvereine und Gewerkschaften, Stiftungen und vergleichbare philanthropische Einrichtungen, kirchliche Laienzusammenschlüsse, Zusammenschlüsse von Minderheiten und bedrängten Personengruppen, Zusammenschlüsse von Menschen mit alternativen Lebensgestaltungskonzepten.

Über die letzten 40 Jahre hat Zivilgesellschaft international auf der Basis normativer Festlegungen einen klaren deskriptiv-analytischen Rahmen erhalten. Die OECD definiert diesen wie folgt:

“Civil society refers to uncoerced human association or interaction by which individuals implement individual or collective action to address shared needs, ideas, interests, values, faith, and beliefs that they have identified in common, as well as the formal, semi-or non-formal forms of associations and the individuals involved in them. Civil society is distinct from states, private for-profit enterprises, and the family.

Civic space is the physical, virtual, legal, regulatory, and policy space where people can, among other things, securely exercise their rights to the freedoms of peaceful assembly, association, and expression, in keeping with human rights.”⁶

So definiert, gibt es Zivilgesellschaft unabhängig von der Struktur der Gesamtgesellschaft, insbesondere unabhängig davon, ob diese demokratisch oder autoritär, liberal oder illiberal, freiheitlich oder repressiv konstituiert ist. An Beispiele für eine unvermittelt auftretende aktive Zivilgesellschaft ist unter anderem an Mittel- und Osteuropa einschließlich der DDR in den 1980er Jahren, Ägypten im sog. Arabischen Frühling, China, Belarus, die Ukraine 2014 und viele andere zu erinnern. Insoweit ist Zivilgesellschaft stets auch ein politischer Begriff, kann sie und können ihre

⁵ S. hierzu ausführlich: Rupert Graf Strachwitz / Eckhard Priller / Benjamin Triebe: Handbuch Zivilgesellschaft. Berlin/Boston: DeGruyter (Maecenata Schriften Bd. 18) 2020 und Bundeszentrale für politische Bildung 2020

⁶ OECD, *DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance*, OECD/LEGAL/5021, 2024

Akteure stets auch aktiv an den Angelegenheiten der *res publica* teilnehmen⁷. Zu den prägnantesten Traditionslinien gehören die Beobachtungen von Alexis de Tocqueville⁸ im 19. und von Ernst-Wolfgang Böckenförde im 20. Jahrhundert. Das sogenannte Böckenförde-Diktum faßt die Position des Staatsrechtslehrers und Richters am Bundesverfassungsgericht wie folgt zusammen: „Der säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht schaffen kann.“⁹

Zivilgesellschaft tauchte als deutscher Begriff um 1990 auf, einerseits, um den von Antonio Gramsci geprägten Begriff einer *società civile* ins Deutsche zu übertragen¹⁰, andererseits, um dem vor allem aber nicht nur von Andrew Arato und Jean L. Cohen verwendeten Begriff *civil society*¹¹ eine deutsche Entsprechung zu geben. Alle Autoren greifen dabei in irgendeiner Form auf den italienischen Humanisten und Politiker Leonardo Bruni zurück, der im 15. Jahrhundert beim Übersetzen von Aristoteles in der Nachfolge Ciceros den Begriff einer *societas civilis* eingeführt hatte. Spätere Autoren, namentlich Adam Smith und Adam Ferguson im 18. Jahrhundert, verwendeten den Begriff ebenfalls¹². Allerdings hat sich seine Bedeutung seitdem verändert, was wesentlich mit der Ausdifferenzierung der modernen Gesellschaft zu tun hat. Die Übersetzung als ‚bürgerliche Gesellschaft‘, heute vor allem mit dem Gebrauch dieses Begriffs durch Georg Wilhelm Friedrich Hegel verbunden, ist insoweit irreführend. Zivilgesellschaft beschreibt heute nicht mehr einen Typus von Gesellschaft, sondern einen Teil davon, aber eben nicht einen von zwei Teilen, wie Hegel dies mit dem Begriff als Komplementär zum Staat implizierte¹³.

Angesichts der Tatsache, daß die viel zitierten Autoren Cohen und Arato ihre politische Theorie der Zivilgesellschaft ausdrücklich unter Rückgriff auf deutsche Autoren entwickelt haben (u.a. Hegel, Carl Schmitt, Jürgen Habermas, Niklas Luhmann, Hannah Arendt), erstaunt, daß sich Begriff und Konzept in Deutschland besonders zögerlich durchsetzen. Nicht nur wurden mehr als anderswo alternative Deutungen des Begriffs diskutiert (Zivilgesellschaft als Ort des zivilen = zivilisierten Umgangs miteinander oder Zivilgesellschaft als Gegensatz zu einer militärisch dominierten

⁷ S. hierzu ausführlich: Ansgar Klein: Der Diskurs der Zivilgesellschaft: Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung. Opladen: Leske Und Budrich 2001

⁸ Vgl. Alexis de Tocqueville: *De la démocratie en Amérique* (2 Bde.) Paris 1835/1840. Dt. Über die Demokratie in Amerika. Frankfurt a.M.: Fischer 1956

⁹ Vgl. zuerst: Ernst-Wolfgang Böckenförde: Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation. In: Karl Doehring (Hrsg.): *Säkularisation und Utopie*. Stuttgart: Kohlhammer 1967, S. 75–94

¹⁰ Vgl. Antonio Gramsci: *Gefängnishefte*. Hrsg. v. Klaus Bochmann und Wolfgang Fritz Haug, 10 Bände. Hamburg: Argument Verlag, 1991ff. (Neuaufgabe 2012)

¹¹ Vgl. Andrew Arato und Jean L. Cohen: *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: MIT Press (Reihe *Studies in Contemporary German Thought*) 1992

¹² S. bspw. Adam Ferguson: *An Essay on the History of Civil Society*. Dublin: Boulter Grierson, 1767. Dt. zuerst: Versuch über die Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft. Leipzig: Junius 1768

¹³ S. Georg Wilhelm Friedrich Hegel: *Grundlinien der Philosophie des Rechts*. 1820/21

Gesellschaft), die sich aber nie durchgesetzt haben und heute als obsolet gelten müssen. Andererseits werden bisweilen bis heute alternative Begriffe, insbesondere der der Bürgergesellschaft in Spiel gebracht (so bspw. von einigen Mitgliedern der Enquete-Kommission des Bundestags Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements, 1999–2002)¹⁴, der sich aber ebenfalls, unter anderem wegen der Notwendigkeit zu gendern, nicht durchsetzen konnte¹⁵. Es ist daher davon auszugehen, daß trotz mancher Einwände etymologischer, linguistischer und politischer Natur der Begriff der Zivilgesellschaft schon deshalb weiter bestimmend bleiben wird¹⁶, weil nur dadurch eine Anschlußfähigkeit an die internationale wissenschaftliche und politische Debatte gegeben ist¹⁷. Es wäre zu wünschen, daß sich Politik und insbesondere auch Medien mit dieser Festlegung abfinden. Im übrigen hebt diese Bezeichnung eher die demokratiethoretische Bedeutung ihrer Akteure hervor.

Allerdings ist damit noch nicht eindeutig geklärt, welche Akteure der Zivilgesellschaft zuzurechnen sind. Eine abschließende Klärung scheint weder möglich noch notwendig. Auch müssen viele zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) selbst noch lernen, den Begriff auf sich anzuwenden und als gemeinsamen Oberbegriff ohne Einschränkungen zu nutzen¹⁸. Dies ist nicht durchweg der Fall. Beispielsweise wollen manche politisch aktiven Akteure den Begriff nur für ihresgleichen verwendet wissen, nicht aber für Sportvereine, Wohlfahrtsverbände usw. Dies macht es den Gegnern einer starken, unabhängigen Zivilgesellschaft leicht, Akteursgruppen aufgrund ihrer Tätigkeit, Finanzierung usw. aus der Zivilgesellschaft auszusondern und diese dadurch zu schwächen. Einige ZGO verweigern sich mit zum Teil abstrusen Argumenten der Übernahme dieses Sammelbegriffs für ihre eigene Organisation.

Nur indem sich ein gemeinsam und allseits verwendeter und auf Grund von Kriterien vergebener Arbeitsbegriff einbürgert, kann der bürgerschaftliche Raum insgesamt die Wirkung entfalten, die ihm zukommt. Daß desungeachtet eine permanente wissenschaftliche und öffentliche Debatte über diese Kriterien und deren Konsequenzen stattfindet und möglicherweise Annahmen im Sinne Karl

¹⁴ Vgl. Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag: Bericht Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen: Leske + Budrich (Enquete-Kommission Schriftenreihe Bd. 4) 2002

¹⁵ Im Abschlußbericht der Enquete-Kommission (s. Fn. 7) wird allerdings zu Recht von Bürgergesellschaft gesprochen, da hier ausdrücklich nicht die Zivilgesellschaft gemeint ist, sondern der normativ geprägte Begriff einer Gesellschaft, die insgesamt von den Bürgerinnen und Bürgern geprägt wird.

¹⁶ Vgl. Rupert Graf Strachwitz / Siri Hummel: *Civil Society is Here to Stay! A Report on the Shrinking Civic Space Project (2019–2023)* Berlin: Maecenata (Opusculum Nr. 186) 2024

¹⁷ Vgl. u.v.a. Rohini Nilekani: *Samaaj (Society) Sarkaar (State) Bazaar (Markets) – A Citizen First Approach*. 2022

¹⁸ Der Deutsche Caritasverband e.V., der größte unter den Wohlfahrtsverbänden und Dachverband für fast 600.000 Mitarbeitende, hat 2023 in seiner Satzung verankert, daß er sich als Organisation der Zivilgesellschaft sieht. Dagegen bestreitet das Deutsche Rote Kreuz entgegen dem analytischen Befund, Akteur der Zivilgesellschaft zu sein.

Poppers falsifiziert, bleibt davon unberührt. So rechnet etwa die Europäische Kommission die Organisationen der Sozialpartner (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) grundsätzlich der Zivilgesellschaft zu, was keine einhellige Zustimmung findet. In den letzten Jahren hat sich in der nicht unwichtigen Frage, ob Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften und politische Parteien ZGO darstellen, ein gewisser Wandel vollzogen. Aus heutiger Sicht würde der Verfasser Gewerkschaften der Zivilgesellschaft zurechnen, ebenso die Religionsgemeinschaften¹⁹, soweit sie keine Staatskirchen darstellen, die politischen Parteien hingegen deswegen nicht, weil diese über die Auswahl der Kandidaten und den Einfluß auf deren Abstimmungsverhalten unmittelbar mit der Wahrnehmung von Staatsaufgaben, insbesondere der Gesetzgebung verknüpft sind.

¹⁹ S. hierzu: Rupert Graf Strachwitz (ed.): *Religious Communities and Civil Society in Europe*. Berlin/Boston: De Gruyter (Maecenata Schriften Bd. 15 / 16) 2019/2020

4. Andere Begriffe

Auch wenn die internationale Anschlußfähigkeit den Gebrauch des Begriffs Zivilgesellschaft nahelegt, werden gemeinwohlorientierte nicht-staatliche Organisationen auch mit anderen Begriffen bezeichnet.

Hier die wichtigsten:

1. Der Begriff der *non-governmental organisation* (NGO) – deutsche Regierungsstellen bestehen auf der Verwendung der deutschen Übersetzung als Nichtregierungsorganisation (NRO) – der häufig als synonym mit dem Zivilgesellschaft verwendet wird, entstand 1945 im Zusammenhang mit der Charta der Vereinten Nationen, die in Art. 71 bestimmt, daß von privaten natürlichen oder juristischen Personen aufgrund privatrechtlichen, nicht völkerrechtlichen Vertrages gegründete Vereinigungen, die ideelle und andere nicht gewinnorientierte Ziele im Rahmen des Rechts verfolgen und eine auf Dauer angelegte, handlungsfähige Struktur haben, Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) erlangen können, wenn sie bestimmte Kriterien erfüllen. Zur Zeit haben weltweit knapp 5.000 Organisationen diesen Status. Diese würden gern die Bezeichnung NGO nur auf sich angewendet sehen, doch hat sich diese Beschränkung nicht durchsetzen können. Insbesondere operieren Kritiker (auch in diffamierender Absicht) gern mit diesem Begriff, um zu beklagen, daß NGOs heute zuviel Einfluß auf politische Prozesse haben.

„[...] Darum ja auch die völlig berechtigte Kritik am sog. ‚Demokratiefördergesetz‘, welches in Wahrheit ein NGO-Subventionierungsgesetz zur Stärkung des grün-woke Vorfelds ist.“
(Zuschrift eines PR-Unternehmers)

Dabei wird regelmäßig herausgestellt, daß diese Organisationen nicht über die Legitimität von Staaten bzw. deren Regierungen verfügen, was zwar richtig ist, aber eine sehr beschränkte Interpretation von Legitimität offenbart²⁰. Daß diese Legitimation für die Erarbeitung von Positionen und Vorschlägen oft unerheblich ist, wird dabei gern verschwiegen. Die Organisationen selbst machen es sich aber oft zu leicht und appellieren allzusehr an Emotionen.

„Das Besondere an NROs ist, dass sie unabhängig von Regierungen oder Staaten sind. Sie verfolgen keine Gewinnziele und tun viel Gutes für die Gesellschaft und die Umwelt. So versuchen sie, das Leid auf der Welt zu mindern. Sie sammeln Geld durch Spenden, um Armut zu bekämpfen und benachteiligten Menschen zu helfen. Manche Nichtregierungsorganisationen setzen sich auch für den Umweltschutz oder den Tierschutz ein.“ (PLAN International)

²⁰ S. hierzu: Rupert Graf Strachwitz: Legitimität und Vertrauen – Zu Rechten und Pflichten zivilgesellschaftlichen Handelns. Berlin: Maecenata (Observatorium Nr. 36) 2019

Definitionsgemäß gehören alle NGO/NRO zur Zivilgesellschaft, da sie die gleichen Kriterien anwenden.

2. Der Begriff der *Nonprofit Organisation* oder *Not-for-Profit Organisation* (NPO) findet sich in der Literatur insbesondere in den 1980er und 1990er Jahren, als die wissenschaftliche Befassung mit diesem Teil der Gesellschaft einen Aufschwung nahm, aber auch später. Anders als die Bezeichnung NGO zielt NPO vor allem auf den Unterschied zu gewinnorientierten Wirtschaftsunternehmen ab²¹. Der Begriff ‚zielorientierte Unternehmen‘ weist in eine ähnliche Richtung. Historisch hält diese Bezeichnung an der Dichotomie zwischen Staat und Nicht-Staat fest, die schon bei Hegel in dem Begriffspaar Staat – Bürgerliche Gesellschaft zum Ausdruck kommt. Das wegweisende Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project wurde daher unter diesem Namen geführt, sorgte aber seinerseits im Verlauf des Projekts dafür, daß sich der Name *Civil Society* – Zivilgesellschaft verbreitete²². Aus heutiger Sicht können beide Begriffe als Synonyme bezeichnet werden.
3. Ebenso wie in anderen Ländern war auch in Deutschland lange Zeit der Begriff ‚Dritter Sektor‘ gebräuchlich, der ebenfalls die Unterscheidung von zwei anderen „Sektoren“ (Staat und Markt) einführte und besonders auf die Organisationen, d.h. die Meta-Ebene abhob²³. Bis heute führt die internationale Vereinigung der Zivilgesellschaftsforscherinnen und -forscher den Namen *International Society for Third Sector Research (ISTR)*. Besonders in Deutschland hat dies stets zu Verwechslungen mit den Begriffen Tertiärer – oder Dritter – Sektor in der Volkswirtschaft geführt, mit denen der Dienstleistungssektor zur Unterscheidung vom primären (Urproduktion von Rohstoffen), sekundären (Verarbeitung von Rohstoffen) und quartären Sektor Beschaffung und Verarbeitung von Informationen) benannt wird. Neben der Verwechslungsgefahr führt diese Einteilung auch zu Verschiebungen, da auf Gewinnerzielungsabsichten nicht abgestellt wird. Insofern ist ‚Dritter Sektor‘ kein Synonym zu ‚Zivilgesellschaft‘. Allerdings wird in der Wissenschaft, so etwa bei Eckhard Priller, Dritter Sektor mit dem organisierten, formell verfaßten Teil der Zivilgesellschaft gleichgesetzt²⁴, bei dessen Betrachtung auch ökonomische Gesichtspunkte eine Rolle spielen.

²¹ S. bspw.: Annette Zimmer / Eckhard Priller: Der Nonprofit-Sektor in Deutschland. In: Michael Meyer / Ruth Simsa / Christoph Badelt: Handbuch der Nonprofit-Organisationen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel 2022⁶, S. 17–36

²² Vgl. Lester M. Salamon / D. Wojciech Sokolowski / Regina List: *Global Civil Society – An Overview*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies 2003

²³ S. hierzu: Amitai Etzioni: *The Third Sector and Domestic Mission*. In: *Public Administration Review* 33 (1973), S. 314–323.

²⁴ Vgl. Eckhard Priller / Mareike Alscher: *Dritte-Sektor-Organisationen heute – Eigene Ansprüche und ökonomische Herausforderungen*. Berlin: WZB 2013

5. Kriterien, Unterscheidungsmerkmale, Unterteilungen

Zivilgesellschaft hat viele Facetten und Ausformungen. Es erscheint notwendig, an dieser Stelle daran zu erinnern.

Zivilgesellschaft zeichnet sich prinzipiell durch Selbstermächtigung, Freiwilligkeit und Selbstorganisation aus. Begrifflich hervorgegangen aus dem Nonprofit Sector, beschreibt der Begriff nach Anheier/Salamon²⁵ die Summe von formellen und informellen Initiativen, Bewegungen, Organisationen und Institutionen, die

- ein Mindestmaß an Kohärenz aufweisen,
- ein Mindestmaß an Nachhaltigkeit aufweisen,
- nicht in erster Linie auf die Erzielung von Gewinnen ausgerichtet sind,
- Überschüsse aus der Tätigkeit nicht an Eigentümer oder Mitglieder ausschütten,
- keine hoheitlichen Funktionen wahrnehmen,
- freiwillig zustande gekommen sind,
- ihre Mitglieder und Funktionsträger auf freiwilliger Basis gewinnen,
- autonom über ihre inneren Angelegenheiten befinden.

Zwingend für die Zuordnung zur Zivilgesellschaft sind darüber hinaus

- ein subjektives Gemeinwohlinteresse,
- Verwirklichung von Subsidiarität,
- (mit wenigen Ausnahmen) Öffentlichkeit,
- im weiteren Sinn eine politische Dimension im Sinne eines Einsatzes für oder eines Beitrags zur *res publica*.

Schließlich gehören zum Selbstverständnis der Zivilgesellschaft ein Selbstbewußtsein als Arena des Diskurses und ein politisches Mandat im Sinne einer deliberativen Demokratie²⁶. ZGO agieren zwar überwiegend im lokalen Rahmen, doch ist weder dies noch überhaupt eine Beschränkung auf einen

²⁵ Vgl. Helmut K. Anheier / Lester M. Salamon: *In Search of the Nonprofit Sector – The Question of Definitions*. Baltimore: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies (*Working Paper of the The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project no. 2*) 1992

²⁶ Vgl. u.a. Joseph M. Bessette: *The Mild Voice of Reason - Deliberative Democracy and American National Government*. Chicago: University of Chicago Press 1994 / Jürgen Habermas: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1992

geographisch oder politisch begrenzten Raum definitorisch konstitutiv²⁷. Insofern ist die im politischen Raum gelegentlich anzutreffende Reduzierung des bürgerschaftlichen Raums auf „das Ehrenamt vor Ort“ abwegig.

Ebensowenig sind dies normative Kategorien. Zivilgesellschaft ist nicht *eo ipso* „gut“! Doch lassen sich Merkmale einer guten Zivilgesellschaft benennen und zwar sowohl im Hinblick auf eine Stützung oder Ablehnung der sie umgebenden Gesellschaft als auch im Hinblick auf Prinzipien des Handelns ihrer Akteure. Zu den ersteren zählt zweifellos ein Bekenntnis zu den Grundprinzipien der offenen Gesellschaft (Menschen- und Bürgerrechte, Herrschaft des Rechts, Demokratie, kulturelle Traditionen)²⁸, zu den letzteren Grundsätze wie Aufrichtigkeit, Respekt für andere Menschen unabhängig von deren Herkunft, Hautfarbe, Religion, politischen Überzeugungen und Lebensgestaltung, Inklusion aller Beteiligten, Gleichberechtigung im Hinblick auf Gelegenheit zur Teilhabe und Einflußnahme, das Bemühen um Konsens, Verantwortlichkeit und Transparenz, dabei insbesondere Offenlegung der finanziellen Verhältnisse und schließlich der Verzicht auf die Ausübung von Macht²⁹. Das letzte dieser Kriterien ist allerdings in den letzten Jahren durch die Herausarbeitung des Phänomens der *soft power* stark relativiert worden³⁰. In der Tat haben zivilgesellschaftliche Akteure immer wieder bestimmenden Einfluß auf die Gestaltung von Politik ausgeübt. Die Transformation in Mittel- und Osteuropa (1989/90) ist dafür ein prägnantes Beispiel. Unerheblich als Kriterium für die Zugehörigkeit zur Zivilgesellschaft ist,

- ob und ggf. in welchem Umfang eine Organisation aus welchen Mitteln finanziert wird (Leistungsentgelte, staatliche Subventionen, Spenden, Vermögenserträge usw.)
- wer die Organisationen gegründet hat und zunächst auch, wie die Governance-Struktur einer Organisation aussieht, solange die Autonomie in der Entscheidungsfindung gewahrt ist,

²⁷ Seit vielen Jahren wird versucht, zumindest innerhalb der EU neben dem freien Kapitalverkehr und Dienstleistungsverkehr auch eine Europäisierung der Zivilgesellschaft zu erreichen. Alle Versuche, einheitliche Rechtsformen einzuführen (Europäisches Vereinsstatut, europäisches Stiftungsstatut) sind nicht zuletzt am Widerstand Deutschlands gescheitert. Ob der aktuelle Vorstoß, im nationalen Recht der Mitgliedsländer einen europäischen Verein zu verankern, erfolgreich sein wird, bleibt abzuwarten. Zur Zivilgesellschaft in Europa siehe: Siri Hummel / Laura Pfirter / Johannes Roth / Rupert Graf Strachwitz: Was heißt Zivilgesellschaft in Europa? Grundlage für die internationale Zusammenarbeit. Stuttgart: Institut für Auslandsbeziehungen (ifa Edition Kultur und Außenpolitik) 2020

²⁸ S. Vereinte Nationen: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Resolution 217 A (III) vom 10. Dezember 1948)

²⁹ Vgl. André Bächtiger / John S. Dryzek / Jane J. Mansbridge / Mark Warren (eds.): *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press 2018

³⁰ Vgl. Joseph Nye: *Soft Power*. In: *Foreign Policy* (1990), 80 (3), S. 153–171

- ob eine Organisation ihre Mission in der Verfolgung von Zwecken zugunsten Dritter oder zugunsten ihrer Mitglieder sieht (Gemeinschaftsbildung ist ein herausragender Inhalt zivilgesellschaftlichen Handelns),
- ob eine Organisation von einem Finanzamt als steuerbegünstigt (gemeinnützig und/oder mildtätig) anerkannt worden ist.

Nicht zur Zivilgesellschaft gehören

- öffentlich-rechtlich verfaßte Körperschaften, Anstalten, Stiftungen usw.
- Unternehmungen, die Überschüsse aus ihrer Tätigkeit an Mitglieder ausschütten, darunter bspw. die große Mehrheit der Genossenschaften, obwohl diese viele Elemente zivilgesellschaftlicher Organisationen, bspw. den Gemeinwohlbezug, in ihren Satzungen verankert haben.

Schwierig und im Einzelfall strittig kann eine Zuordnung dann sein, wenn eine Organisation Leistungen gegen Entgelt und im Wettbewerb mit gewerblichen Akteuren erbringt. (Beispiel: Betrieb eines Krankenhauses). Jedoch hat sich bisher die Auffassung behauptet, daß die formalen Kriterien, insbesondere die prioritäre Zielorientierung und das Ausschüttungsverbot anzuwenden sind. Eine stringente Aufgabenverteilung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft bleibt ein in der Praxis wohl nicht erreichbares Ziel.

Die Vielzahl und Unterschiedlichkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen – die sich allerdings nicht von der Unterschiedlichkeit wirtschaftlicher Unternehmungen und auch nur graduell von der staatlicher und kommunaler Strukturen unterscheidet – bedingt, daß diese sich nach mehreren Kriterien bestimmten Subsektoren zuordnen lassen³¹:

- Funktionale Einteilung
- Einteilung nach ihrem Verhältnis zur Gesellschaft
- Einteilung nach ihrem Verhältnis zu den anderen Arenen
- Einteilung nach ihrer Organisationsstruktur
- Einteilung nach konkreten Zielen
- Unterscheidung zwischen organisierter und nicht organisierter (spontaner) Zivilgesellschaft

³¹ S. hierzu: Rupert Graf Strachwitz: Basiswissen Zivilgesellschaft. Berlin: Maecenata (Opusculum Nr. 140) 2020

Über die letzten 20 Jahre hat die Maecenata Stiftung, aufbauend auf einem 1997 von der Europäischen Kommission vorgelegten Bericht³², sukzessive 8 Funktionen herausgearbeitet, die von zivilgesellschaftlichen Akteuren wahrgenommen werden können:

1. Dienstleistungen (Beispiele: Wohlfahrtsverbände, Bildungseinrichtungen, humanitäre Hilfe);
2. Themenanwaltschaft (Beispiele: Umweltverbände, Menschenrechtsgruppen);
3. Wächter (Beispiele: Verbraucherschutzorganisationen, Menschenrechtsgruppen);
4. Mittler (Beispiele: Förderstiftungen, Dachverbände);
5. Selbsthilfe (Beispiele: Sportvereine, Patientenselbsthilfen);
6. Politische Mitgestaltung (Beispiele: Think Tanks, Operative Stiftungen);
7. Gemeinschaftsbildung (Beispiele: Laienmusik, Brauchtumsvereine);
8. Persönliche Erfüllung (Querschnittsfunktion der meisten zivilgesellschaftlichen Akteure).

Es versteht sich von selbst, daß viele Akteure mehrere Funktionen ausüben. Insgesamt ermöglicht jedoch diese Einteilung, die Akteure in ihrer Heterogenität (die freilich nicht größer ist als die in anderen Arenen) zu erfassen und systematisch zu ordnen.

Daneben lassen sich die Akteure jedoch nach weiteren Kriterien einteilen:

1. nach ihrem Verhältnis zur Gesellschaft: Zivilgesellschaft kann systemunterstützend (loyal), sich absondernd (exit) oder die Stimme erhebend auftreten;³³
2. nach ihrem Verhältnis zu anderen Arenen, insbesondere zum Staat: pluralistisch oder korporatistisch;
3. nach ihrem Organisationsgrad:
 - a. Organisierte / spontane Zivilgesellschaft
 - b. Initiativen, Bewegungen, Organisationen, Institutionen;
4. nach ihren Zielen: Menschen- und Bürgerrechte, Bildung, Umwelt, Forschung, Wohlfahrtswesen, Sport usw.

³² Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Kommission 1997

³³ Nach: Albert O. Hirschman: *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard Univ. Press, Cambridge MA 1970

Die Breite zivilgesellschaftlichen Handelns sei abschließend zur Veranschaulichung anhand einiger Beispiele dargestellt: Zur Zivilgesellschaft gehören demnach Bürgerinitiativen, Nachbarschaftshilfen, Protestbewegungen, Laienchöre, Katastrophenschutzorganisationen (Malteser, ...), Wohlfahrtsverbände (Diakonie, ...), Schulfördervereine, Schulträgervereine, Kita-Vereine, Organisationen der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit, Jugendverbände, Stiftungen, Service-Clubs (Rotary, ...), Sportvereine, Trachtenvereine, Umweltorganisation (BUND, ...), Internationale NGO (Kindernothilfe, ...), Menschenrechtsorganisationen, die Europäische Bewegung Deutschland, Moscheegemeinden und viele andere.

6. Steuerbegünstigung – Gemeinnützigkeit

Zivilgesellschaft und steuerliche Gemeinnützigkeit sind nicht dasselbe.

Es hat sich in Deutschland eingebürgert, die Zugehörigkeit zur Zivilgesellschaft an der Frage zu messen, ob eine Organisation (Verein, Stiftung usw.) vom zuständigen Finanzamt als „steuerbegünstigt“ – und hier überwiegend als gemeinnützig – anerkannt worden ist. Damit wird nicht nur die Frage der Zugehörigkeit der zivilgesellschaftlichen Autonomie entzogen und in die Entscheidungskompetenz des Staates übertragen. Sie wird auch an eine steuerrechtliche Qualifikation geknüpft, die ihr im Grunde wesensfremd ist. Zwar ist wohl die überwiegende Mehrheit der ZGO als „steuerbegünstigt“ anerkannt, doch hat zum einen eine nicht bekannte Zahl von ZGO diese Anerkennung verloren, seitdem 2014 das Finanzamt Frankfurt/Main ATTAC Deutschland e.V. die Gemeinnützigkeit aberkannte und sich daraus ein vielbeachteter Rechtsstreit um die Zulässigkeit politischer Betätigung von ZGO entwickelte; zum anderen haben nicht wenige ZGO diesen Status nicht angestrebt. Bekanntestes Beispiel für letzteres ist der ADAC e.V., der primär den Interessen seiner 22 Millionen Mitglieder dient. Eine weitere Gruppe bilden Stiftungen, die zwar Ziele verfolgen, die unstrittig gemeinnützig oder mildtätig sind, deren Destinatärkreis aber durch Satzung so beschränkt ist (bspw. auf Mitglieder einer Familie), daß die steuerrechtlich geforderte Voraussetzung der Förderung der Allgemeinheit nicht erfüllt wird. Schließlich verzichten manche ZGO auf diesen Status, weil sie ohnehin keine Steuern zu entrichten haben und die mit dem Status verbundenen Vorteile nicht nutzen wollen oder können.³⁴

Die Gemeinnützigkeit von ATTAC e.V., die 2020 höchstrichterlich vom Bundesfinanzhof verneint wurde, hat eine breite Diskussion zum politischen Mandat der Zivilgesellschaft und insbesondere der „steuerbegünstigten“ Körperschaften ausgelöst³⁵, die einerseits bundesweit zum Entzug der Gemeinnützigkeit von zahlreichen ZGO geführt hat. Die AfD betreibt dies bewußt, indem sie ZGO, die durch (ihr unliebsame) politische Äußerungen auffallen, den Finanzämtern meldet, um eine Überprüfung zu bewirken. Andererseits hat die Bundesregierung, allerdings sehr halbherzig, zunächst durch eine Änderung des Anwendungserlasses zur Abgabenordnung versucht, mehr

³⁴ Der Trägerkreis der von Transparency international Deutschland e.V. betreute Initiative Transparente Zivilgesellschaft hat am 27. April 2020 folgenden Beschluß gefaßt: „Die Initiative Transparente Zivilgesellschaft steht zivilgesellschaftlichen Organisationen offen, unabhängig davon, ob sie vom Finanzamt als steuerbegünstigt anerkannt worden sind.“ Es folgt eine Definition, die in etwa der hier auf S. 12 dargelegten entspricht.

³⁵ S. hierzu insbesondere zahlreiche Veröffentlichungen und Kampagnen der „Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung“, Marburg

politische Betätigung zuzulassen und will dieses „mehr“ über das Steuerfortschreibungsgesetz 2024 in der Abgabenordnung verankern. Dazu im einzelnen: s.u.

Die Gleichsetzung von Gemeinnützigkeit und Klassifizierung als ZGO wirft darüber hinaus grundsätzliche Fragen auf. Im folgenden werden die derzeit diskutierten Fragestellungen (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) zusammengefaßt:

1. Die Frage, wer zur Zivilgesellschaft gehört, ist letztlich nur im Zusammenwirken zwischen der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft selbst zu klären. Dabei kommt der Wissenschaft die Erarbeitung von stringenten Kriterien zu. Wird hingegen die Beantwortung dem Staat überlassen, besteht die Gefahr, daß politische Gesichtspunkte, insbesondere aber auch Wohlwollen oder Skepsis gegenüber einzelnen ZGO handlungsleitend wirken. Eklatant ist dies bspw. in Ungarn zu beobachten, wo regierungsfreundliche ZGO gefördert, andere jedoch massiv bekämpft werden. Auch in Deutschland wurde bspw. der Bundesregierung der Vorwurf gemacht, durch den 2022 eingebrachten Entwurf eines Demokratiefördergesetzes einseitig bestimmte ZGO fördern zu wollen (bspw. die Amadeu-Antonio-Stiftung). Die FDP blockiert deswegen die Behandlung im Bundestag.
2. Rechtsdogmatisch ist zu fragen, ob insbesondere der Katalog der gemeinnützigen Zwecke (§ 52 Abs. 2 AO) ein steuerrechtliches oder nicht vielmehr ein ordnungsrechtliches Thema behandelt. Diese Frage hat seit der Vorlage einer Dissertation erheblich an Relevanz gewonnen, in der schlüssig nachgewiesen wurde, daß „Gemeinnützigkeit“ in rd. 50 anderen Rechtsgebieten für die Beurteilung von Sachverhalten herangezogen wird³⁶, dabei aber teils auf die Entscheidung der Steuerbehörde zurückgegriffen wird, teils hingegen andere Kriterien zugrunde gelegt werden. Ebenso ist zu fragen, ob die mit der Zuerkennung der Gemeinnützigkeit befaßten Bearbeiter in den Finanzämtern überhaupt in der Lage sind, sachgerecht zu beurteilen, ob die zu verfolgenden Zwecke einer ZGO dem Gemeinwohl so hinreichend dienen, daß ihre Freistellung von Ertrag- und Vermögensteuern geboten ist.
3. Um den Finanzämtern hierfür Maßstäbe an die Hand zu geben, hat Deutschland den Katalog gemeinnütziger Zwecke sukzessive durch immer mehr Einzelheiten ergänzt. Während andere „westliche“ Länder in der Regel mit 10–12 Überschriften auskommen, leistet sich Deutschland einen Katalog mit weit über 80 einzelnen Punkten. Einige davon erscheinen längst obsolet, einige sind unverständlich („Toleranz auf allen Gebieten der Kultur“), einige

³⁶ Vgl. Oliver Cremers: Steuerliche Gemeinnützigkeit und allgemeine Rechtsordnung. Baden-Baden: Nomos 2022

sind das Ergebnis von intensivem Lobbying und entsprechender Klientelpolitik. Dagegen fehlen einige, die gegenwärtig diskutiert werden, bspw.:

- Hilfe für die Opfer von Katastrophenfällen,
- Förderung der Menschenrechte.

4. Die Gemeinnützigkeit mancher ZGO wird mit dem Argument in Zweifel gezogen, bei ihrer Aktivität handle es sich um Lobbying und Interessenvertretung. In der Tat ist die Grenzziehung nicht in jedem Fall einfach, doch läßt sich andererseits in der Regel zwischen der Vertretung organisationsbezogener Interessen (z.B. einem Kampf für mehr Steuervorteile) und zielbezogener Interessen (z.B. einem Kampf für Menschenrechte) durchaus unterscheiden. Zudem sei darauf hingewiesen, daß der Umfang der Lobbying-Arbeit von ZGO in keinem Verhältnis zu dem von Wirtschaftsverbänden steht.³⁷
5. Gegenstand einer „interministeriellen Abstimmung“, an der weder Experten noch die Betroffenen beteiligt sind, ist die mögliche Aufnahme von gemeinnützigem Journalismus in den Katalog gemeinnütziger Zwecke. Tatsache ist, daß die Medien in Deutschland im wesentlichen entweder als öffentlich-rechtliche, durch Zwangsabgaben finanzierte und massiver parteipolitischer Einmischung unterliegende Anstalten (namentlich ARD, ZDF und DW) oder als privatwirtschaftliche Unternehmen organisiert sind, die in dem Bemühen, die notwendigen Deckungsbeiträge zu erzielen, dem Druck ihrer Anzeigenkunden ausgesetzt sind. In beiden findet die Zivilgesellschaft insgesamt und finden ZGO relativ wenig und generell nur in Verbindung mit spektakulären Ereignissen Beachtung, weil das Interesse, daran etwas zu ändern, weder in der Politik noch in der Wirtschaft vorhanden ist. Schon deshalb hätte sie ein Interesse daran, den gemeinnützigen Journalismus zu stärken, was auch dem Interesse vieler Bürgerinnen und Bürger an alternativen Informationsquellen entspricht. Zudem ist klar, daß gemeinnütziger Journalismus sich nur in einer ZGO organisieren kann³⁸. Insofern erscheint das Anliegen, dem gemeinnützigen Journalismus Steuerbefreiung zu gewähren, richtig. Allerdings wird dieses Anliegen sowohl von den öffentlich-rechtlichen als auch den privatwirtschaftlichen Medien erbittert bekämpft, da diese die zusätzliche Konkurrenz fürchten. Ihre Argumente hinsichtlich der Seriosität und

³⁷ S. hierzu: Ben Mendelson: Diese Verbände haben den größten Einfluß. In: Handelsblatt 16. August 2024

³⁸ Gem. § 51 Abs. 1, 2 und 3 kann nur eine Körperschaft als gemeinnützigen Zwecken dienend anerkannt werden. Was in diesem Sinn als Körperschaft gilt, ist in § 1 Abs. 1 KStG niedergelegt. Darüber gibt es keine ernsthafte Debatte. Allerdings führt die zum 1. Januar 2024 in Kraft getretene Änderung zum MOPeG, welches das Gesellschaftsrecht der Personengesellschaften neu faßt, möglicherweise zu Änderungen. So gelten die GbR und implizit auch der nicht eingetragene Verein jetzt als rechtsfähig.

Qualität sind zum Teil stark aufgebauscht (etwa bei Vorwürfen gegen Correctiv), aber nicht von vornherein gänzlich von der Hand zu weisen.

6. Das Steuerrecht geht im Hinblick auf die Gemeinnützigkeit von der Fiktion aus, die Freistellung von der Steuerpflicht müsse der Gemeinschaft der Bürgerinnen und Bürger zugute kommen, die auf diesen Teil des Steueraufkommens verzichten. Noch 2009 wurde (in § 51 Abs. 2 AO) ein Passus aufgenommen, daß bei Verwirklichung der steuerbegünstigten Zwecke im Ausland die „Steuervergünstigung“ nur gewährt wird, wenn die Förderung entweder natürlichen Personen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland zugute kommt oder die Zweckverwirklichung im Ausland zum Ansehen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland beitragen kann. Die Lebenswelt ist seit Jahrzehnten eine andere. Nicht zuletzt politische Grundsätze wie „Deutschlands Verantwortung in der Welt“ haben zur Folge, daß zahlreiche als gemeinnützig anerkannte Körperschaften ausschließlich im Ausland wirken (bspw. Misereor, Brot für die Welt u.v.a.) und daß auch Spenderinnen und Spender zunehmend Ziele bzw. ZGO im Ausland fördern oder fördern wollen³⁹. Dem trägt das Steuerrecht nur zögerlich Rechnung. Und auch wenn das seit Januar 2024 bestehende Zuwendungsempfängerregister grundsätzlich auch ausländischen ZGO die Möglichkeit eröffnet, sich dort als zugelassene Empfängerinnen zu registrieren, sprechen alle Erfahrungen (insbesondere im Nachgang zu den EuGH-Urteilen i.d. Sache Persche und Stauffer) dafür, daß dies ein schwieriger Weg sein wird. Die Bestimmung zum strukturellen Inlandsbezug wird überdies selbst von Finanzverwaltungen als nicht vollziehbar bezeichnet.
7. Die Finanzverwaltung hält verbissen an Formulierungen aus dem Obrigkeitsstaat fest, indem sie von „Steuerprivilegierung“ und „Steuerbegünstigung“ spricht. Der moderne demokratische Verfassungsstaat hat niemanden zu privilegieren oder zu begünstigen; vielmehr sind unterschiedliche Sachverhalte unterschiedlich zu bewerten. Es steht dem Staat frei – und ist weltweit Praxis –, Körperschaften, die subjektiv, in jedem Fall aber ohne Gewinnerzielungsabsicht dem Gemeinwohl dienen, anders zu bewerten als solche, die Überschüsse aus ihrer Tätigkeit an Eigentümer oder Mitglieder ausschütten. Dies ist aber keine Privilegierung oder Begünstigung, sondern ein Anreizsystem, das

³⁹ S. hierzu die erfolgreiche Entwicklung des zivilgesellschaftlich organisierten Netzwerks Transnational Giving Europe seit 1999 und seines deutschen Partners Maecenata seit 2001.

- wegen des (zu 80%) in der Zivilgesellschaft stattfindenden bürgerschaftlichen Engagements erhebliche Einsparungseffekte für die öffentlichen Haushalte mit sich bringt,
 - demokratiethoretisch der Tatsache Rechnung trägt, daß eine aktive und funktionierende Zivilgesellschaft die Grundvoraussetzung für eine resiliente freiheitliche Gesellschaftsordnung bildet.
8. Nicht ohne Berechtigung ist in die Diskussion gebracht worden, Voraussetzung für die Freistellung von der Steuerpflicht müsse ein Bekenntnis zur Demokratie sein. So selbstverständlich dies auf den ersten Blick erscheint, so schwierig erscheint bei genauerer Betrachtung die Handhabung. Ein Lösungsansatz könnte die Neuinterpretation der seit langem bestehenden Norm in § 52 Abs. 1 AO sein: „Eine Körperschaft verfolgt gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf [...] sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern“, die seit Jahren als Paradebeispiel dafür dient, daß das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht aus der Zeit gefallen ist. Wie sich Sittlichkeit als personale Freiheit und Wertentscheidung zum positiven Recht verhält und ob das im Grunde uralte Verhältnis von Ethos und Recht nicht neu bestimmt werden müsse, wird gefragt; ob dafür das Steuerrecht der geeignete Ort ist, mag bezweifelt werden. Allerdings sollte man unter dem Eindruck der Entwicklung der letzten Jahre den Rekurs auf den Ethos im Steuerrecht nicht leichtfertig aufgeben. Gesellschaftliche Normen (bspw. die Achtung von Menschen- und Bürgerrechten, der Respekt vor abweichenden Positionen und Lebensgestaltungen, das Bekenntnis zu demokratisch konstituierten Entscheidungsprozessen, die Unterwerfung jeder Machtausübung unter die Herrschaft des Rechts, die Achtung des Anspruchs künftiger Generationen auf eine im Kern unversehrte Hinterlassenschaft, aber auch Aufrichtigkeit und anderes mehr) sind unter dem Eindruck ihrer Mißachtung sehr viel deutlicher als schützenswerte ethische Güter erkannt worden. Dies ließe sich unter der Überschrift einer neuen Sittlichkeit zusammenfassen. Die Sittlichkeit neu zu definieren, mag darüber hinaus der elegantere Weg sein, den entscheidenden Beitrag der Zivilgesellschaft zur Entwicklung und Resilienz einer offenen demokratischen Gesellschaft auch steuerrechtlich abzubilden.

Angesichts der Fülle der offenen Fragen fällt, was nach heutigem Stand an Veränderungen geplant ist, im Grunde nicht ins Gewicht, wird aber wegen der Aktualität der Debatte im folgenden benannt:

9. Der Entwurf des Steuerfortschreibungsgesetzes, den das Bundeskabinett im Juli 2024 verabschiedet hat, enthält eine Änderung des § 58 zur politischen Betätigung gemeinnütziger Organisationen: Es soll künftig nicht mehr gemeinnützigkeitsschädlich sein, wenn „11. eine steuerbegünstigte Körperschaft außerhalb ihrer Satzungszwecke gelegentlich zu tagespolitischen Themen Stellung nimmt“ (Art. 8 Nr. 2 b). Damit soll der Gesetzgeber auf die Auseinandersetzung um die Gemeinnützigkeit von ATTAC reagieren. Interessant ist allerdings, was in der beigefügten Begründung steht⁴⁰. Dort wird an nämlich an der Unzulässigkeit festgehalten: „Vereinzelte Äußerungen zu tagespolitischen Themen außerhalb des Satzungszweckes verstoßen [...] grundsätzlich gegen das Ausschließlichkeitsgebot, § 56 AO, wonach eine steuerbegünstigte Körperschaft nur ihre satzungsmäßigen Zwecke verfolgen darf.“ Erst dann folgt eine schwammige Ausnahmeregelung: „Allerdings rechtfertigen geringfügige Verstöße unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und dem ihm innewohnenden Bagatellvorbehalt nicht die Aberkennung der Gemeinnützigkeit.“ „Gelegentlich“ bedeutet jedoch nicht, sich bei jeder sich bietenden Gelegenheit zu politischen Themen zu äußern. Die Äußerungen müssen aufgrund eines besonderen Anlasses erfolgen und der steuerbegünstigten Zweckverfolgung untergeordnet sein. Dabei ist eine Gesamtbetrachtung zugrunde zu legen. Unter diesen Voraussetzungen kann es auch noch unschädlich sein, wenn es aufgrund eines besonderen Anlasses zu wiederholten Äußerungen über einen Zeitraum von mehreren Wochen kommt.“ Bedenkt man, daß der Vollzug zunächst den Sachbearbeitern in den Finanzämtern obliegt, kann man sich ausmalen, welche Ermessensspielräume hier eingeräumt werden und wie diese vielleicht genutzt werden.
10. Derselbe Gesetzentwurf enthält in Art. 9 Ziff. 2 eine Überraschung: Einer der Eckpfeiler des deutschen Gemeinnützigkeitsrechts (ähnlich in den meisten anderen Rechtsordnungen), die Bestimmung, daß als gemeinnützig anerkannte Körperschaften ihre Mittel „zeitnah“, d.h. in der Regel in ca. 2 Jahren ihrem Satzungszweck zuzuführen haben, soll vollständig gestrichen werden. Begründet wird dies mit Bürokratieabbau. Dieser freilich begünstigt nur die Finanzverwaltung; die Organisationen selbst brauchen auch in Zukunft den Überblick

⁴⁰ S. hierzu: Rainer Hüttemann / Stephan Schauhoff: So bitte nicht – Änderungsbedarf an der geplanten Gemeinnützigkeitsreform im JStG 2024 und im Steuerfortentwicklungsgesetz. In: Der Betrieb 2024, S. 1982–1991

über die Mittelverwendung als wichtiges Steuerungsinstrument. Darüber hinaus müssen sie ihren Spenderinnen und Spendern und der oft kritischen Öffentlichkeit gegenüber mehr denn je rechtfertigen, daß sie ihre Mittel nicht horten, sondern für das verwenden, für das sie sie bekommen haben. Stiftungen im besonderen dürfen sich nicht dem Verdacht aussetzen, sie seien Vermögensspeicher oder gar Vermögensverstecke^{41 42}.

Des weiteren werden im Zusammenhang mit der Gemeinnützigkeit einige die Zivilgesellschaft nicht unmittelbar betreffende Fragen im politischen Raum diskutiert, andere wurden aus der Zivilgesellschaft bisher ohne Erfolg vorgetragen:

11. Ein Fragenkomplex betrifft die sogenannte Wohnungsgemeinnützigkeit. Bis 1989 konnten Unternehmen der Wohnungswirtschaft unabhängig von ihrer Rechtsform von der Steuerpflicht befreit werden, wenn sie sich im sozialen Wohnungsbau engagierten. Nach den Verwüstungen des 2. Weltkriegs und der daraus und dem Flüchtlingszustrom erwachsenden Wohnungsnot war dies ein ebenso wichtiges wie erfolgreiches Subventionsprogramm, das im übrigen auf einer eigenen gesetzlichen Grundlage beruhte. Nachdem sich der Wohnungsmarkt als ausgeglichen darstellte, wurde dies 1989 abgeschafft. Heute herrscht wieder erheblicher Mangel an bezahlbarem Wohnraum. Insofern ist die im Jahressteuergesetz 2024 vorgesehene Wiedereinführung sinnvoll. Allerdings sind die Bezeichnung und die Zuordnung zur Zivilgesellschaft irreführend, da es sich hier um eine eigene Subventionsmaßnahme des Staates handelt⁴³. Die Wohnungsbauunternehmen sind, möglicherweise mit kleinen Ausnahmen, nicht der Zivilgesellschaft zuzurechnen.
12. Ins Gespräch gebracht wurde unlängst die Idee, ein Konzept für politische Vereine zu entwickeln, denen ausdrücklich gestattet ist, sich politisch zu engagieren und die hierfür einen eigenen zivilrechtlichen (?) und steuerrechtlichen Status zu verleihen. Ob und wie diese Idee weiterverfolgt wird, ist nicht bekannt.
13. Im Bundesjustizministerium wird schon seit einiger Zeit an einem Konzept für eine Gesellschaft mit gebundenem Vermögen gearbeitet, dessen Umsetzung im

⁴¹ S. Hüttemann/Schauhoff a.a.O.

⁴² Nach Schätzungen des Hessischen Finanzministeriums sind schon jetzt rd. 70% aller „steuerbegünstigten“ Körperschaften von der bisherigen – und der beabsichtigten neuen – Regelung nicht betroffen, weil sie unter die Ausnahme für kleine Organisationen fallen, die den Nachweis nicht führen müssen. Würde wie von mehreren Seiten diese Freistellung auf 100.000 Euro angehoben, wären nur noch 10% betroffen.

⁴³ S. Hüttemann/Schauhoff a.a.O.

Koalitionsvertrag 2021 vereinbart wurde. Das Konzept, das von einigen Wirtschafts- und Unternehmerverbänden gefordert, von der juristischen Wissenschaft hingegen fast einhellig abgelehnt wird⁴⁴, richtet sich an eigentümergeführte Unternehmen. Das Konzept beruht auf dem in anderen Ländern (bspw. Schweiz, USA) schon seit längerem bestehenden Modell der sog. *purpose economy* und soll sicherstellen bzw. ermöglichen, daß Unternehmer den Zweck des Unternehmens in den Fokus stellen – und nicht kurzfristiges Gewinnstreben. Hierfür hält die deutsche Rechtsordnung mehrere Modelle bereit, u.a. das Doppelstiftungsmodell (Bsp. Robert-Bosch-Stiftung), das Einzelstiftungsmodell (Bsp. Carl-Zeiss-Stiftung)⁴⁵ und das Veto-Anteils-Modell. Der Bedarf an einer neuen Rechtsform wird insoweit nicht gesehen. Würde sie geschaffen, wäre die oft suggerierte Nähe zur Gemeinnützigkeit oder Zivilgesellschaft ist insofern nicht gegeben.

14. Das Bundeswirtschaftsministerium hat dagegen ein Konzept für gemeinwohlorientierte Unternehmen vorgelegt. „Gemeinwohlorientierte Unternehmen“, so die Erläuterung des Ministeriums, „entwickeln Lösungen, die zur Bewältigung drängender sozialer und ökologischer Herausforderungen beitragen, sei es beispielsweise der Klimawandel oder der demografische Wandel. Gleichzeitig bringen Gemeinwohlorientierte Unternehmen neue Geschäftsmodelle und soziale Innovationen hervor und schaffen Arbeitsplätze mit Sinn. Sie stellen die gesellschaftliche Rendite vor die finanzielle Rendite. In Krisensituationen zeigen sie sich oft besonders resilient.“ So definierte Unternehmen können an einem Subventionsprogramm des BMWI partizipieren.

15. Verbände und Netzwerke der Zivilgesellschaft haben auch in diesem Jahr wie schon seit vielen Jahren sorgfältig erarbeitete, umfangreiche Listen von Verbesserungsvorschlägen auf den Tisch gelegt⁴⁶. Sie beziehen sich fast ausschließlich auf eher rechtstechnische Angelegenheiten, sind nicht oder kaum mit Kosten für die Staatskasse verbunden und beinhalten schon gar nicht, daß damit irgendwelche „Schleusen geöffnet“ würden⁴⁷. Dazu

⁴⁴ S. hierzu: Birgit Weitemeyer / Barbara E. Weißenberger / Götz T. Wiese: Eine GmbH mit ewigem Gewinnausschüttungsverbot – Bahnbrechende Innovation oder volkswirtschaftlich bedenkliche Perpetuierung? In: GmbHRundschau, Zeitschrift für Gesellschafts-, Unternehmens- und Steuerrecht 20/2021, S. 1069–1079

⁴⁵ S. hierzu: Ann-Kristin Achleitner / Jörn Block / Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.): Stiftungsunternehmen: Theorie und Praxis – Grundlagen, Perspektiven, Fallbeispiele. Wiesbaden: Springer Gabler 2018

⁴⁶ S. u.v.a. Bündnis für Gemeinnützigkeit: Notwendige Verbesserungen der Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements in 2024 durch Änderungen im Gemeinnützigkeitsrecht durch das JStG 2023 (Brief an Staatssekretärinnen und -sekretäre im BMF, BMJ, BMFSFJ, BMWI und BMI v. 9. Februar 2024)

⁴⁷ S. hierzu: Christian Kirchhain / Sebastian Unger: Mehr Fortschritt wagen – Was der Gesetzgeber im Gemeinnützigkeitsrecht reformieren sollte. In: Deutsches Steuerrecht (DStR) Heft 24, 61. Jg. 2023, S. 1281–1291

zählt beispielsweise die Beseitigung umsatzsteuerrechtlicher Hürden für Sachspenden („Spenden statt Vernichten“), eine etwa für Tafeln wichtiger Punkt. Trotzdem muß um jede Kleinigkeit jahrelang gekämpft werden; ob ein Vorstoß letztlich erfolgreich ist, hängt oft genug von politischen Zufällen ab.

16. Das Thema Bürokratieabbau wird seit Jahren intensiv diskutiert, nicht nur mit großer Publizitätswirkung (aber geringem Erfolg) in der Wirtschaft, sondern auch in der Zivilgesellschaft. Desungeachtet erhöhen sich die bürokratischen Anforderungen von Jahr zu Jahr. Inzwischen sind „steuerbegünstigte“ Organisationen gehalten, sich in mehrere Register einzutragen. Zu dem Vereinsregister, Handelsregister, Transparenzregister, den Lobbyregistern und dem Zuwendungsempfängerregister tritt in Kürze das Stiftungsregister. Keines davon ist mit einem anderen synchronisiert; keines enthält letztlich in aggregierbarer Form die Angaben, die bspw. für eine wissenschaftliche Auswertung erforderlich wären. Dagegen läßt die bürokratieabbauende Wirkung des beim Bundeszentralamt für Steuern geführte Zuwendungsempfängerregisters für die ZGO auf sich warten.
17. Das Bundesfinanzministerium hat am 5. August 2024 den Entwurf einer Verordnung zur Vergabe steuerlicher Wirtschafts-Identifikationsnummern (WidV) veröffentlicht. Sie soll ab Herbst 2024 allen wirtschaftlich Tätigen vom Bundeszentralamt für Steuern zugeteilt werden. Damit sind auch ZGO betroffen, soweit sie wirtschaftlich tätig sind. Es liegt nahe, dies unter der Überschrift Bürokratiemehrung zu subsummieren.
18. In das Zuwendungsempfängerregister könne sich auch ZGO aus anderen EU-Mitgliedsländern eintragen lassen. Dies soll ein erster Schritt zu einer Europäisierung des Spendenrechts sein. Allerdings scheinen die Hürden des Vollzugs sehr hoch zu sein.

7. Zuwendungen an ZGO aus öffentlichen Mitteln

Gegner der Zivilgesellschaft behaupten, alle ZGO würden aus öffentlichen Mitteln alimentiert. Das ist völlig irrig. Richtig ist allerdings, daß manche ZGO aus sehr unterschiedlichen Gründen und aufgrund unterschiedlicher Rechtsgrundlagen Einnahmen aus öffentlichen Mitteln erzielen.

Ungeachtet der Dominanz des Steuerrechts in der Rahmensetzung für die Zivilgesellschaft sind auch andere Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft für beide Seiten von Bedeutung. Hierzu zählt neben dem Zivilrecht insbesondere das Haushaltsrecht und die darauf beruhende Praxis der Subventionierung (finanziellen Förderung) von ZGO aus öffentlichen Mitteln. Dabei wird Subventionierung nicht selten vorsätzlich mit der vertraglich vereinbarten Begleichung von Leistungsentgelten auf der Grundlage von Verträgen vermischt. Der Staat wechselt, um sich durchzusetzen, zwischen seinen Funktionen als hoheitliche Gewalt und Vertragspartner. Überdies wird dem zivilgesellschaftlichen Partner die volle Beweislast einschließlich des Ausräumens von fehlerhaften Entscheidungen aufgebürdet. Dieser ist schließlich in einer Sache mit zahlreichen Behörden konfrontiert, die sich gegenseitig die Verantwortung zuschieben (z.B. Ministerium / Verwaltungsamt / Bundesrechnungshof)

In diesem Zusammenhang scheinen insbesondere politische Parteien zu glauben, durch restriktive gesetzliche und administrative Maßnahmen eine Entwicklung zurückdrängen zu können, die seit rd. 40 Jahren und mit wichtigen Vorläufern schon viel länger zum Kanon politischer Prozesse gehört: die außerparlamentarische und unregulierte wirkmächtige Willensbildung und politische Artikulation der Bürgerinnen und Bürger.⁴⁸ Dies versucht die Staatsverwaltung mit Rückendeckung durch die Parteien durch eine immer ausgefeiltere Gängelungspolitik zu unterlaufen. Sie stützt sich dabei offenkundig auf politische Weisungen.

Beispiele:

1. Zuwendungen aus dem Auswärtigen Amt an zivilgesellschaftliche Organisationen werden durch Verlagerung der Abwicklung an das Bundesamt für auswärtige Angelegenheiten massiv beschränkt und reguliert, und zwar auch dann, wenn es sich um seit Jahrzehnten laufende Projekte handelt, die im engen Zusammenwirken zwischen dem Auswärtigem Amt und einer Organisation handelt.

⁴⁸ Rupert Graf Strachwitz und Siri Hummel: *Civil Society is Here to Stay*. Berlin: Maecenata (Opusculum Nr.186) 2024

2. Der Deutsche Olympische Sportbund hat feststellen müssen, dass das Bundesinnenministerium mit seinem im Februar 2024 vorgelegten Gesetzentwurf „nach über zwei Jahren gemeinsamer intensiver Arbeit an einer Reform des Leistungssports und der Spitzensportförderung die bisher vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem organisierten Sport in Frage stellt“. Kern der Auseinandersetzung ist die geplante Gründung einer Sportagentur, in deren Stiftungsrat Vertreter des Bundes den Vorsitz führen und die den Spitzensport steuern und fördern soll.
3. Die Deutsche Stiftung Engagement und Ehrenamt, die als Stiftung öffentlichen Rechts nicht der Zivilgesellschaft sondern „dem Staat“ zuzurechnen ist, nimmt mit Hilfe der ihr zur Verfügung stehenden Mittel durch Bildungsangebote und Förderpolitik Einfluß auf die Gestaltung von Zivilgesellschaft. Sie ist zugleich eng an Weisungen der sie tragenden drei Bundesministerien gebunden. (Beispiel: Erforderliche Zustimmung der Ministerien zur Übernahme der Trägerschaft des Deutschen Engagementpreises).
4. Das Bundesfinanzministerium hat 2020 „Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung“ erlassen. Sie regeln auch für zivilgesellschaftliche Organisationen, die bspw. vom Bund institutionell gefördert werden, welche Rechte (Vertretung in Organen, Veto-Rechte gegen Entscheidungen und dergl.) sich der Bund vorzubehalten hat.

8. Was leistet Zivilgesellschaft? Was muß sie leisten?

Zivilgesellschaft ist auf vielen Feldern aktiv. Sie muß lernen, dies in einen größeren Zusammenhang zu stellen.

Zivilgesellschaft? Das sind auf den ersten Blick rd. 700.000 kollektive Akteure (ZGO), die 3,7 Millionen bezahlte Mitarbeitende, aber auch 28,8 Millionen bürgerschaftlich engagierte Menschen („Ehrenamtliche“) beschäftigen und ca. 6% der Bruttowertschöpfung erwirtschaften. Alle ZGO weisen gemeinsame Merkmale auf, an erster Stelle die subjektive Gemeinwohlorientierung, aber auch erhebliche Unterschiede. Entgegen immer wieder geäußelter Meinung wird nur ein Bruchteil von ihnen vom Staat subventioniert.

Wohlfahrtsverbände, Sportvereine, Laienmusik, Brauchtumsvereine und viele andere sind die Träger der gesellschaftlichen Infrastruktur. Sie bilden die freiwilligen Gemeinschaften, ohne die kein gesellschaftlicher Zusammenhalt denkbar wäre. Die notwendigen sozialen Dienstleistungen pauschal zu verstaatlichen oder der Wirtschaft zu übertragen, hätte katastrophale Auswirkungen sowohl auf die Qualität des Angebots als auch auf die Kosten. Zudem würde den Bürgerinnen und Bürgern de facto eine wichtige Option zur Verwirklichung ihres bürgerschaftlichen Engagements entzogen, denn alle Erfahrungen zeigen, daß Engagement beim Staat nicht attraktiv ist, in der Wirtschaft schon gar nicht.

Ein weiteres kommt hinzu: Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement (heute zunehmend auch als zivilgesellschaftliches Engagement bezeichnet⁴⁹) bilden die Voraussetzung dafür, daß die offene, liberale, demokratische Gesellschaft resilient ist und sich gegen extremistische, populistische und illiberale Kräfte zur Wehr setzen kann. Dies kann sie aber nur dann, wenn sie stark und unabhängig ist. Eine staatsabhängige Zivilgesellschaft kann dies nicht. Sie muß, wie vor Jahrzehnten schon Ralf Dahrendorf herausgearbeitet hat⁵⁰, eben nicht als Erfüllungsgehilfe des Staates in Erscheinung treten, sondern selbstbewußt und wo notwendig als Antipode, und zwar auch dann, wenn auf Grund von Subventionen oder Leistungsentgelten eine Abhängigkeit vom Staat besteht. Zivilgesellschaft ist insofern stets die Garantin der Freiheit, sofern diese grundsätzlich zugesichert und Kämpferin für sie, wenn oder soweit diese verweigert wird.

⁴⁹ S. hierzu: Siri Hummel / Eckhard Priller: Zivilgesellschaftliches Kulturengagement – Ein Lagebericht. Berlin: Maecenata (Opusculum Nr. 195) 2024 i.E.

⁵⁰ Vgl. Ralf Dahrendorf: Gesellschaft und Freiheit – Zur soziologischen Analyse der Gegenwart. München: Piper 1961 / s. dazu auch: Helmut K. Anheier: Zivilgesellschaft und Krisen – Dahrendorfsche Reflexionen. In: Leviathan, 40. Jg. 3/2012, S. 421–440

Als Möglichkeiten der Mitgestaltung der *res publica* bieten sich für ZGO unter anderem an:

- das Vorleben von Empathie als Grundhaltung einer von den Bürgerinnen und Bürgern her bestimmten Ordnung und die Ermöglichung, diese auszuleben,
- das Wachen über die Menschen- und Bürgerrechte, die Freiheit und den Respekt vor der Würde aller Menschen und das Brandmarken von Verletzungen,
- das Erkennen, die Analyse und Bewußtmachung von Entwicklungen und Problemen, verbunden mit dem Versuch, auf die öffentliche Meinung Einfluß zu nehmen,
- das Anbieten von Diensten am Gemeinwohl, von Selbsthilfe und von Möglichkeiten der Gemeinschaftsbildung, die staatlichen Akteuren nicht zur Verfügung stehen,
- die Organisation von und Bereitstellung der Infrastruktur für Debatten,
- die Beteiligung an Debatten durch Erarbeitung und Veröffentlichung von Argumenten,
- die Organisation und Durchführung von Petitionen,
- die Organisation und Durchführung von öffentlichen Demonstrationen,
- die Ergreifung und Unterstützung von juristischen Schritten,
- die Förderung und Unterstützung von bürgerschaftlichem Engagement durch Ermutigung, Bereitstellung von Möglichkeiten des Engagements, Ausbildung und finanzielle Unterstützung.

In diesem Zusammenhang ist allerdings nicht zu übersehen, daß die Verteilung der gesellschaftlichen Aufgaben aus historischen oder anderen Gründen ihre Systematik verloren hat. Sofern diese eine gesellschaftliche Relevanz besitzen, ist daher immer wieder neu darüber nachzudenken, ob eine bestimmte Aufgabe tatsächlich und am besten von der Zivilgesellschaft oder in einer anderen Arena wahrgenommen werden sollte. Tabus sind hier nicht hilfreich. ZGO müssen bereit sein, sich von Aufgaben zu trennen, die genauso gut oder gar besser von gewinnorientierten Unternehmen wahrgenommen werden können oder vom Staat wahrgenommen werden sollten. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß auch die Zivilgesellschaft, insofern als sie Dienstleistungen erbringt, mit betrieblichen Notwendigkeiten zu tun hat und wirtschaftlichen Zwängen ebenso unterworfen ist wie arbeitsrechtlichen, tariflichen und sonstigen die Mitarbeitenden betreffenden Rahmenbedingungen und Voraussetzungen.

Damit ist einer der heikelsten Themen in der Debatte um den Beitrag der Zivilgesellschaft angesprochen: ihre Finanzierung. Fraglos stehen ZGO an manchen Stellen im Wettbewerb zu anderen Anbietern, Arbeitgebern usw. Sie können nur in begrenztem Umfang unter Verweis auf ihre Gemeinwohlorientierung andere Konditionen anbieten als Staat und Wirtschaft. Dies gilt

insbesondere auf dem Arbeitsmarkt. Sie müssen infolgedessen beim Aushandeln von Leistungsentgelten auf gleicher Bezahlung für gleiche Arbeit bestehen. Dies gilt natürlich in geringerem Umfang für die ZGO, die keine Dienstleistungen anbieten, sondern primär als Themenanwälte oder Wächter tätig sind. Doch auch sie sind, wenn auch nur in eingeschränktem Umfang, Marktteilnehmerinnen, die ggf. Waren und Dienstleistungen zu Marktpreisen erwerben müssen. Die Finanzierung der Arbeit ist daher eine ständige Herausforderung.

1. Der Finanzierung nicht steuerpflichtiger ZGO über Leistungsentgelte sind auf Grund von gesetzlichen Beschränkungen (§ 21 BGB, § 14, 51 ff. AO, § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG, § 3 Nr. 6 GewStG + Gerichtsentscheide) und offenkundigen grundsätzlichen Überlegungen enge Grenzen gesetzt. Politische Kräfte, die lauthals die überbordende Finanzierung von ZGO aus Steuermitteln anprangern, würden sicher nicht befürworten, daß die Möglichkeiten der Eigenfinanzierung entscheidend verbessert werden, weil dadurch der Wettbewerb zu steuerpflichtigen Unternehmen verschärft wird.
2. Die Finanzierung über Mitgliedsbeiträge und Spenden ist für die meisten ZGO die Realität. Jedoch darf ein Bedenken nicht ganz außer Acht gelassen werden: Zur Aufrechterhaltung der Tätigkeit („des Betriebs“) kann dies dazu führen, daß Spender einen allzu großen Einfluß auf die Tätigkeit gewinnen. ZGO sind damit *donor driven* und nicht mehr *mission driven*, was sie in eine gefährliche Nähe zum interessengeleiteten Lobbyismus bringen kann, insbesondere dann, wenn dies von vornherein so angelegt ist. Insgesamt gesehen, kann das Spendenaufkommen, das in Deutschland maximal bei rd. 12 Milliarden Euro pro Jahr liegt (zum Vergleich: USA rd. 500 Milliarden Euro), in keiner Weise die Finanzierung der Zivilgesellschaft sicherstellen, auch nicht in der Kombination mit Leistungsentgelten. Sie ist daher darauf angewiesen, daß ZGO auch aus öffentlichen Mitteln subventioniert werden, wenn ihre Tätigkeit im allgemeinen Interesse liegt.
3. Diese Subventionierung erfolgt zunächst bei der Mehrzahl der ZGO über die durch die Freistellung von Steuern bewirkte Minderung des Steueraufkommens. Allerdings haben die dargestellte enge Verknüpfung zwischen Zivilgesellschaft und steuerlicher Gemeinnützigkeit und die Ausstrahlung auf andere Rechtsgebiete dazu geführt, daß zahlreiche ZGO diesen Status (mit hohem bürokratischen Aufwand) anstreben und pflegen, die ohnehin wegen ihrer geringen Größe keine Steuern zahlen würden. Im übrigen ist jedoch die Einräumung der Steuerfreiheit eine grundsätzliche politische Weichenstellung, für deren Abschaffung mit Sicherheit keine parlamentarische Mehrheit zusammenzubringen wäre.

4. Etwas anders sieht es mit direkten Subventionen aus. Diese sind, sei es insgesamt, sei es bezogen auf einzelne ZGO, immer wieder Gegenstand der Kritik und Debatte. In der Tat ist einzuräumen, daß diese an manchen Stellen überhand genommen hat. Einzelne ZGO sind überhaupt nur dazu gegründet worden, um staatliche Fördermittel erlangen zu können. Hier gilt in der Tat: „Die stärkste Zivilgesellschaft ist im übrigen diejenige, die gerade keiner staatlichen Unterstützung bedarf, sondern aus sich selbst heraus wirkt.“⁵¹ Darüber hinaus besteht sehr wohl die Gefahr, daß parteipolitische Erwägungen Einfluß auf die Auswahl der zu subventionierenden ZGO haben.
5. Besonders problematisch erscheint die sogenannte institutionelle Förderung, an die die Bundeshaushaltsordnung besondere Bedingungen knüpft. Zwar sichert diese Variante eine Organisation auf längere Zeit finanziell ab; jedoch sind die Auflagen so groß, daß sie kaum als empfehlenswert bezeichnet werden kann. Und sie wachsen immer weiter!
6. Nicht weniger problematisch sind die projektbezogenen Zuwendungen aus Mitteln der öffentlichen Hand, die ZGO zur Anwendung von Regeln des öffentlichen Haushalts- und Tarifrechts zwingen und die sogar den Personaleinsatz innerhalb einer ZGO reglementieren (projektbezogenes Personal versus festes Personal). Nicht zuletzt, weil die Verwaltungskosten nicht mehr pauschal, sondern nur noch nach Aufwand und Beleg bis maximal 7% des Zuwendungsbudgets abgerechnet werden dürfen, verzichten viele ZGO gänzlich auf diese Art der Förderung oder nehmen sie erst oberhalb einer angemessenen Untergrenze an. Die Übergriffigkeit der staatlichen Zuwendungsgeber und die Verwaltungsaufwand solcher Zuwendungen sind einfach zu hoch und machen diese Art der Zuwendung einfach zu teuer. Wer diese Sachverhalte kennt, weiß, dass das Argument einer Alientierung der Zivilgesellschaft nicht stimmen kann.
7. Schließlich ist die Finanzierung durch Förderstiftungen zu erwähnen, die angesichts der in den letzten rd. 25 Jahren stark gewachsenen Zahl von Stiftungen eine zunehmende Bedeutung erlangt hat, auch deswegen, weil sich viele Stiftungen von der Mitfinanzierung staatlicher Aufgaben abgewandt haben, die um 2000 zu staatlichen Anreizsystemen für das Stiften geführt hatte, und sich verstärkt ZGO als Förderpartner suchen. Dieser Trend ist zu begrüßen.

⁵¹ Hans Bellstedt, Geschäftsführer einer PR-Agentur, in einem [Beitrag auf LinkedIn](#)

8. Die Förderung durch Philanthropen (und Stiftungen) hat sich zu einem Fördermechanismus entwickelt, der dem staatlicher Förderstellen immer ähnlicher wird. Damit hat diese Art der Förderung ihre Eigenart und ihren besonderen Wert eingebüßt. Sie könnte sehr viel mehr bewirken, wenn sie sich auf die Förderung von Organisationsentwicklung und andere Aspekte der Arbeit konzentrieren würde, für die eine Finanzierung von anderer Seite besonders schwer zu erreichen ist.
9. Das in Italien vor Jahrzehnten entwickelte und praktizierte und in einigen Ländern Mittel- und Osteuropas angewendete Finanzierungsmodell einer Zuweisung eines kleinen Teils der zu entrichtenden Steuer an eine von den Steuerpflichtigen benannte ZGO ist bisher in Deutschland nicht zum Gegenstand der Erörterung gemacht worden.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das systemische Prekariat vieler ZGO fortbesteht. Nach wie vor besteht dringender Anlaß, intensiv darüber nachzudenken, wie dieses gemildert werden kann. Dazu gehört einerseits, daß eine verantwortungsbewußte Politik und verantwortungsbewußte Medien der Zivilgesellschaft sehr viel mehr Aufmerksamkeit widmen, als dies zur Zeit geschieht. Damit ist freilich nicht Kritiklosigkeit gemeint. Vielmehr bedürfen ZGO ebenso wie Unternehmen, Parteien und andere gesellschaftlich wirksame Kräfte einer kontinuierlichen, sachkundigen und kritischen Begleitung.

Die Zivilgesellschaft selbst muß diese Begleitung durch eine wesentlich verbesserte Transparenz fördern⁵². Dies gehört zu ihrer Verantwortung für eine offene Gesellschaft. Zwar hat sich in den letzten 20 Jahren vieles verbessert; dennoch hat sich der Grundsatz, daß Wer in einer offenen Gesellschaft von sich behauptet, dem allgemeinen Wohl zu dienen, muß der Allgemeinheit mindestens drei Dinge offenlegen:

1. Woher kommen die Mittel? (Mittelherkunft)
2. Wie kommen Entscheidungen zustande?
3. Was wird mit den Mitteln gemacht? (Mittelverwendung)

In Eigenverantwortung der Zivilgesellschaft entstandene Maßnahmen, namentlich das Spendensiegel des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen und die Initiative Transparente Zivilgesellschaft bei Transparency International Deutschland, sind wichtige Schritte in diese

⁵² S. hierzu: Rupert Graf Strachwitz: Transparente Zivilgesellschaft? Accountability und Compliance in Non-profit-Organisationen. Schwalbach: Wochenschau-Verlag (Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (Hrsg.): Reihe Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis) 2015

Richtung. Aber angesichts der relativ geringen Zahl von Teilnehmern muß festgestellt werden, daß noch viel zu tun ist. Insbesondere ist bei vielen ZGO das Bewußtsein für die Notwendigkeit von Offenlegung noch nicht vorhanden. Noch immer wird der Arbeits- und Kostenaufwand als Hinderungsgrund benannt, obwohl der Effekt als internes Steuerungsinstrument und der Beitrag zur Wertschätzung der Zivilgesellschaft insgesamt deutlich überwiegen und moderne IT-Möglichkeiten (Webseite) den Aufwand deutlich reduzieren.

Des weiteren müssen manche zivilgesellschaftliche Akteure lernen, sich mit grundlegenden Fragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens und ihrer Rolle darin auseinanderzusetzen und dies auch nach außen zu kommunizieren. Viele ZGO beschränken sich in ihrer Kommunikation darauf, über sich zu sprechen und für sich zu werben – insbesondere zur generierung von Einnahmen. Damit werden sie ihrer Verantwortung nicht gerecht.

Ferner müssen ZGO lernen, Kritik an ihnen aufzunehmen und plausible Gegenargumente zu entwickeln. Allein herauszustellen, man tue Gutes, genügt nicht. ZGO müssen vielmehr auf Kritik eingehen, bspw.

- sie seien intransparent,
- sie seien von Partikularinteressen geleitet,
- sie seien nicht konsistent,
- sie seien nicht partizipativ oder inklusiv,
- sie seien nicht selbstkritisch,
- sie seien nicht demokratisch legitimiert.

Auf jeden dieser Kritikpunkte gibt es Antworten. Sie müssen erwogen und bei Bedarf vorgetragen werden. ZGO müssen auch ihre Möglichkeiten und Begrenzungen sehen. Und schließlich müssen sie sich nicht nur institutionell, sondern in erster Linie auch thematisch behaupten.

9. Fazit

Will unsere Gesellschaft eine aktive Zivilgesellschaft? Braucht sie sie? Ist der Staat gehalten, dafür geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen?

Es ist offenkundig, daß die Handlungslogiken des Staates und der Zivilgesellschaft sehr unterschiedlich sind und daher notwendigerweise häufig in Konflikt zu einander geraten. Staat und ZGO verkehren in der Regel nicht auf Augenhöhe, da die Gewichte in Bezug auf Macht, Organisation und finanzielle Möglichkeiten massiv zugunsten des Staates verschoben sind. Es ist schon deshalb mit einem Diskurs in einer offenen Gesellschaft nicht vereinbar, wenn staatlicherseits mit Diffamierungen und Bedrängungen gegen die Zivilgesellschaft vorgegangen wird. Beispielsweise ist das Argument, Zivilgesellschaft bestehe nur aus Protestierern, in aller Deutlichkeit zurückzuweisen. Dazu mag der Hinweis dienen, daß ZGO rund um die Uhr an sozialen Brennpunkten und Krisenherden weltweit präsent sind. (280 Mitarbeitende von humanitären Organisationen haben bei derartigen Einsätzen 2023 ihr Leben gelassen.)⁵³ Aber auch der tägliche Dienst an hilfsbedürftigen Menschen, die Bildung von Hunderttausenden von freiwilligen Gemeinschaften und zahlreiche andere typische ZGO-Tätigkeiten sind hier zu nennen. Dennoch steht die Zivilgesellschaft nicht nur weltweit unter Druck, sondern gerade auch in Deutschland.

Die Bedrängung der Zivilgesellschaft erfolgt zur Zeit über folgende Instrumente:

- Diskreditierung und Delegitimierung,
- Gesetzliche Beschränkungen,
- Restriktionen durch Verwaltungshandeln,
- Beschränkungen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit,
- Beschränkungen der Mobilität,
- Protektionismus,
- Kriminalisierung und Stigmatisierung,
- Beschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung,
- Persönliche Repressalien gegen Aktivisten,
- Verdächtigung wegen angeblichem Terrorismus bzw. Geldwäsche,
- Erpressung und Nötigung.

⁵³ Quelle: Aid Worker Security Database / UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)

Nicht alle Bedrängungen kommen in Deutschland zum Tragen, aber nicht ohne Grund hat die internationale Organisation CIVICUS Deutschland in ihrem letzten Bericht von ‚offen‘ (*open*) auf ‚eingeschränkt‘ (*narrowed*) herabgestuft⁵⁴. Das European Civic Forum stellt in seinem Civic Space Report 2024 fest:

The [European] Commission [...] recommended Germany to reform the law on non-profit organisations in such a way that organisations have legal certainty as to which purposes are recognised as charitable and enable them to obtain tax-exempt status. There has been no further progress to date, and it is unclear when the legislators will deal with it.

In some areas, the work of CSOs has become more difficult (particularly in sea rescue in the Mediterranean). Freedom of peaceful assembly has come under pressure in a number of ways: through new legislation, decisions by assembly authorities and police action. Other obstacles to civil society activities include interference in journalists' work, far-right intimidation tactics, excessive surveillance, and threats targeting marginalised groups. [...] The absence of clear legal guidelines on what qualifies as charitable continues to be a burden for CSOs – particularly in connection with political activity. On the one hand, they lack financial planning security; on the other, they may be forced to limit themselves in their political activities. Funding has also presented challenges in other aspects: due to cuts in state budgets and the decline in donations, civil society has to rely on less funding. Regarding civil society's political participation, the establishment of new formats for dialogue between civil society and the state, which would improve cooperation and the quality of decision-making, is still pending.⁵⁵

Es kann also keine Rede davon sein, daß der bürgerschaftliche Raum in Deutschland frei und ungehindert seinen Beitrag zur *res publica* und zum allgemeinen Wohl leisten kann.⁵⁶ Die Zivilgesellschaft und ihre Akteure haben infolgedessen auch die Aufgabe, energisch und zielstrebig nicht nur ihre je eigene Mission zu verfolgen, sondern auch für die gemeinsame Sache zu kämpfen.

Über die Gründe, warum zur völligen Überraschung aller Experten und Betroffenen im Steuerfortschreibungsgesetz 2024 vorgesehen ist, das Gebot der zeitnahen Mittelverwendung ab 1. Januar 2025 abzuschaffen, kann beispielsweise aus heutiger Sicht nur spekuliert werden. Daß es, wie es in der Gesetzesbegründung heißt, um Bürokratieabbau geht, erscheint nicht glaubhaft, zumal dieser allenfalls bei der Finanzverwaltung stattfindet. Folgende, in keinem Fall beweisbare Erklärungsansätze erscheinen (unter anderen?) denkbar:

- die Forderung einzelner betroffener ZGO, die zufällig das Ohr des Ministers gefunden haben (bspw. des Bundesverbandes Chor und Orchester e.V.);
- die Forderung von Rechtsanwälten, die zufällig das Ohr des Ministers gefunden haben;

⁵⁴ CIVICUS Monitor 2023, <https://monitor.civicus.org/presscentre/germany/>

⁵⁵ European Civic Forum (Hrsg.): *Civic Space Report 2024*, S. 187 f.

⁵⁶ S. hierzu auch: Nicolas Bouchet / Inga Wachsmann: *A Matter of Precaution – Watching the Shrinking Civic Space in Western Europe*. Berlin: Maecenata (Observatorium Nr. 29) 2019

- die Forderung einzelner Unternehmen oder Unternehmer, die das Ohr des Ministers gefunden haben (vorstellbar wäre die Stiftung Familienunternehmen?);
- eine Weichenstellung für eine EU-weite Absetzbarkeit von Spenden bzw. die Absetzbarkeit von Spenden in andere EU-Mitgliedsländer, da damit die Hauptschwierigkeit in der Nachprüfbarkeit beseitigt wird;
- eine vorsätzliche Schwächung der Zivilgesellschaft, indem diese der Kritik an mangelhafter Mittelverwendung ausgesetzt wird.

Daß Verbände und Experten in dieser Weise darüber rätseln, offenbart ein fundamentales Kommunikations- und Dialogdefizit zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Daß dieses mit einem massiven Wissensdefizit auf Seiten von Politik, Verwaltung und Medien einhergeht, tritt unter anderem in der Äußerung eines Ministers zutage, der den ganzen bürgerschaftlichen Raum auf wenige Akteure reduziert und daraus die Auffassung ableitet, Zivilgesellschaft sei „ein grünes Projekt“. Daß mit diffamierender Polemik bewußt oder unbewußt den Bürgerinnen und Bürgern suggeriert werden soll, was der bürgerschaftliche Raum und insbesondere was Zivilgesellschaft eigentlich sei, ist angesichts der reichen Literatur zu diesem Thema ebensowenig hinnehmbar wie der falsche Gebrauch oder die Scheu vor der Begrifflichkeit. Wer im staatlichen Bereich oder in den Medien nicht weiß, was Zivilgesellschaft ist und tut, hat hinreichend Zugriff auf gute Quellen, um sich kundig zu machen.

Es erscheint systemwidrig und unerträglich, daß der Staat noch 75 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes mit den Instrumenten des Steuer- und Haushaltsrechts den bürgerschaftlichen Raum, die dort tätige Zivilgesellschaft und ihre Akteure bis ins kleinste zu regulieren und vielfach sogar zu bedrängen sucht und sich damit zwar graduell, aber nicht prinzipiell von autoritären Systemen unterscheidet⁵⁷. Ein Dialog im eigentlichen Sinn findet, von einer Ausnahme abgesehen, nicht statt.

Die Ausnahme betrifft das Thema Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (international als AMLCFT bezeichnet), von dem ZGO vor allem dann betroffen sind, wenn sie in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, wo sie unverzichtbare Partner des Staates sind als solche auch anerkannt werden. Nachdem die Financial Action Task Force (FATF), eine intergouvernementale Organisation, dies 2023 nach ihrer letzten Visitation empfohlen hatte, lud das

⁵⁷ S. hierzu ausführlich: Siri Hummel und Rupert Graf Strachwitz: *Contested Civic Spaces – A European Perspective*. Berlin/Boston: De Gruyter 2023 / s. auch: Rupert Graf Strachwitz und Stefan Toepler: *Contested Civic Spaces in Liberal Democracies*. In: Nonprofit Policy Forum Bd. 13 Heft 3 2022, S. 179–193

Bundesfinanzministerium 2024 erstmals zu einem Dreiparteiendialog zwischen Vertretern aller betroffenen Behörden, des Finanzdienstleistungssektors und betroffener ZGO ein. Noch gibt es auch hier Verbesserungsmöglichkeiten; dennoch kann dies als Modell dafür gesehen werden, wie das im Koalitionsvertrag 2021 angekündigte „[...] mit der Zivilgesellschaft [...]“ umgesetzt werden kann.

Dem steht freilich die Erfahrung gegenüber, daß die maßgeblichen Verbände nach Veröffentlichung des Referentenentwurfs für das Steuerfortschreibungsgesetz 2024 (zunächst noch Jahressteuergesetz 2 genannt) 5 Werktag Zeit bekamen, um zu dem über 140 Seiten umfassenden Text Stellung zu nehmen. Dem steht auch der Verdacht gegenüber, daß der Staat an einem Dialog nicht interessiert ist. Daß dieser Dialog ausbleibt, führt naturgemäß zu Fragen:

- Könnte es sein, daß die Abschaffung des Gebots der zeitnahen Mittelverwendung den Versuch einer Delegitimierung der Zivilgesellschaft darstellt?
- Könnte es sein, daß vom Bundestag, von Ministerien und anderen staatlichen Stellen einberufene Bürgerräte und vergleichbare Bürgerbeteiligungsmaßnahmen zumindest auch dazu dienen, die Beteiligung des bürgerschaftlichen Raums vorsätzlich zu unterlaufen?
- Könnte es sein, daß Haushaltszwänge und Kürzungen vorsätzlich zu Lasten der Zivilgesellschaft eingesetzt werden, um diese in ihrer Dynamik zu behindern?
- Könnte es sein, daß Kontrollinstrumente des Staates vorsätzlich dazu eingerichtet werden, Teile der Zivilgesellschaft so weitgehend in das staatliche System zu integrieren, daß sie kaum noch der Zivilgesellschaft zugerechnet werden können?
- Könnte es sein, daß die überfällige Entrümpelung des Katalogs der gemeinnützigen Zwecke (§ 52 Abs. 2 AO) deswegen unterbleibt, weil ZGO vorsätzlich die Modernisierung ihrer Rahmenbedingungen vorenthalten wird?
- Könnte es sein, daß die Weigerung, mit Sachkunde, Kompetenz und Entscheidungsspielraum ausgestattete staatliche Einrichtungen auf Bundes- oder Landesebene einzurichten, dem gleichen Ziel dient?
- Könnte es sein, daß auch die grundlegende Reform des Gemeinnützigkeitsrechts, die seit mindestens 25 Jahren gefordert wird, unterbleibt, weil eine ordnungsrechtliche Normierung von zeitgemäßen Rahmenbedingungen politisch nicht gewollt wird?
- Könnte es sein, daß dem Staat daran gelegen ist, völlig unterschiedliche Finanzströme zwischen Staat und Zivilgesellschaft, namentlich
 - Anreizsysteme,
 - Leistungsentgelte
 - Förderungen von Beiträgen zur Resilienz der Demokratie

je nach besonderer Interessenlage zu verwischen, um damit politisch punkten zu können?

- Könnte es also sein, daß dem Staat letztlich (und anders, als in Sonntagsreden behauptet) eben nicht daran gelegen ist, die Zivilgesellschaft und ihre Akteure zu fördern, sondern sie möglichst auszuhebeln⁵⁸?

Die unterschiedlichen Maßnahmen (Register, Verwaltungshandeln, Bürgerräte, zusätzliche Formen wie Verantwortungsgesellschaft usw.) können letztlich das Ziel verfolgen, die Zivilgesellschaft zu schwächen oder auszuhebeln. Selbst wenn dies nicht so ist, müßte verantwortlichen Politikern und einer verantwortungsbewußten Staatsverwaltung daran gelegen sein, diesem Eindruck entgegenzutreten⁵⁹. Dazu taugen allerdings Reden und Presseerklärungen nicht; nur an konkreten Maßnahmen ist dies zu erkennen. Vorsätzlich oder fahrlässig herbeigeführte Beschränkungen der Autonomie der Zivilgesellschaft und der Handlungsfähigkeit ihrer Akteure behindern sie in der Wahrnehmung ihrer legitimen Aufgaben. Diese sind andere als die der Staatsverwaltung und Politik. Insofern ist die Angst, die Zivilgesellschaft könnte ihnen die Führung des Staates streitig machen („*kick them out of the driver's seat*“) völlig absurd. Sie sollten sie als Bundesgenossen in der Verteidigung und Entwicklung der Demokratie sehen, nicht als Wettbewerber um die Macht.

⁵⁸ Welche Bewandnis es mit der Bemerkung in einem Fachgespräch am 27. August 2024 mit Vertretern des Bündnisses für Gemeinnützigkeit und Experten hat („Nicht, daß Sie denken, wir wollten Sie alle in den Untergang treiben!“), mag dahinstehen.

⁵⁹ Zur Zeit ist allerdings das Gegenteil der Fall. Bspw. wurde der Haushaltstitel „Stärkung der Zivilgesellschaft“ im Haushalt des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für 2025 auf rd. 305 Millionen Euro (2024: 348 Millionen Euro) gekürzt. (Heute im Bundestag Nr. 563 v. 22. August 2024) Im Haushaltsplan des Auswärtigen Amtes werden die Ausgaben für humanitäre Hilfe, die zu einem nicht unwesentlichen Teil von ZGO geleistet wird, um 12,5% gekürzt (Heute im Bundestag Nr. 565 v. 23. August 2024).

Opuscula Paper Series

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

- 2023 **Nr. 174** **Da ist Diverses möglich – Wege der Umsetzung von Diversität und Inklusivität in zivilgesellschaftlichen Organisationen**
Siri Hummel, Laura Pfirter, Flavia Gerner
- Nr. 175** **Diversity und Gender in der Zivilgesellschaft**
Vier Diskussionsbeiträge – Teil 1 & 2
Jil Perlita Baarz, Sarah Stoll (Teil 1), Laura Goronzy, Rena Linné (Teil 2)
- Nr. 176** **Begleitforschung Rotary für Ukraine**
Eckhard Priller, Malte Schrader
- Nr. 177** **A Sense of Justice and Civil Society**
Nadja Wolf
- Nr. 178** **Der Citizen Science-Niedergang oder wie man eine gute Idee verhunzt**
Peter L. W. Finke
- Nr. 179** **Im Civic Spirit: Divers. Vital. Pluriversal – Warum Jede und Jeder zählt!**
Wolfgang Chr. Goede
- Nr. 180** **Diaspora Philanthropie in Deutschland: Waqf – Die islamische fromme Stiftung**
Murat Çizakça, Malte Schrader, Rupert Graf Strachwitz
- Nr. 181 & 182** **Der Gesellschaft etwas schenken: Ein Theorie-Praxis-Dialog**
Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.)
- Nr. 183** **Geldgeber – NGO Beziehungen im Bereich Menschenhandel: Eine polit-ökonomische Analyse des Inter-NGO-Konflikts im Politikfeld Menschenhandel**
Michelle Greiner
- 2024 **Nr. 184** **Demonstrationsfreiheit in der Schweiz – Ein Präzedenzfall für den Shrinking Civic Space?**
Laura Pfirter
- Nr. 185** **Neue Fragen zum bürgerschaftlichen Raum: 3 Beiträge**
Rupert Graf Strachwitz
- Nr. 186** **Civil Society is Here to Stay! A Report on the Shrinking Civic Space Project (2019-2023)**
Siri Hummel, Rupert Graf Strachwitz
- Nr. 188** **Zivilgesellschaft in Deutschland. Daten, Fakten, Entwicklungen**
Hagen Troschke
- Nr. 189** **Israel, Hamas, Palästina – Ein Thema für zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland**
Michael Ernst-Pörksen
- Nr. 190** **Rotary in Ukraine – Findings of an Accompanying Research Project**
Eckhard Priller, with the collaboration of Malte Schrader
- Nr. 191** **Protest and Support – The Dual Role of Israels Civil Society in 2023**
Benjamin Gidron, Hagai Katz
- No. 192** **Civil Society in Germany – Data, Facts, Developments**
Hagen Troschke
- Nr. 193** **Warum lösen sich Vereine auf? Strukturen und Gründe von Vereinslöschungen**
Eine Analyse auf den Grundlagen von Vereinsregistern und einer Befragung von gelöschten Vereinen
Siri Hummel, Eckhard Priller
-

URN: urn:nbn:de:0168-ssoar-96407-2

ISSN (Opuscula) 1868-1840