

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Zivilgesellschaft

Sven Hutter · Jana Priemer
WER ODER WAS IST
DIE ZIVILGESELLSCHAFT?

Nils C. Kumkar
ZUR POLARISIERUNG
DER ZIVILGESELLSCHAFT

Tobias Montag
ZEIT FÜR
EINEN NEUSTART

Wolfgang Schroeder
ZWISCHEN EIGENSINN
UND ABHÄNGIGKEIT

Siri Hummel
KONTROLLE
DURCH SCHRUMPUNG

Vivian Kube
PRÜFSTEIN
GEMEINNÜTZIGKEIT

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung  DAS PARLAMENT

Zivilgesellschaft

APuZ 13/2026

SWEN HUTTER · JANA PRIEMER

WER ODER WAS IST DIE ZIVILGESELLSCHAFT?

Zivilgesellschaft galt lange als Hoffnungsträgerin demokratischer Erneuerung. Heute ist sie politisch umkämpft und wird teils delegitimiert. Was bedeutet der Begriff – und wann befördert Engagement demokratische oder autoritäre Dynamiken?

Seite 04–09

NILS C. KUMKAR

ZUR POLARISIERUNG DER ZIVILGESELLSCHAFT

Politische Polarisierung entsteht vor allem kommunikativ, nicht durch tatsächliche Lagerbildung. Der Strukturwandel der Zivilgesellschaft – atomisierter, kampagnenförmiger – begünstigt Empörungsmobilisierung, was die extreme Rechte strategisch nutzt.

Seite 22–26

TOBIAS MONTAG

ZEIT FÜR EINEN NEUSTART

Die Ampelkoalition konnte die Sorge nie ganz zerstreuen, sie würde mit ihrer „Demokratiepolitik“ die Zivilgesellschaft einseitig politisieren. Die Debatte um ihre staatliche Förderung zeigt, dass es klarere Kriterien für Neutralität und Transparenz braucht.

Seite 10–15

WOLFGANG SCHROEDER

ZWISCHEN EIGENSINN UND ABHÄNGIGKEIT

Die organisierte Zivilgesellschaft ist weder als bloßes Unterstützungs- oder Legitimationsinstrument staatlicher Politik noch als oppositionelle Gegenmacht zu verstehen. Sie ist als eigenständige Sphäre zu sehen, die demokratische Prozesse ergänzt und mitgestaltet.

Seite 27–32

SIRI HUMMEL

KONTROLLE DURCH SCHRUMPUNG

Weltweit schrumpfen zivilgesellschaftliche Handlungsräume. In Autokratien dominieren direkte staatliche Repressionen. In Demokratien zeigt sich eine schleichende Erosion durch diskursive Delegitimierung, rechtliche Unsicherheit und politisch-administrative Steuerung.

Seite 16–21

VIVIAN KUBE

PRÜFSTEIN GEMEINNÜTZIGKEIT

Politisch unliebsamen zivilgesellschaftlichen Organisationen wird vermehrt der Entzug der Gemeinnützigkeit angedroht. Wie ist der verfassungsrechtliche Rahmen für ihr politisches Engagement, und welche Möglichkeiten und Grenzen bietet er?

Seite 33–38

EDITORIAL

Demokratie lebt vom Mitmachen: Sie ist elementar darauf angewiesen, dass Bürgerinnen und Bürger sich freiwillig für das Gemeinwohl engagieren – sei es in der örtlichen Feuerwehr, in einer Kulturinitiative, im Schützenverein, in einer Gewerkschaft oder auch ohne organisatorische Anbindung. Die Liste der Möglichkeiten für gesellschaftliches Engagement ließe sich mühelos fortführen. Die Zivilgesellschaft erfüllt damit wichtige soziale Aufgaben und entlastet auf diese Weise den Staat, der gemeinnützigen Organisationen im Gegenzug Steuervorteile gewährt und Fördermittel zukommen lässt.

Als Garant für demokratische Teilhabe war zivilgesellschaftliches Engagement in der öffentlichen Debatte lange Zeit ausschließlich positiv besetzt. In den vergangenen Jahren hat sich das Feld jedoch politisch zunehmend aufgeladen; viele zivilgesellschaftliche Akteure stehen seither verstärkt unter Rechtfertigungsdruck, und ihr Engagement wird kritischer beäugt denn je. Die zugrundeliegende Frage ist dabei häufig: Wie politisch dürfen gemeinnützige Organisationen sein? Parteipolitisch müssen sie sich neutral verhalten – aber wo verläuft die Grenze zwischen Partikular- und Gemeinwohlinteresse, zwischen zulässigem politischen und unzulässigem parteipolitischen Engagement?

Blickt man über Deutschland hinaus, haben es zivilgesellschaftliche Akteure, die für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eintreten, weitaus schwerer: In vielen Ländern werden zivilgesellschaftliche Spielräume eingeschränkt und zum Beispiel Nichtregierungsorganisationen als „ausländische Agenten“ kriminalisiert. Aber es gibt immer wieder auch Lichtblicke und hoffnungsvolle Entwicklungen – weil Menschen sich einbringen und im Sinne des Gemeinwohls handeln.

Johannes Piepenbrink

WER ODER WAS IST DIE ZIVILGESELLSCHAFT?

Wandel, Konflikte und demokratische Ambivalenzen

Swen Hutter · Jana Priemer

Der Begriff der Zivilgesellschaft ist in Politik und Medien allgegenwärtig und fungiert häufig als Deutungsrahmen für demokratisches Engagement, gesellschaftlichen Zusammenhalt und politische Teilhabe. Zugleich bleibt jedoch oft unklar, wer oder was mit Zivilgesellschaft konkret gemeint ist. Der Begriff wird uneinheitlich verwendet, normativ aufgeladen und situativ politisiert. Seine Bedeutung erscheint daher weniger fest umrissen als vielmehr zeit- und kontextabhängig – und unterliegt deutlichen Verschiebungen im öffentlichen Diskurs.

In den 1990er Jahren dominierte ein überwiegend positives Verständnis von Zivilgesellschaft. Vor dem Hintergrund der deutschen Wiedervereinigung und weltweiter Demokratisierungsprozesse galt sie als Hoffnungsträgerin demokratischer Erneuerung: als Motor bürgerschaftlicher Teilhabe, als Ort sozialen Lernens, als Quelle sozialer Innovation und nicht zuletzt als „Kitt der Gesellschaft“. Entsprechendes Engagement wurde normativ aufgewertet und als notwendige Ergänzung staatlichen Handelns verstanden.

Heute hingegen wird Zivilgesellschaft deutlich kontroverser diskutiert; der öffentliche Diskurs ist von konkurrierenden Narrativen geprägt. Einerseits dominiert ein pro-zivilgesellschaftliches Verständnis, das entsprechende Akteure als demokratische Schutzinstanzen, als Bollwerk gegen Rechtsextremismus und als Stimme marginalisierter Gruppen hervorhebt. Andererseits haben sich – verstärkt seit der Kleinen Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur „politischen Neutralität staatlich geförderter Organisationen“ im Februar 2025 – auch in Deutschland kritische bis delegitimierende Narrative etabliert. Zivilgesellschaftliche Organisationen werden dabei als „nicht gewählt“, als „staatlich finanziert, aber politisch aktiv“ oder als Ausdruck „moralischer Bevormundung“ problematisiert.

Neu an dieser Debatte ist weniger die Kritik an einzelnen Akteuren oder Praktiken als vielmehr deren grundsätzliche Infragestellung: Delegitimierung tritt an die Stelle funktionaler Kritik, Neutralitätsvorwürfe werden politisch instrumentalisiert. Zivilgesellschaft erscheint damit nicht länger primär als Partner demokratischer Politik, sondern zunehmend als ihr Gegner. Diese Verschiebung markiert einen qualitativen Wandel im Verständnis von Zivilgesellschaft – und wirft grundlegende Fragen nach ihrer Rolle, Legitimität und Bedeutung in der demokratischen Ordnung auf.

Vor diesem Hintergrund ordnen wir im Folgenden den Begriff der Zivilgesellschaft aus sozialwissenschaftlicher Perspektive ein. Wer oder was ist damit eigentlich gemeint? Und ist Zivilgesellschaft tatsächlich per se demokratisch? Ein Blick auf die Forschung zeigt, dass auch autoritäre, antidemokratische oder exkludierende Organisationsformen Teil dessen sein können, was als Zivilgesellschaft gilt. Abschließend werden die Folgen dieser Befunde für aktuelle Debatten über Rolle und Legitimität der Zivilgesellschaft diskutiert.

ZIVILGESELLSCHAFT – WORÜBER WIR REDEN

„Zivilgesellschaft“ bezeichnet eine *eigenständige gesellschaftliche Sphäre*, die sich analytisch von Staat, Markt und Familie bzw. privaten Lebenswelten unterscheiden lässt. Gemeint ist jener Bereich gesellschaftlichen Handelns, in dem sich Menschen freiwillig zusammenschließen, um gemeinsame Interessen zu verfolgen, soziale Anliegen zu bearbeiten oder politische und gesellschaftliche Prozesse mitzugestalten.⁰¹ In der sozialwissenschaftlichen Diskussion wird Zivilgesellschaft häufig akteurszentriert gefasst und in engem Zusammenhang mit dem sogenannten Nonprofit- bzw. Dritten Sektor diskutiert.

Charakteristisch für zivilgesellschaftliches Handeln sind freiwillige Beteiligung, kollektive Selbstorganisation und die aktive Teilhabe an gesellschaftlichen und politischen Prozessen. Zivilgesellschaftliche Akteure verfolgen dabei in der Regel keine Gewinnabsicht, sondern orientieren sich an gemeinwohlbezogenen Zielen, Solidarität und Sinnstiftung. Ihre Handlungslogiken unterscheiden sich damit sowohl von staatlichem Handeln, das primär durch Hierarchie, Recht und Macht geprägt ist, als auch von marktförmigen Logiken, die auf Wettbewerb, Effizienz und Gewinnerzielung ausgerichtet sind.⁰²

Ein zentraler Teil der Zivilgesellschaft ist in *formell verfassten Organisationen* tätig – der sogenannten organisierten Zivilgesellschaft. Dazu zählen insbesondere eingetragene Vereine, Stiftungen, gemeinnützige Kapitalgesellschaften wie gGmbHs (gemeinnützige Gesellschaften mit beschränkter Haftung) oder gUGs (gemeinnützige Unternehmensgesellschaften) sowie Genossenschaften mit sozialem oder ökologischem Zweck. Gemeinsam ist diesen Organisationsformen, dass sie rechtlich institutionalisiert sind, keine private Gewinnmaximierung verfolgen und sich – zumindest dem Anspruch nach – am Gemeinwohl orientieren.⁰³

In der Praxis fungieren diese Rechtsformen jedoch weniger als eindeutige Kategorien, denn als organisatorische „Gefäße“, die sehr unterschiedliche Inhalte, Ziele und Arbeitsweisen aufnehmen können. Unter dem Dach der organisierten Zivilgesellschaft finden sich mitgliederstarke wie eher kleine, klassische Nichtregierungs- und Nonprofit-Organisationen, die sich der Interessenvertretung, politischen Einflussnahme, Politikberatung oder der Erbringung sozialer Dienstleistungen widmen. Hinzu kommen Thinktanks, die Wissen produzieren und politische Entscheidungsprozesse indirekt

beeinflussen, ebenso wie Sozialunternehmen – eine hybride Organisationsform zwischen Marktlogik und Gemeinwohlorientierung. Kirchen und große Wohlfahrtsverbände nehmen eine Sonderstellung ein: Sie gehören traditionell zur Zivilgesellschaft, sind jedoch zugleich eng mit staatlichen Strukturen wie dem Sozialstaat verflochten.

Neben der organisierten Zivilgesellschaft gibt es eine Vielzahl *informeller, nicht institutionalisierter Zusammenschlüsse*, in denen das Handeln ebenfalls von zivilgesellschaftlichen Werten geleitet wird. Dazu zählen Nachbarschaftsinitiativen, lose Netzwerke, spontane Engagementformen oder soziale Bewegungen, die ohne feste Rechtsform agieren. In den vergangenen Jahren haben zudem digitale Formen zivilgesellschaftlichen Engagements an Bedeutung gewonnen, etwa Online-Aktivismus, Hashtag-Kampagnen oder plattformbasierte Communities. Diese informellen und digitalen Formen zeichnen sich meist durch niedrige Zugangsschwellen, hohe Flexibilität und partizipative Strukturen aus. Zugleich sind sie häufig wenig dauerhaft, empirisch schwer zu erfassen und werfen Fragen nach Repräsentativität und Legitimität auf. Gleichwohl sind sie integraler Bestandteil moderner Zivilgesellschaft, gerade auch für jüngere Generationen und mit Blick auf unterschiedliche Protest- und Beteiligungsformen.⁰⁴

Zivilgesellschaft kann es ohne engagierte Bürger:innen nicht geben. *Freiwillig Engagierte* – häufig auch als Ehrenamtliche, Freiwillige oder Volunteers bezeichnet – bilden das Fundament zivilgesellschaftlichen Handelns. Kennzeichnend für freiwilliges Engagement sind Freiwilligkeit, Gemeinwohlorientierung und fehlende materielle Entlohnung.⁰⁵ Dabei lassen sich mehrere Formen des Engagements unterscheiden. Vergleichbar zu den Organisationsformen kann beispielsweise grob zwischen formellem und informellem Engagement unterschieden werden. Formelles Engagement findet innerhalb institutionalisierter Strukturen statt, oft über längere Zeiträume hinweg, etwa als Vorstandsmitglied in einem Verein oder als Trainerin in einem Sportclub. Informelles Engagement hingegen ist meist kurzfristig, situativ und außerhalb fester Organisationsfor-

01 Vgl. z.B. Frank Adloff, *Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis*, Frankfurt/M.–New York 2005; Michael Edwards, *Civil Society*, Cambridge 2014³; Edgar Grande, *Entwicklungen und Herausforderungen der Zivilgesellschaft in Deutschland*, in: Brigitte Grande/Edgar Grande/Udo Hahn (Hrsg.), *Zivilgesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Bielefeld 2021, S. 165–181; Jürgen Kocka, *Zivilgesellschaft in historischer Perspektive*, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 2/2003, S. 29–37.

02 Vgl. Edwards (Anm. 1); Kocka (Anm. 1); Paul Lichterman/Nina Eliasoph, *Civic Action*, in: *American Journal of Sociology* 3/2014, S. 798–863.

03 Vgl. Matthias Freise/Petr Pajas, *Organizational and Legal Forms of Nonprofit Organizations in Central Europe*, in: Annette Zimmer/Eckhard Priller (Hrsg.), *Future of Civil Society*, Wiesbaden 2004.

04 Vgl. Lichterman/Eliasoph (Anm. 2).

05 Vgl. Julia Simonson et al. (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2019*, Wiesbaden 2022.

men angesiedelt, etwa in der Nachbarschaftshilfe, bei schulischen Aktivitäten oder in spontanen Unterstützungsinitiativen.⁰⁶ Beide Formen sind zentrale Ausdrucksweisen zivilgesellschaftlicher Beteiligung und verdeutlichen die Vielfalt zivilgesellschaftlichen Handelns jenseits klarer Organisationsgrenzen.

In der empirischen Analyse sind zivilgesellschaftliche Akteure und Engagementformen jedoch nur schwer eindeutig abzugrenzen und zu identifizieren. Dies liegt einerseits an den fließenden Übergängen zwischen Zivilgesellschaft, Staat, Markt und privater Lebenswelt.⁰⁷ So weisen etwa Arbeitgeberverbände eine enge Nähe zur Wirtschaft auf, erfüllen zugleich aber typische zivilgesellschaftliche Funktionen wie Interessenartikulation und kollektive Selbstorganisation. Ähnlich verhält es sich mit politischen Parteien, deren Ortsvereine häufig in hohem Maße ehrenamtlich getragen sind und damit zivilgesellschaftliche Praktiken anwenden, obwohl Parteien institutionell dem politischen System zuzurechnen sind. Andererseits ist auch die Binnendifferenzierung zwischen formellem und informellem Engagement nicht immer trennscharf, und es zeigt sich oft ein hybrider Charakter, insbesondere in neuen Engagementfeldern.⁰⁸

Hinzu kommt, dass sich Zivilgesellschaft nicht allein über Organisationen konstituiert, sondern auch über situatives Handeln von Individuen. Grundsätzlich kann jede Person – unabhängig von ihrer beruflichen oder institutionellen Rolle – zu einem zivilgesellschaftlich handelnden Subjekt werden, wenn sie sich freiwillig, gemeinschaftsorientiert und über formale Zuständigkeiten hinaus engagiert.⁰⁹ Lehrkräfte etwa handeln zivilgesellschaftlich, wenn sie sich zusätzlich zu ihren dienstlichen Aufgaben freiwillig für schulische Initiativen oder die Stärkung der Schulgemeinschaft einsetzen. Diese Rollenwechsel und Mehrfachzugehörigkeiten erschweren eine kla-

re empirische Abgrenzung, verdeutlichen jedoch zugleich den offenen und dynamischen Charakter von Zivilgesellschaft in heutigen Demokratien.

(UN)DEMOKRATISCHE ZIVILGESELLSCHAFT?

Ist Zivilgesellschaft per se demokratisch?¹⁰ Diese Frage wird in öffentlichen Debatten häufig implizit bejaht. Zivilgesellschaft erscheint dort als natürliche Verbündete demokratischer Ordnung, als Trägerin von Pluralismus, Toleranz und politischer Teilhabe. Ein solcher normativer Zugriff ist aus sozialwissenschaftlicher Sicht jedoch nur begrenzt hilfreich. Wie ausgeführt, bezeichnet Zivilgesellschaft zunächst eine eigenständige gesellschaftliche Sphäre zwischen Staat, Markt und privater Lebenswelt, in der sich Menschen freiwillig zusammenschließen, um kollektive Ziele zu verfolgen. Ob und in welcher Weise diese Aktivitäten demokratische Wirkungen entfalten, ist damit keine begriffliche Vorentscheidung, sondern eine empirische Frage.

Auch Demokratietheorien geben auf diese Leitfrage unterschiedliche Antworten. Während minimalistische Ansätze Demokratie primär über den Wettbewerb in freien und fairen Wahlen sowie die damit verbundene Elitenkonkurrenz definieren, schreiben liberale, partizipative oder deliberative Modelle zivilgesellschaftlichen Akteuren bei politischer Beteiligung, Interessenartikulation und öffentlicher Deliberation eine zentrale Rolle zu.¹¹ Gerade diese theoretische Vielfalt legt nahe, Zivilgesellschaft analytisch statt normativ zu fassen und ihre demokratischen Leistungen nicht vorauszusetzen, sondern systematisch zu untersuchen.

Die empirische Forschung zeigt zudem, dass zwischen solchen normativen Erwartungen und der tatsächlichen Praxis erhebliche Spannungen bestehen. Zivilgesellschaftliche Organisationen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Ziele, ihrer internen Organisation und ihres politischen Einflusses. Neben Akteuren, die demokratische

06 Vgl. Christopher Einolf et al., *Informal, Unorganized Volunteering*, in: *The Palgrave Handbook of Volunteering, Civic Participation, and Nonprofit Associations*, London 2016.

07 Vgl. Adalbert Evers, *Die Zivilgesellschaft und ihre Organisationen. Ein Vergleich verschiedener Ansätze*, in: Andreas Schröder et al. (Hrsg.), *Organisation und Zivilgesellschaft*, Wiesbaden 2019, S. 9–32; Lichterman/Eliasoph (Anm. 2).

08 Vgl. Young-joo Lee/Jeffrey L. Brudney, *Participation in Formal and Informal Volunteering: Implications for Volunteer Recruitment*, in: *Nonprofit Management & Leadership* 2/2012, S. 159–180.

09 Vgl. Lichterman/Eliasoph (Anm. 2).

10 Dieses Kapitel basiert auf Hans Jonas Gunzelmann/Sven Hutter/Teresa Völker, *Civil Society and Democracy*, in: Regina A. List/Helmut K. Anheier/Stefan Toepler (Hrsg.), *International Encyclopedia of Civil Society*, Cham 2025, https://doi.org/10.1007/978-3-319-99675-2_9643-1. Für die wertvolle Vorarbeit danken wir Hans Jonas Gunzelmann und Teresa Völker.

11 Vgl. etwa Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt/M. 1981; Michael Edwards (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford 2011.

Rechte verteidigen oder öffentliche Güter bereitstellen, finden sich auch solche, die Ausgrenzung, Gewalt oder autoritäre Normen fördern.¹²

Um diese Ambivalenzen analytisch zu ordnen, bietet es sich an, Zivilgesellschaft zumindest idealtypisch entlang zweier Dimensionen zu unterscheiden: zum einen am Grad formaler Organisation – also der Differenz zwischen dauerhaft institutionalisierten Vereinigungen und bewegungsförmiger Mobilisierung, die auch in unterschiedlichen Forschungstraditionen behandelt werden –, zum anderen an der normativen Orientierung gegenüber demokratischen Prinzipien.¹³ Reale Zivilgesellschaften vereinen in der Regel Elemente aller aus dieser Kombination hervorgehenden Idealtypen.

Organisierte Zivilgesellschaft für die Demokratie

Vertreter:innen neotocquevillianischer Ansätze argumentieren, dass eine dynamische und inklusive Zivilgesellschaft demokratische Entwicklung trägt, indem sie staatliche Macht begrenzt, Bürger:innen mobilisiert und Kooperation zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen fördert.¹⁴ Netzwerke zivilgesellschaftlicher Organisationen – von lokalen Vereinen bis hin zu bundesweiten Massenverbänden – erzeugen demnach soziales Vertrauen, Normen der Reziprozität und ein gemeinsames Verantwortungsgefühl, die für die Stabilität demokratischer Systeme zentral sind.

Eine Schlüsselrolle in dieser Literatur nimmt der Politikwissenschaftler Robert Putnam ein, der zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse als „Schulen der Demokratie“ beschreibt, in denen Menschen Fähigkeiten der Selbstregierung erwerben.¹⁵ Indem sie lernen, Ressourcen kollektiv zu verwalten, Unterschiede auszuhandeln und prozedurale Regeln einzuhalten, entstehe soziales Kapital, das politische Beteiligung ausweite. Put-

nam warnt allerdings in späteren Arbeiten, dass der Übergang von mitgliedschaftsbasierten Organisationen hin zu stärker individualisierten Formen des Soziallebens gemeinschaftliche Bindungen schwächen kann.¹⁶

In historisch-institutionalistischen Arbeiten, unter anderem von Theda Skocpol und Morris Fiorina, wird eine andere Perspektive vertreten.¹⁷ Sie argumentieren, dass zivilgesellschaftliche Gruppen gesellschaftliche Einflussmöglichkeiten direkt in politische und wirtschaftliche Ergebnisse übersetzen, was sowohl Individuen als auch der Gesellschaft insgesamt zugutekomme. Anders als Putnams Betonung von Konsens und Kooperation rückt dieser Ansatz Gruppenkonflikte und Mobilisierung als prägende Kräfte moderner Demokratien in den Mittelpunkt.

Weitere empirische Studien unterstreichen die Bedeutung einer aktiven Zivilgesellschaft in unterschiedlichen Regimetyphen. Rollin Tusalem zeigt etwa einen engen Zusammenhang zwischen einer widerstandsfähigen zivilgesellschaftlichen Sphäre und Verbesserungen politischer Freiheitsrechte, bürgerlicher Freiheiten sowie institutioneller Leistungsfähigkeit.¹⁸ Ähnlich kommt ein Autorenteam um Michael Bernhard zu dem Ergebnis, dass eine mobilisierte Zivilgesellschaft in Verbindung mit institutionalisierten Parteien das Risiko demokratischer Rückschritte deutlich senkt.¹⁹

Organisierte „unzivil“ Zivilgesellschaft

Das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Demokratie ist allerdings nicht immer positiv. Organisierte zivilgesellschaftliche Akteure können auch dazu beitragen, Demokratie zu untergraben und autoritäre Entwicklungen zu begünstigen. Historische Fallstudien zeigen etwa die zentrale Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen beim Aufstieg faschistischer Bewegungen. Die NSDAP nutzte in den 1920er Jahren Vereinigungen als Rekrutierungs- und Trainingsräume zur Vorbereitung der

¹² Vgl. Simone Chambers/Jeffrey Kopstein, *Bad Civil Society*, in: *Political Theory* 6/2001, S. 837–865; Petr Kopecký/Cas Mudde (Hrsg.), *Uncivil Society? Contentious Politics in Post-Communist Europe*, London 2012.

¹³ Siehe auch Gunzelmann et al. (Anm. 10).

¹⁴ Vgl. Nicole Bolleyer, *Civil Society's Democratic Potential: Organizational Trade-offs Between Participation and Representation*, Oxford 2024. Neotocquevillianisch bezeichnet an Alexis de Tocqueville (1805–1859) anschließende Ansätze, die die demokratietragende Bedeutung freiwilliger Zusammenschlüsse in modernen Gesellschaften betonen.

¹⁵ Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton 1994.

¹⁶ Vgl. ders., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York 2000.

¹⁷ Vgl. Theda Skocpol/Morris P. Fiorina (Hrsg.), *Civic Engagement in American Democracy*, Lanham 2004.

¹⁸ Vgl. Rollin F. Tusalem, *A Boon or a Bane? The Role of Civil Society in Third- and Fourth-Wave Democracies*, in: *International Political Science Review* 3/2007, S. 361–386.

¹⁹ Vgl. Michael Bernhard et al., *Parties, Civil Society, and the Deterrence of Democratic Defection*, in: *Studies in Comparative International Development* 1/2020, S. 1–26.

nationalsozialistischen Machtübernahme.²⁰ Auch in Italien stellten zivilgesellschaftliche Organisationen damals Ressourcen bereit, die den Erfolg des Faschismus entscheidend begünstigten.²¹

Jüngere Beispiele zeigen ebenfalls, wie zivilgesellschaftliche Akteure autoritäre Normen und Praktiken fördern können. In Ungarn trugen konservative Vereinigungen im Zuge der autoritären Transformation seit 2010 zur demokratischen Erosion bei.²² Auch in Polen und in Indonesien hat die jahrelange Polarisierung der Zivilgesellschaft deren Fähigkeit geschwächt, illiberaler Politik und Autokratisierung entgegenzuwirken.²³ Vergleichende Studien bestätigen die schädlichen Effekte antisystemischer Organisationen in weiteren Ländern.²⁴

Soziale Bewegungen als demokratisierende Kraft

Im Gegensatz zu neotocquevillianischen Ansätzen, die vor allem formal organisierte Zusammenschlüsse in den Blick nehmen, zeigt die soziale Bewegungsforschung, dass Protest und spontane Mobilisierung sowohl in etablierten Demokratien als auch in Autokratien demokratisierende Wirkungen entfalten können. Vier Effekte lassen sich dabei unterscheiden:

Erstens sind soziale Bewegungen zentrale Triebkräfte bei der Ausweitung demokratischer Rechte und Beteiligungsmöglichkeiten. So trugen etwa die Bürgerrechtsbewegung in den USA oder die Neuen Sozialen Bewegungen in Europa in den 1960er Jahren maßgeblich zur Erweiterung politischer Rechte und Freiheiten zuvor ausgeschlossener Gruppen bei.²⁵

²⁰ Vgl. Sheri Berman, *Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic*, in: *World Politics* 3/1997, S. 401–429; Ariel C. Armony, *The Dubious Link. Civic Engagement and Democratization*, Stanford 2004.

²¹ Vgl. Dylan Riley, *The Civic Foundations of Fascism in Europe*, London 2019.

²² Vgl. Laura Jakli/Béla Greskovits/Jason Wittenberg, *Asymmetric Mass Mobilization and the Vincibility of Democracy in Hungary*, in: *Comparative Political Studies* 2025, <https://doi.org/10.1177/00104140241312093>.

²³ Vgl. Grzegorz Ekiert, *Civil Society as a Threat to Democracy*, in: Nathan Stoltzfus/Christopher Osmar (Hrsg.), *The Power of Populism and People Resistance and Protest in the Modern World*, London 2021, S. 53–71.

²⁴ Vgl. Michael Bernhard/Amanda B. Edgell, *Democracy and Social Forces*, in: Amanda B. Edgell et al. (Hrsg.), *Why Democracies Develop and Decline*, Cambridge 2022, S. 185–214.

²⁵ Vgl. Marco G. Giugni/Doug McAdam/Charles Tilly (Hrsg.), *From Contention to Democracy*, Lanham 1998.

Zweitens spielen soziale Bewegungen eine wichtige Rolle bei Übergängen von Autokratien zu Demokratien. Massenhafte, insbesondere gewaltfreie Mobilisierung kann autoritäre Regime stürzen und stabile Demokratien hervorbringen, vor allem wenn sie breite Koalitionen bildet und internationale Unterstützung mobilisiert.²⁶

Drittens können Bewegungen als Schutzmechanismus gegen demokratische Rückschritte wirken. Vergleichende Studien zeigen, dass Demokratien, die aus breiter gesellschaftlicher Mobilisierung hervorgegangen sind, oft stabiler sind als solche, die primär von Eliten etabliert wurden.²⁷

Viertens spielt Demokratie auch innerhalb sozialer Bewegungen selbst eine Rolle. Viele progressive Bewegungen setzen auf deliberative und partizipative Entscheidungsformen.²⁸ Trotz strategischer Spannungen wird interne Demokratie häufig als Ziel und zugleich als Mittel verstanden, eine demokratischere Gesellschaft hervorzubringen.²⁹ Entsprechend scheinen intern demokratisch organisierte Gruppen besonders geeignet, demokratische Prinzipien auch gesamtgesellschaftlich zu stärken.³⁰

Autoritäre Bewegungen gegen die Demokratie

Auch autoritäre soziale Bewegungen und Protestmobilisierung stellen die Annahme infrage, dass Zivilgesellschaft grundsätzlich demokratieförderlich sei. Während die Bewegungsforschung lange vor allem progressive Mobilisierungen untersuchte, gibt es inzwischen breite Forschung zu antidemokratischen Dynamiken in der Protestarena.³¹ Insbesondere Studien zu rechtsextremen Bewegungen zeigen, wie solche Akteure gegenwärtige Demokratien herausfordern. Von

²⁶ Vgl. Sebastian Hellmeier/Michael Bernhard, *Regime Transformation from Below: Mobilization for Democracy and Autocracy from 1900 to 2021*, in: *Comparative Political Studies* 12/2023, S. 1858–1890.

²⁷ Vgl. Donatella della Porta, *Mobilizing for Democracy: Comparing 1989 and 2011*, Oxford 2014.

²⁸ Vgl. Andrea Felicetti, *Deliberative Democracy and Social Movements: Transition Initiatives in the Public Sphere*, London 2017.

²⁹ Vgl. Luke Yates, *Rethinking Prefiguration: Alternatives, Micropolitics and Goals in Social Movements*, in: *Social Movement Studies* 1/2015, S. 1–21.

³⁰ Vgl. Darren Kew, *Civil Society, Conflict Resolution, and Democracy in Nigeria*, Syracuse 2016.

³¹ Vgl. z.B. Pietro Castelli Gattinara/Andrea L.P. Pirro, *The Far Right as Social Movement*, in: *European Societies* 4/2019, S. 447–462.

Ungarn und Polen bis in die Vereinigten Staaten haben rechtsextreme Proteste zur Erosion demokratischer Institutionen beigetragen – häufig begleitet von der Vereinnahmung formaler zivilgesellschaftlicher Organisationen.

Autoritäre Mobilisierungen können die demokratischen Effekte ziviler Partizipation unterminieren.³² Massenmobilisierung im Dienst autokratischer Projekte kann demokratische Übergänge verhindern und demokratischen Rückbau beschleunigen.³³ Die empirische Forschung zeigt damit deutlich, dass sowohl organisierte Akteure als auch bewegungsförmige Mobilisierung für antidemokratische Zwecke genutzt werden können.

FAZIT

Wir sind eingangs von der Beobachtung ausgegangen, dass der Begriff „Zivilgesellschaft“ heute allgegenwärtig und zugleich umstritten ist. Während Zivilgesellschaft in den 1990er Jahren vor allem als Hoffnungsträgerin demokratischer Erneuerung galt, ist der gegenwärtige Diskurs zunehmend von konkurrierenden Deutungen geprägt: Zivilgesellschaft erscheint gleichermaßen als demokratische Schutzinstanz wie als politisch problematische Akteurin. Diese Verschiebung verweist weniger auf einzelne Kontroversen als auf einen grundlegenden Wandel im Verständnis des Begriffs – von einem normativen Leitbild hin zu einer politisch umkämpften und analytisch offenen Kategorie.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Zivilgesellschaft weder per se demokratieförderlich noch demokratiegefährdend ist. Die empirische Forschung kommt zu gemischten Befunden. Zwei Gründe sind dafür zentral: *Erstens* sind zivilgesellschaftliche Strukturen vielfältig und komplex. Innerhalb derselben Gesellschaft finden sich demokratische ebenso wie autoritäre Akteu-

re, formell organisierte Verbände ebenso wie lose Mobilisierungsnetzwerke. Entscheidend ist daher nicht die bloße Existenz zivilgesellschaftlicher Akteure, sondern welche Formen dominieren, welche Ziele sie verfolgen, wie sie organisiert sind und in welchen politischen Kontexten sie agieren. *Zweitens* bleiben die Forschungsstränge zu demokratisierenden und autokratisierenden Wirkungen bislang weitgehend getrennt. Es ist noch wenig darüber bekannt, wie „zivile“ und „unzivile“ Akteure innerhalb desselben Feldes interagieren, sich gegenseitig verstärken oder neutralisieren.³⁴

Gerade vor dem Hintergrund aktueller demokratiepolitischer Spannungen gewinnt diese Perspektive an Bedeutung. Zunehmende Polarisierung und Versuche antidemokratischer Akteure, in zivilgesellschaftliche Strukturen hineinzuwirken,³⁵ treffen auf vielfältige Formen alltäglichen Engagements, die Begegnung ermöglichen, Dialogräume offenhalten und demokratische Praktiken im Alltag verankern. Zivilgesellschaft steht damit unter doppeltem Druck: von außen durch autoritäre Interventionen, von innen durch Rückzug, Ermüdung oder gesellschaftliche Segmentierung. Zugleich wird deutlich, dass demokratische Ressourcen nicht nur in spektakulären Mobilisierungen liegen, sondern ebenso in dauerhaften, oft unscheinbaren Formen des Engagements in Vereinen, Nachbarschaften oder Bildungs- und Freizeitkontexten.

Für die politische Debatte folgt daraus, dass die Rolle der Zivilgesellschaft in und für die Demokratie weder romantisiert noch pauschal problematisiert werden sollte. Entscheidend ist vielmehr, die Bedingungen in den Blick zu nehmen, unter denen zivilgesellschaftliche Autonomie, pluraler Streit und demokratische Praxis im Alltag gesichert werden können, gerade in einem Umfeld zunehmender Polarisierung und öffentlicher Delegitimierungsdiskurse.

32 Vgl. Andrew P. Davis/Yongjun Zhang, Civil Society and Democracy Under Pressure: Does Authoritarian Mobilization and Party Incapacity Diminish the Positive Effect of Civil Society?, in: The Sociological Quarterly 2/2024, S. 225–245.

33 Vgl. Hellmeier/Bernhard (Anm. 26).

34 Für eine der wenigen Ausnahmen vgl. etwa Michael C. Zeller, Demobilising Far-Right Demonstration Campaigns: Coercive Counter-Mobilisation, State Social Control, and the Demobilisation of the Hess Gedenkmarsch Campaign, in: Social Movement Studies 3/2022, S. 372–390.

35 Vgl. Hans Jonas Gunzelmann/Christin Jänicke, Far-Right Contention in Civil Society: Multiple Lenses on Action Repertoires, Actors, and Targets, in: European Societies 2025, <https://doi.org/10.1162/EUSO.a.75>.

SWEN HUTTER

ist Professor für politische Soziologie und Direktor des Zentrums für Zivilgesellschaftsforschung an der Freien Universität Berlin und am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

JANA PRIEMER

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Zivilgesellschaftsforschung an der Freien Universität Berlin und am WZB.

ZEIT FÜR EINEN NEUSTART

Staatliche Förderung der Zivilgesellschaft

Tobias Montag

Als Ende Januar 2025 – mitten in der Hochphase des Bundestagswahlkampfes – zivilgesellschaftliche Organisationen gegen die Migrationspolitik der Unionsfraktion mobilisierten, war noch nicht absehbar, dass sie damit eine Diskussion um ihre Legitimität auslösen sollten. Ihnen wurde politische Einflussnahme zugunsten einzelner Parteien vorgeworfen, die zudem noch vom Staat finanziert sei. Am 24. Februar, einen Tag nach der Bundestagswahl, nahm die Unionsfraktion schließlich die politische Neutralität staatlich geförderter Organisationen mit einer Kleinen Anfrage unter die Lupe. Sie handelte sich damit den Vorwurf ein, unliebsame Stimmen aus der Gesellschaft zum Schweigen bringen zu wollen. Die wechselseitigen Vorwürfe dokumentieren vor allem, wie wenig die eine Seite die andere versteht. Mit einigem Abstand zur Bundestagswahl wird deutlich, dass eine offene Debatte über die Rolle von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und die staatliche Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen – das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft – überfällig war.⁰¹

NEUTRALITÄT ZIVILGESELLSCHAFTLICHER ORGANISATIONEN?

Dreh- und Angelpunkt der aktuellen Diskussionen über die zivilgesellschaftlichen Organisationen ist der Mangel an politischer Neutralität. Der Vorwurf erkennt jedoch die Natur zivilgesellschaftlichen Engagements, indem er die Sphäre des Staates mit der der Bürgergesellschaft vertauscht. Letztere ist – so das „Handbuch Zivilgesellschaft“ – grundsätzlich eigensinnig, selbstermächtigt und selbstorganisiert.⁰² In diesem Sinne sind zivilgesellschaftliche Organisationen Ausdruck einer pluralen freien Gesellschaft. Sie können deshalb gar nicht „neutral“ sein, weil sie stets das Gemeinwesen betreffen,

aus dem sie hervorgegangen sind. Neutralität ist ein Anspruch, dem hingegen der Staat im Verhältnis zur Gesellschaft gerecht werden muss.⁰³ Ihm selbst steht folglich kein Werturteil über die Zivilgesellschaft zu. Ganz im Gegenteil: Die meisten zivilgesellschaftlichen Akteure sind von der Vereinigungsfreiheit des im Grundgesetz als Abwehrrecht konzipierten Artikel 9 Absatz 1 geschützt, demzufolge alle Deutschen das Recht haben, Vereine und Gesellschaften zu bilden. Sowohl in der Ausgestaltung ihrer Organisation als auch hinsichtlich der verfolgten Zwecke sind sie völlig frei. Selbst wenn der Zweck verboten sein sollte, fällt die Vereinigung nicht von vornherein aus den Schutzbereich des Art. 9. Abs. 1 GG.⁰⁴ Deshalb muss der Staat letztlich auch abseitige Aktionen und Aussagen zivilgesellschaftlicher Akteure aushalten. Die staatliche Neutralität ist freiheitsgarantierend und nicht einschränkend.⁰⁵

Der Neutralitätsanspruch kommt erst dann zum Zuge, wenn zivilgesellschaftliche Organisationen in den Parteienwettbewerb eingreifen und gleichzeitig von steuerlichen Vergünstigungen profitieren und/oder öffentliche Gelder erhalten.⁰⁶ Deshalb verlieren steuerbegünstigte Vereinigungen den Status der Gemeinnützigkeit, wenn sie Maßnahmen gegen eine Partei richten, die den übrigen Parteien zugutekommen. Sie verstößen damit gegen das Gebot der parteipolitischen Neutralität.⁰⁷ Bei staatlichen Zuwendungen sind die bewilligten Mittel in der Regel mit Auflagen und Vorgaben verknüpft und binden zivilgesellschaftliche Organisationen vertraglich. Dementsprechend müssen sie sich für ihr Tun oder Unterlassen verantworten. Aus den Vorgaben des Zuwendungsbescheids sowie dessen Nebenbestimmungen ergeben sich im Einzelfall Neutralitätspflichten. Allerdings kann man auch hier erst von einem Verstoß gegen das Gebot der parteipolitischen Neutralität sprechen, wenn ein Fördermittelempfänger eine bestimmte politische Strö-

mung aktiv unterstützt und dadurch in Konflikt mit dem Gebot der Chancengleichheit der Parteien gerät.

Der entscheidende Punkt ist jedoch: Sind überhaupt Neutralitätspflichten vereinbart? Und sind diese ausreichend? Wenn dies nicht der Fall ist, kann man zivilgesellschaftlichen Organisationen dann einen Vorwurf machen, dass sie ihre Projekte auf die Vorgaben der Verwaltung bzw. der Regierung ausrichten, um in den Genuss öffentlicher Gelder zu gelangen? Die Sorge um die mangelnde Neutralität richtet sich also auch gegen die Verwaltung und die sie kontrollierende Politik. Kurzum: Es wird teilweise eine Scheindebatte geführt, die am Problem unzureichend formulierter Neutralitätspflichten bei der Vergabe von Projektmitteln vorbeigeht. Die Kritik an „den“ NGOs sowie die Reaktionen darauf haben eher verdeckt als erhellt, dass die staatliche Finanzierung unter der Ampelkoalition aus SPD, Grünen und FDP (2021 bis 2024) zunehmend einseitig eingesetzt wurde. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen wirkten damit wie Vorfeldorganisationen der damaligen Regierung und der sie tragenden Parteien.⁰⁸ Ihre „Demokratiepolitik“ verwischte die ohnehin nicht trennscharfe Unterscheidung zwischen politischen – im Sinne von „die Gesellschaft betreffend“ – und parteipolitischen Aktivitäten noch mehr.

ARENA DES PARTEIENSTREITS

Die rot-grün-gelbe Bundesregierung entwickelte unter dem Begriff der „Demokratiepolitik“ ein Politikfeld, das auf die Verstärkung und Ausweitung der finanziellen Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen zielte und diese mit einer gesellschafts- und transformationspolitischen Agenda verband. Unbeabsichtigt gefährdete sie damit letztlich den grundlegenden Konsens in Deutschland über die Zivilgesellschaft.

Im Politikbetrieb wurden bis dahin – trotz gelegentlicher Kritik – zivilgesellschaftliche Organisationen in der Regel als Voraussetzung und Ausdruck einer lebendigen Demokratie gewürdigt. Diese Würdigung diente zugleich als Begründung für die staatliche Unterstützung. Damit steht die Bundesrepublik im Übrigen in Europa nicht allein da. Die gezielte Förderung einer pluralen Zivilgesellschaft ist in Demokratien üblich. Allerdings variiert die Form der Unterstützung deutlich. Insgesamt dominiert eine Förderung in Form von steuerlicher Privilegierung in verschiedenen Ausgestaltungen. Direkte staatliche Subventionen werden hingegen nicht in allen Ländern für zivilgesellschaftliche Organisationen aufgebracht. Unter den Ländern mit staatlicher Subventionierung ist zudem der hohe Anteil staatlicher Finanzierung vor allem auf zivilgesellschaftliche Akteure zurückzuführen, die Dienstleistungen übernehmen, deren Organisation originäre Aufgabe des Staates ist, wie beispielsweise im Gesundheitswesen oder in der Pflege.⁰⁹ Eine großangelegte und transparent ausgestaltete Ausreichung staatlicher Projektmittel jenseits dieser Dienstleistungen ist hingegen in vielen Ländern Europas nicht der Regelfall, oder sie wird zurückgebaut.

In Deutschland verlief die Entwicklung anders. Neben einer steuerlichen Privilegierung hat die direkte Subventionierung seit Jahren kontinu-

01 Beim vorliegenden Text handelt es sich um eine gekürzte Fassung einer Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung, 6. 10. 2025, www.kas.de/de/monitor/detail/-/content/staatliche-foerderung-der-zivilgesellschaft.

02 Vgl. Rupert Graf Strachwitz/Eckhard Priller/Benjamin Triebe, Handbuch Zivilgesellschaft, Berlin 2020, S. 234f.; Siri Hummel et al., Was heißt Zivilgesellschaft in Europa? Grundlage für die internationale Zusammenarbeit, Stuttgart 2020, S. 11–19.

03 Vgl. Jonas Deyda, Ein etatistisches Missverständnis. Warum parteipolitische Neutralität den Staat nicht verpflichtet, der geförderten Zivilgesellschaft parteifeindliche Äußerungen zu verbieten, 28. 8. 2024, https://verfassungsblog.de/ein-etatistisches-missverstandnis;_r=1; „Wir müssen die Demokratie verteidigen, die unser Grundgesetz meint“, Interview mit Linda Teuteberg, 27. 8. 2025, www.cicero.de/innenpolitik/interview-mit-linda-teuteberg-transparenz-ist-bei-vielen-ngos-fehlanzeige.

04 Vgl. Matthias Cornils, Vereinigungsfreiheit, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), Beck’scher Online-Kommentar Grundgesetz, 61. Auflage, München 2025, Art. 9, Rn. 7, Stand: 15. 3. 2025.

05 Vgl. Deyda (Anm. 3).

06 Vgl. Kristiane Saro, Die staatliche Förderung gesellschaftlicher Organisationen. Eine Untersuchung der Zuwendungsvergabe mit einem besonderen Augenmerk auf Neutralitätspflichten und dem Vorbehalt des Gesetzes, Heidelberg 2025.

07 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Neutralitätspflichten für Zuwendungsempfänger, Ausarbeitung WD 3–3000–117/18, 27. 5. 2018, S. 7.

08 Dieses Argument wird besonders zugespitzt von Björn Harms, Der NGO-Komplex. Wie die Politik unser Steuergeld verprasst, München 2025. Er unterschlägt jedoch die Eigenlogik zivilgesellschaftlicher Organisationen.

09 Vgl. Hummel et al. (Anm. 2).

ierlich zugenommen.¹⁰ 2021 vereinbarten SPD, Grüne und FDP in ihrem Koalitionsvertrag, die direkte staatliche Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen dauerhaft abzusichern¹¹ und – überwölbt vom Begriff der „Demokratiepolitik“ – mit einer programmatischen Neuausrichtung zu verbinden. Diese ruhte auf drei Säulen:¹²

Als erste Säule ist die Engagementförderung zu nennen. In der Praxis handelt es sich um eine Verbands- und Vereinsförderung und nicht um die unmittelbare Förderung bürgerschaftlichen Engagements. Die zweite Säule ist die Demokratieförderung. Gemeint sind die Erweiterung und Weiterentwicklung direktdemokratischer Verfahren, Bürgerräte und anderer „deliberativer“ Formate. Die repräsentative Demokratie wird in dieser Perspektive als defizitär wahrgenommen. Als vermeintlich mangelhaftes System bedürfe sie einer komplementären Ergänzung um neue Partizipationsformate. Die dritte Säule ist die Diversitätsförderung. In der Begründung des Entwurfs des Demokratiefördergesetzes wird abstrakt von „Vielfaltgestaltung“ gesprochen.¹³

Dieser Demokratiepolitikansatz war von vornherein als programmatische Klammer für die sehr unterschiedlichen Koalitionspartner gedacht. Mit ihm konnte die Ampel bestimmte Politiken als „demokratierelevant“ rahmen und damit jeglicher Kritik entziehen. Das zeigt sich etwa bei der von ihr verantworteten Nationalen Engagementstrategie, die dem Demokratiepolitikkonzept der damaligen Regierung Rechnung trägt, indem sie Bürgerengagement als Instrument versteht, um Transformationen und „soziale Innovationen“ in der Gesellschaft

voranzutreiben.¹⁴ Unter dem Deckmantel der „Demokratiepolitik“ wurde damit versucht, die Gesellschaft von oben herab in eine bestimmte Richtung zu ändern, anstatt die Entwicklungen aus der Gesellschaft heraus zu begleiten oder das Engagement einfach als Selbstzweck zu fördern.

Vor diesem Hintergrund konnten die Ampelparteien die Sorge nie ganz zerstreuen, sie würden mit ihrer „Demokratiepolitik“ die Zivilgesellschaft einseitig politisieren und zu einer Arena des Parteienstreits machen. Das geplante Demokratiefördergesetz kam zwar nicht zustande, die Prinzipien der „Demokratiepolitik“ schlugen sich jedoch anderweitig nieder, etwa bei der Überarbeitung der Richtlinien für verschiedene Förderprogramme. So entstand der Vorwurf, die Ampel finanziere mit staatlichen Geldern parteipolitische Vorfeldorganisationen.¹⁵ Sich davon zu befreien, liegt auch im Interesse der zivilgesellschaftlichen Organisationen. Werden sie als enges Umfeld der Regierungsparteien wahrgenommen, können sie kaum noch als Zivilgesellschaft gelten.

Voraussetzung für einen Neustart im Verhältnis von Zivilgesellschaft und Staat ist die Überwindung der gescheiterten „Demokratiepolitik“. Dazu gehört *erstens*, den Neutralitätsanspruch bei der Bewilligung der Zuwendungen durch die zuständigen staatlichen Behörden stärker abzusichern. *Zweitens* sollten Demokratie-, Engagement- und Vielfaltsförderung entflochten werden, anstatt sie unter „Demokratiepolitik“ bis zur Unkenntlichkeit zu verschmelzen. *Drittens* braucht es eine Art Vereinbarung von Staat und Zivilgesellschaft, die wechselseitig die Erwartungen klarmacht, aber auch Transparenzmaßstäbe verankert. Das sind beide – Staat und Zivilgesellschaft – im Übrigen auch der Öffentlichkeit schuldig.

NEUTRALITÄT PER BESCHEID

Wenn – wie dargelegt – das Problem die parteipolitischen Präferenzen der jeweils zuständigen

10 Vgl. Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über die Prüfung Förderung von Maßnahmen zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie im Bundesprogramm „Demokratie leben!“, 1. 11. 2022, www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/demokratie-leben-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

11 Vgl. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Berlin, 7. 12. 2021, S. 93.

12 Vgl. Steuerungsgruppe des Arbeitskreises Bürgergesellschaft und Demokratie/Serge Embacher, Engagementpolitik ist Demokratiepolitik, Berlin 2023, <https://library.fes.de/pdf-files/pbud/20530.pdf>; Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Maßnahmen zur Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischen Bildung (Demokratiefördergesetz – DFördG), Bundestags-Drucksache (BT-Drs.) 20/5823, 1. 3. 2023.

13 Entwurf DFördG (Anm. 12), S. 2.

14 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Engagementstrategie des Bundes, Berlin 2024, S. 23–25 und S. 28f., www.bmfsfj.de/resource/blob/251452/ac00fb8963654019ae158f9ae7d7efa6/engagementstrategie-des-bundes-data.pdf.

15 Vgl. etwa die Sendung „Zivilgesellschaft: Wie viel Politik darf es sein?“, Deutschlandfunk, 14. 3. 2025, www.deutschlandfunk.de/union-kleine-anfrage-ngo-gemeinnuetzigkeit-bundes-tag-100.html.

Leitungen der fördermittelausreichenden Behörden sind, müssen Reformmaßnahmen auch hier ansetzen.¹⁶ Leitlinie für die Verwaltung sollte dabei das Konzept des gesellschaftlichen Zusammenhalts sein. Aus ihm lassen sich konkrete Indikatoren ableiten. So könnte beispielsweise gewichtet werden, ob die Programme in die Fläche gehen, ob die Meinungsvielfalt bei geladenen Gesprächspartnern und Experten halbwegs abgebildet und ob bei der Ansprache und Adressierung tatsächlich an die gesamte Gesellschaft gedacht wird, anstatt Projekte für immer kleinere Submilieus zu betreiben. Das sind keine Vorgaben, die sich aus der Bundeshaushaltsordnung ableiten lassen, sondern im Zuwendungsbescheid bzw. in den Zuwendungsrichtlinien als Kern einer Neutralitätspflicht stärker verankert werden sollten. Ein erster Schritt in diese Richtung könnte bereits im Zusammenhang mit der geplanten Überarbeitung der Förderrichtlinien für das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ erfolgen.

Ohne mehr Transparenz aufseiten der begünstigten Projektträger laufen allerdings die besten Neutralitätsvorgaben ins Leere. Ob Neutralitätspflichten eingehalten und von den zuständigen Behörden geprüft werden, ist für die Öffentlichkeit nur nachvollziehbar, wenn die wichtigsten Informationen überhaupt publik sind. Das Zuwendungsempfängerregister hilft hier nicht wirklich weiter. Es listet lediglich als gemeinnützig anerkannte Organisationen auf, die Quittungen für Spenden ausstellen dürfen, und bietet deshalb nur wenig Verbesserung bei der Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit. Eine gesetzliche Verankerung weiterer Publizitätspflichten besteht in Deutschland allerdings nach wie vor nicht.¹⁷ Ihr sind im Übrigen auch Grenzen gesetzt: Die Umsetzung eines umfänglichen verpflichtenden und öffentlich zugänglichen Transparenzregisters, das beispielsweise Spender detailliert offenlegt, ist mit Blick auf die Vereinsfreiheit heikel und wurde zudem vom Europäischen Gerichtshof – im Zusammenhang mit dem ungarischen NGO-

Transparenzgesetz von 2017 – als schwerwiegender Eingriff in das Kapitalfreiheitsrecht und andere Grundrechte der EU-Grundrechtecharta gewertet.¹⁸

Das Problem ließe sich zwar lösen, indem der Zugriff der Öffentlichkeit begrenzt wird. Damit fiel aber die öffentliche Kontrolle der Verwaltung als Wahrer der Neutralitätsvorgaben aus, um die es letztlich geht. Am Ende bleibt es deshalb bei der freiwilligen Übernahme von Publizitätspflichten durch die zivilgesellschaftlichen Organisationen. Diesen Weg hat bisher die Initiative Transparente Zivilgesellschaft beschritten. Wer ihr beitrifft, muss unter anderem Informationen über die Angaben zu den finanziellen Mitteln und deren Verwendung auf der Plattform der Initiative einstellen.¹⁹ Allerdings wird dabei lediglich auf die Jahresberichte der Organisationen verlinkt. Wer welche Summe gespendet hat, kann dieser Quelle in der Regel nicht entnommen werden. Noch weniger Einblick erhält man über die Zusammenarbeit der zivilgesellschaftlichen Organisation mit anderen politisch und gesellschaftlich relevanten Akteuren. Und nicht zuletzt täuscht die vermeintlich hohe Anzahl der Mitglieder darüber hinweg, dass nur ein Bruchteil der zivilgesellschaftlichen Organisationen der Initiative beigetreten ist.

Dennoch muss die Selbstverpflichtung kein stumpfes Schwert sein: Auch ohne die Androhung gesetzlicher Vorgaben ließe sich durchaus selbstbewusst die Offenlegung von Spendern und Spenden sowie der Kooperationspartner einfordern. Denn die zivilgesellschaftlichen Organisationen bestehen selbst darauf, an der politischen Willensbildung mitzuwirken, und werfen den politischen Parteien mitunter gar vor, sie würden den Willensbildungsprozess monopolisieren wollen.²⁰ Wer diesen Anspruch formuliert, sollte auch bereit sein, Publizitätspflichten, wie sie den politischen Parteien zu Recht verpflichtend auferlegt sind, für sich selbst anzunehmen und freiwillig die eigenen Spender und Partner offenlegen.

¹⁶ In diese Richtung argumentierte bereits Rupert Graf Strachwitz, Generalangriff auf die Zivilgesellschaft? Überlegungen für die Entwicklung der Demokratie, in: *Opusculum* 199/2025, S. 2–3, www.maecenata.eu/2025/03/24/generalangriff_zivilgesellschaft.

¹⁷ Vgl. Rupert Graf Strachwitz, *Transparente Zivilgesellschaft? Accountability und Compliance in Non-profit-Organisationen*, Schwalbach/Ts. 2015, S. 143.

¹⁸ Vgl. Ungarns NGO-Gesetz verstößt gegen EU-Recht, 18.6.2020, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/eugh-ungarns-ngo-gesetz-verstoest-gegen-eu-recht>.

¹⁹ Siehe www.transparente-zivilgesellschaft.de.

²⁰ In diese Richtung argumentiert Rupert Graf Strachwitz, Mit Steuermitteln gegen den Staat agitieren?, in: *Maecenata Observatorium* 82/2025, S. 2, www.maecenata.eu/2025/06/09/mit-steuermitteln-gegen-den-staat-agitieren-neues-policy-paper-veroeffentlicht.

AUFSPALTUNG DER POLITIKFELDER

Die „Demokratiepolitik“ der Ampel verschmolz die Demokratie-, Engagement- und Vielfaltsförderung programmatisch zu einer mehr oder weniger konsistenten Politik. Dabei nahm sie keine Rücksicht auf die Eigenlogik der unterschiedlichen Politikfelder. Dieser Aspekt wurde auch seitens einzelner Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen kritisiert.²¹

Das geplante Demokratiefördergesetz hätte die Zielkonflikte der staatlichen Förderpraxis nicht aufgelöst, sondern verschärft und konserviert. Unter den förderwürdigen Maßnahmen listete der Entwurf beispielweise überregionale Strukturen auf, die Personen, die sich aus extremistischen Gruppen lösen wollen, beraten und unterstützen (Paragraf 2 Nr. 9). Der Extremismuspräventive Ansatz ist hier klar erkennbar. Gleichrangig wird die Gestaltung von gesellschaftlicher Vielfalt, die Anerkennung von Diversität sowie die Förderung eines respektvollen, die Gleichwertigkeit aller Menschen anerkennenden Umgangs und der Selbstbefähigung, Selbstermächtigung und Selbstbestimmung der von Diskriminierung betroffenen Gruppen gefördert (Paragraf 2 Nr. 5). Hier kommt der Diversity-Ansatz zur Geltung. Knackpunkt ist, dass beispielsweise Gender-Projekte über das Label „Demokratiepolitik“ zur Extremismusprävention deklariert werden können. Dadurch wird verwischt, welche Ziele der Staat eigentlich konkret mit seiner Förderung erreichen will. Der politische Gestaltungswille ist für die Öffentlichkeit nicht eindeutig zu erkennen. Geht es also darum, Radikalisierungstendenzen in der Gesellschaft entgegenzuwirken, Engagement zu fördern oder Diversität zu vermitteln? Hier wird deutlich, dass das gescheiterte Konzept der „Demokratiepolitik“ im Grunde auch eine sinnvolle Evaluation der Projekte unmöglich macht. Eine Förderung hingegen, die die einzelnen Politikfelder jeweils wieder gezielt anspricht, schafft mehr Transparenz und politische Verantwortlichkeit. Die po-

litischen Ziele werden klarer. Sie ist aber auch in der Lage, stärker auf die Logiken der unterschiedlichen Politikfelder einzugehen und hilft damit den zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Nicht zuletzt passt eine stärkere Berücksichtigung der Politikfelder auch besser zum behördlichen Ressortprinzip. Zwar gilt es mittlerweile als modern, Behördenzuständigkeiten als „Silo-Denken“ zu verunglimpfen, und auch im Engagementbereich hat es beispielsweise mit der Einrichtung der Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt schon längst Versuche gegeben, Fördertöpfe verschiedener Bundesministerien zu bündeln. Aber es gibt auch Argumente für eine striktere Trennung der Verantwortlichkeiten. Das Wichtigste dürfte wohl sein, dass die Fachministerien bzw. ihre nachgeordneten Behörden die Entwicklungen in ihren Politikfeldern schlicht besser überschauen. Eine stärker auf einzelne Politikfelder ausgerichtete Förderung dient also auch der Professionalisierung der Mittelvergabe durch die Verwaltung.

NEUES ABKOMMEN ZWISCHEN STAAT UND ZIVILGESELLSCHAFT

Das Verhältnis zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Politik ist in bundesrepublikanischer Tradition stark neokorporatistisch geprägt. Zivilgesellschaftliche Organisationen werden auf freiwilliger Basis in die politischen Entscheidungsprozesse eingebunden. Dafür benötigt die Politik Ansprechpartner aufseiten der Zivilgesellschaft. Das fördert den Zusammenschluss, aber auch die Bürokratisierung und Professionalisierung der zivilgesellschaftlichen Organisationen und hat letztlich zu großen Verbänden wie dem Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement geführt. Die Kehrseite dieser Entwicklung ist, dass derart eingebundene zivilgesellschaftliche Akteure gewissermaßen den Raum der Bürgergesellschaft verlassen und in der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger in die Sphäre des Staates diffundieren. Die Wirkung von Vereinbarungen zwischen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen ist deshalb in der Regel deutlich schwächer als mitunter erhofft.

Die Tendenz zur neokorporatistischen Einbindung führt aber auch häufig zu einer Konstellation, bei der verbandsmäßig organisierte zivil-

²¹ Vgl. Benedikt Widmaier, *Demokratieförderung und Extremismusprävention. Ein kritischer Blick aus der Perspektive politischer Bildung und zivilgesellschaftlicher Demokratie*, in: Heinz Kleger/Ansgar Klein (Hrsg.), *Demokratiepolitik. Neue Formen der Bürgerbeteiligung als Demokratiestärkung*, Wiesbaden 2024, S. 377–392.

gesellschaftliche Organisationen ihre Anliegen wie Lobbyverbände einseitig an Politik und Behörden kommunizieren. Die Kommunikation geht also nur in eine Richtung. Begünstigt wird dies noch, wenn vonseiten der Politik selbst kaum oder nur unterschwellig Anliegen an die zivilgesellschaftlichen Organisationen kommuniziert werden. Wird der Austausch dann gänzlich an Behördenvertreter delegiert, müsste man zugespitzt sogar von einem Rückzug der Politik sprechen. Ein gegenseitiges Verständnis von Politik und zivilgesellschaftlichen Organisationen ist in dieser Kommunikationslage unwahrscheinlich. Möglicherweise ist dies einer der Gründe, warum die Debatte um die Neutralität der NGOs vor allem wechselseitiges Unverständnis erzeugte: Die professionellen Kanäle zwischen Politik und zivilgesellschaftlichen Organisationen haben sich derart vervielfältigt, dass sie am Ende darüber verkümmert sind.

Im beiderseitigen Interesse ist deshalb ein Neustart der Beziehungen nötig. Denkbar ist, in einen Dialogprozess mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen einzutreten, der ähnlich wie in Schweden 2008 in einer öffentlichen Vereinbarung mündet.²² Diese ist zwar kein Gesetz, klärt aber die Rolle und die Aufgaben von Staat und zivilgesellschaftlichen Organisationen.²³ Anders als das schwedische Vorbild sollte sich das Abkommen allerdings nicht nur auf das abstrakte Prinzip der Offenheit und Transparenz verständigen, sondern konkrete Anforderungen an die freiwillige Publizität des Geschäftsgebarens zivilgesellschaftlicher Organisationen definieren, die mindestens den Pflichten politischer Parteien entsprechen. Darüber hinaus ist es eine Chance für die Politik, für mehr politische Ausgewogenheit in der Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen zu sensibilisieren und sich mit den Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen auf Kriterien für deren Einhaltung und Kontrolle zu verständigen. Denkbar wäre die Adaption der im

Gesetz zur Finanzierung politischer Stiftungen verankerten Voraussetzungen für die Förderung (Paragraf 2 StiftFinG). Nicht zuletzt könnten in der Vereinbarung auch Maßstäbe für eine bessere Evaluation verankert werden.

Der größte Vorteil an einem derartigen Verfahren besteht freilich in der kritischen Auseinandersetzung mit der jeweils eigenen Rolle von Politik, Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie ihren Dachverbänden. Allein ein Anstoß in diese Richtung wäre schon ein Gewinn, von dem unser Land in Zukunft nur profitieren kann. Er würde helfen, den Wert bürgerschaftlichen Engagements neu zu entdecken, den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken, das wechselseitige Verständnis erhöhen und zivilgesellschaftliche Organisationen davor bewahren, in der Arena des Parteienstreits zerrieben zu werden.

TOBIAS MONTAG

studierte Geschichtswissenschaft, Politikwissenschaft und Philosophie und arbeitet als Referent für digitale Demokratie und Parteien in der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin.

Kostenloses Probe-Abo

das-parlament.de/abo/probeabo

Lassen Sie sich „Aus Politik und Zeitgeschichte“ als Beilage der Wochenzeitung „Das Parlament“ regelmäßig direkt nach Hause liefern: Das Abonnement kostet 25,80 Euro im Jahr; Lehrkräfte, Studierende, Auszubildende, Bundesfreiwillige und FSJ-Teilnehmende zahlen 13,80 Euro. Das Probeabonnement endet automatisch nach vier Ausgaben.

²² Vgl. Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting (Vereinbarung zwischen der Regierung, gemeinnützigen Organisationen im sozialen Bereich und dem Schwedischen Gemeinde- und Landkreisverband), Regeringens skrivelse 2008/09:207, 4. 6. 2009, www.regeringen.se/contentassets/95cfc05ea5ef4b479b1ee00bd75266d3/overenskommelsen-mellan-regeringen-ideburna-organisationer-inom-det-sociala-området-och-sveriges-kommuner-och-landsting.

²³ Vgl. Hummel et al. (Anm. 2), S. 70.

KONTROLLE DURCH SCHRUMPFUNG

Einengung zivilgesellschaftlicher Handlungsräume

Siri Hummel

Der Begriff *Shrinking Civic Space* beschreibt die zunehmende Einschränkung zivilgesellschaftlicher Handlungsspielräume weltweit.⁰¹ Diese Dynamik ist kein exklusives Phänomen autokratischer Systeme mehr, sondern betrifft zunehmend auch etablierte Demokratien. Während autoritäre Regime mit repressiven Mitteln gezielt gegen zivilgesellschaftliche Akteure vorgehen, lassen sich auch in demokratischen Kontexten besorgniserregende Tendenzen beobachten – subtiler, administrativer oder diskursiver Natur, aber nicht minder wirksam.

Diese Entwicklung nahm ihren Anfang in den 2000er Jahren, zunächst in Autokratien und hybriden Regimen (also in Staaten, deren politisches System sowohl autokratische als auch demokratische Merkmale aufweist).⁰² Sie ist vor dem Hintergrund der Demokratisierungswellen ab den 1970er Jahren zu sehen, als durch den Ausbau und die Institutionalisierung von Bürgerrechten in vielen Ländern zivilgesellschaftlicher Raum gewonnen wurde. Getragen von der Erfahrung, dass zivilgesellschaftliche Akteure maßgeblich zum Zusammenbruch des Ostblocks sowie zum Ende des Apartheidregimes in Südafrika beigetragen hatten, richteten internationale Geber ihre Entwicklungsstrategien entsprechend auf den Ausbau von Zivilgesellschaft als zentralem Bestandteil von Demokratisierungsstrategien aus – sowohl in Transformationsgesellschaften als auch im sogenannten globalen Süden.⁰³ In diesem Zuge gewannen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) seit den 1990er Jahren im internationalen Kontext deutlich an Bedeutung. Insbesondere in den Feldern Entwicklungszusammenarbeit, Menschenrechte und Umweltpolitik wurden sie zunehmend als legitime Partner internationaler Organisationen und staatlicher Akteure wahrgenommen.⁰⁴

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts zeigte sich in vielen ehemaligen Transformationsstaaten und nichtdemokratischen Regimen dann ein Wan-

del im Umgang mit zivilgesellschaftlichem Engagement. Zunächst wurde die Zivilgesellschaft, oft im Kontext der Demokratisierungserwartungen des Westens, noch als Teil einer positiven Entwicklung verstanden – als Motor für Rechtsstaatlichkeit, politische Teilhabe und sozialen Zusammenhalt.⁰⁵

Mit zunehmender Stabilisierung autoritärer Herrschaftsformen wandelte sich diese Haltung jedoch. Staaten wie Russland, China, Ägypten oder Äthiopien begannen, zivilgesellschaftliche Aktivitäten als Bedrohung der politischen Kontrolle wahrzunehmen. Die Folge war eine Reihe von Repressionsmaßnahmen – von Delegitimierungskampagnen gegen zivilgesellschaftliche Organisationen über die Kontrolle internationaler Finanzierung bis hin zu eigenen NGO-Gesetzen. Besonders ins Visier gerieten zunächst international vernetzte oder aus dem Ausland finanzierte Organisationen sowie zivilgesellschaftliche Akteure, die in politisch sensiblen oder regimekritischen bzw. menschenrechtlichen Themenfeldern tätig waren.

SCHRUMPFUNGSSTRATEGIEN

Ein vergleichender Blick auf Entwicklungen in verschiedenen Ländern zeigt, dass Eingriffe in zivilgesellschaftliche Handlungsspielräume nicht ad hoc erfolgen, sondern systematische und wiederkehrende Muster aufweisen.⁰⁶

Erstens kommt es häufig zu rechtlichen Repressionen. NGO-Gesetze, Lizenz- und Registrierungspflichten sowie Anti-Geldwäsche- und Sicherheitsverordnungen dienen der bürokratischen Durchdringung zivilgesellschaftlicher Arbeit und erhöhen deren juristische Angreifbarkeit.

Zweitens werden zivilgesellschaftliche Akteure diskursiv stigmatisiert, indem sie als „ausländische Agenten“ oder „Volksverräter“ gerahmt werden, was ihre gesellschaftliche Legitimität gezielt untergräbt.

Drittens greifen Regime oft auch auf finanzielle Kontrollmechanismen zurück, indem sie den Zugang zu internationalen Fördermitteln oder Spenden einschränken oder unterbinden, während staatliche Ressourcen selektiv an regime-treue Akteure vergeben werden. Häufig lässt sich in diesem Zusammenhang der gezielte Aufbau einer Gegenzivilgesellschaft beobachten: Durch die Etablierung regimenaher Organisationen, sogenannter GONGOs (*Government-Organized NGOs*), erfüllen Regierungen formale internationale Erwartungen an zivilgesellschaftliche Beteiligung, ohne jedoch tatsächlichen Pluralismus oder autonome Interessenvertretung zuzulassen.⁰⁷

Viertens tritt zunehmend auch die digitale Kontrolle hinzu: Kommunikationsplattformen, soziale Medien und Mobilisierungsnetzwerke werden überwacht, reguliert oder blockiert, häufig legitimiert durch Verweise auf Terrorabwehr, nationale Sicherheit oder den Schutz der moralischen Ordnung.

Diese Strategien verfolgen alle ein gemeinsames Ziel, nämlich den gesellschaftlichen Raum so zu strukturieren, dass abweichende Stimmen marginalisiert und oppositionelle politische Mobilisierung dauerhaft geschwächt werden. *Shrinking Civic Space* ist also keine unbeabsichtigte Nebenfolge von Regulierung, sondern Ausdruck autoritärer Resilienz – als politisch motivierte Einschränkung gesellschaftlicher Selbstorganisations- und Artikulationsfähigkeit.

Gleichzeitig deutet sich auch in liberalen Demokratien ein Paradigmenwechsel an. Zivilgesellschaft, die lange als Trägerin demokratischer Qualität galt, sieht sich zunehmend politischem

und regulatorischem Gegenwind ausgesetzt. In vielen westlichen Demokratien werden zivilgesellschaftliche Organisationen nicht mehr als neutrale Träger des Gemeinwohls, sondern als politische Akteure mit potenziell parteilichen Interessen wahrgenommen. Das führt in manchen Staaten zu einer Restriktion politischer Aktivitäten der zivilgesellschaftlichen Organisationen – sei es durch die Aberkennung der Gemeinnützigkeit, durch Gesetzesverschärfungen zur Transparenz oder durch sicherheitsrechtlich begründete Repressionen gegen Protestformen.

Diese Beobachtung verdeutlicht, dass der *Shrinking Civic Space* kein binäres Phänomen entlang der Achse Demokratie–Autokratie ist, sondern ein graduelles, das unterschiedliche Ausprägungen und Mechanismen kennt. In autoritären Kontexten dominieren direktere staatliche Repressionen. In Demokratien hingegen zeigt sich eine schleichende Erosion durch diskursive Delegitimierung, rechtliche Unsicherheit und politisch-administrative Steuerung. Im Folgenden werden Russland, China, die USA, die Europäische Union und Deutschland als Beispiele in den Blick genommen.

SHRINKING CIVIC SPACE IN AUTOKRATIEN

Die NGO Civicus, eine internationale Allianz zivilgesellschaftlicher Organisationen, erhebt seit 2017 regelmäßig die Qualität der zivilgesellschaftlichen Freiheit in 198 Ländern. Unter anderem gemessen an der Meinungsfreiheit, der Vereinigungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit werden die Länder nach einem Punktesystem bewertet und einer von fünf Kategorien zugeordnet: offen (*open*), beeinträchtigt (*narrowed*), beschränkt (*obstructed*), unterdrückt (*repressed*) oder geschlossen (*closed*). Der aktuelle „Civicus Monitor“ verzeichnet einen deutlichen Rückgang offener zivilgesellschaftlicher Räume. Demnach leben nur 3,4 Prozent der Weltbevölkerung in Ländern mit offenem zivilgesellschaftlichem Raum; 3,8 Prozent in Ländern mit beeinträchtigtem Raum. Der Großteil hingegen lebt in Staaten mit beschränkten (19,9 Prozent), unterdrückten (42,3 Prozent) oder gar geschlossenen (30,7 Prozent) zivilgesellschaftlichen Räumen.⁰⁸

01 Vgl. Siri Hummel, *Shrinking Civic Space*, in: Christoph Gille et al. (Hrsg.), *Zivilgesellschaftliches Engagement und Freiwilligendienste*, Baden-Baden 2024, S. 185–196.

02 Vgl. Stefan Toepler et al., *The Changing Space for NGOs: Civil Society in Authoritarian and Hybrid Regimes*, in: *Voluntas* 4/2020, S. 649–662.

03 Vgl. Kevin F.F. Quigley, *For Democracy's Sake: Foundations and Democracy Assistance in Central Europe*, Washington, D.C. 1997.

04 Vgl. Ingo Take, *NGOs im Wandel. Von der Graswurzel auf das diplomatische Parkett*, Wiesbaden 2002.

05 Vgl. Julie Fisher, *Importing Democracy. The Role of NGOs in South Africa, Tajikistan, and Argentina*, Dayton 2013.

06 Vgl. Marlies Glasius/Jelmer Schalk/Meta De Lange, *Illiberal Norm Diffusion: How Do Governments Learn to Restrict Nongovernmental Organizations?*, in: *International Studies Quarterly* 2/2020, S. 453–468.

07 Vgl. Hummel (Anm. 1).

08 Vgl. Civicus Monitor, *Global Findings 2025*, Dezember 2025, https://monitor.civicus.org/globalfindings_2025/innumbers.

Russland:

Institutionalisierte Repression

Russland ist eines der prägnantesten Beispiele für systematische Repression zivilgesellschaftlicher Handlungsspielräume: Im „Civics Monitor“ wurde es für mehrere Jahre zunächst in der Kategorie „unterdrückt“ geführt, ehe es 2022 in die Kategorie „geschlossen“ abgestiegen ist.⁹ Russland gilt zudem als der zentrale Referenzfall für eine Gesetzgebung gegen vermeintliche „ausländische Agenten“ und „unerwünschte Organisationen“, um zivilgesellschaftliche Spielräume wirkungsvoll und massiv einzuschränken.¹⁰

Seit 2012 können zivilgesellschaftliche Organisationen und seit 2020 auch Privatpersonen vom russischen Staat als „ausländische Agenten“ markiert werden, sofern sie als „politisch tätig“ und als aus dem Ausland unterstützt eingestuft werden. Während bis 2022 eine tatsächliche Auslandsfinanzierung erforderlich war, genügt seither bereits ein unspezifizierter Befund der „Beeinflussung“. Ziel dieser Regelungen ist die finanzielle Zermürbung, gesellschaftliche Isolation und letztlich das Verbot, wie es etwa 2021 die russische Menschenrechtsorganisation Memorial traf.

In die gleiche Richtung wirkt das Gesetz über „unerwünschte ausländische Organisationen“, das 2015 verabschiedet wurde. Es erlaubt ein vollständiges Tätigkeitsverbot für ausländische und internationale – zunehmend auch russische, ins Exil gedrängte – Organisationen sowie Medien. Jegliche Zusammenarbeit, finanzielle Unterstützung oder selbst Kontaktaufnahme ist für russische Organisationen und Privatpersonen strafbar, womit oppositionelle Netzwerke umfassend kriminalisiert werden. Die Folge sind Diffamierung, engmaschige bürokratische Kontrolle, strafrechtliche Verfolgung sowie der Entzug von Betriebs-erlaubnissen. Betroffene Organisationen sind beispielsweise Amnesty International und Human Rights Watch, das internationale Recherchenetzwerk Bellingcat, aber auch fast alle deutschen parteinahen Stiftungen.

Nach dem Beginn des umfassenden Angriffskrieges gegen die Ukraine 2022 intensivierte sich

diese Dynamik weiter: Politisch unabhängige Organisationen verschwanden nahezu vollständig aus der russischen Öffentlichkeit, während zunehmend staatsnahe GONGOs den Diskursraum besetzten. Aktuell verschärft Russland sein Vorgehen gegen angeblichen LGBTQI+-„Extremismus“: Seit Januar 2024 wurden in diesem Zusammenhang mehr als 100 Verurteilungen registriert.¹¹

China:

Digitalisierte Kontrolle

Auch in der Volksrepublik China folgt die Einschränkung zivilgesellschaftlicher Räume einer klaren Systematik, die technische Überwachung, soziale Kontrolle und rechtliche Steuerung eng miteinander verknüpft. Seit Beginn der Civics-Erhebung wird China durchgängig in der Kategorie „geschlossen“ geführt.¹² Seit 2016 dürfen ausländische NGOs nur noch mit behördlicher Genehmigung tätig sein und sind permanenter Überwachung durch Sicherheitsbehörden ausgesetzt.¹³ Hinzu kommt die Einbettung zivilgesellschaftlicher Akteure in staatliche Entwicklungsziele – man spricht in diesem Zusammenhang vom *Co-Optation Model*: Organisationen, die sich den Parteizielen unterordnen, erhalten begrenzte Handlungsfreiheit, während kritische Stimmen systematisch ausgeschlossen, verfolgt und/oder zensiert werden.¹⁴

Die staatliche Kontrolle in China geht indes weit über rechtliche Mittel hinaus: Durch eine umfassende digitale Überwachung wird zivilgesellschaftliche Mobilisierung vielfach schon vorbeugend verhindert. Die in China praktizierte Form der digitalen Repression kombiniert klassische Mechanismen des autoritären Staates (Zensur, Bestrafung, Kooptation) mit technologischer Kalibrierung und könnte – denkt man die aktuell zu beobachtenden Entwicklungen konsequent weiter – global richtungsweisend sein.

Neben China gelten in Asien weitere sechs Länder und Territorien dem „Civics Monitor“ zufolge als vollständig „geschlossen“: Afghanis-

⁹ Vgl. Civics Monitor, Russland, 2025, <https://monitor.civics.org/country/russia>.

¹⁰ Vgl. Christian Fröhlich, *Protests and Social Movements* (Russia), in: *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, Hoboken 2022.

¹¹ Vgl. Civics Monitor (Anm. 9).

¹² Vgl. Civics Monitor, China, 2025, <https://monitor.civics.org/country/china>.

¹³ Vgl. Chinas Parlament verabschiedet umstrittenes NGO-Gesetz, 28.4.2016, www.spiegel.de/a-1089780.html.

¹⁴ Vgl. Yueduan Wang, *The Legality Trap: Legal Co-Optation Under Authoritarianism*, in: *The American Journal of Comparative Law* 1/2025, S. 49–75.

tan, Hongkong, Laos, Myanmar, Nordkorea und Vietnam. Die Inhaftierung von Menschenrechtsverteidigern ist dabei zumeist die gravierendste Verletzung zivilgesellschaftlicher Freiheiten. Aktivisten werden vielfach auf Grundlage restriktiver Gesetze und konstruierter Anklagen verfolgt. Hinzu kommen die systematische Festnahme von Protestierenden sowie der Einsatz von Zensur zur Unterdrückung regimekritischer Stimmen und zur Einschränkung des Informationszugangs.

SHRINKING CIVIC SPACE IN DEMOKRATIEN

Forschung, Zivilgesellschaft und internationale Beobachterorganisationen dokumentieren inzwischen auch in etablierten Demokratien eine Erosion zivilgesellschaftlicher Handlungsfreiheiten. Statt offener Repression dominieren hier jedoch Prozesse der administrativen Regulierung, juristischen Verunsicherung, diskursiven Delegitimierung und ökonomischen Schwächung. Aber auch gewalttätige Übergriffe mehrer sich.

USA:

Rechtspopulistische Delegitimierung

In den Vereinigten Staaten hat sich das Verhältnis zwischen Regierung und großen Teilen der Zivilgesellschaft mit den Präsidentschaften von Donald Trump sichtbar verschärft. Zwar garantiert der verfassungsrechtliche Rahmen weiterhin hohe Freiheitsgrade, doch wurde eine Vielzahl von gesetzlichen Initiativen auf den Weg gebracht, die zivilgesellschaftliche Aktivitäten einschränken oder kriminalisieren.

In den USA ist das zivilgesellschaftliche Feld stark durch föderale Unterschiede geprägt. Während einige Bundesstaaten NGO-Arbeit fördern (etwa Kalifornien und New York), wurden in anderen (etwa Texas und Florida) gezielt Maßnahmen gegen zivilgesellschaftliche Akteure umgesetzt – insbesondere gegen solche, die sich in den Bereichen Klima, Gender oder Migration engagieren. Der „US Protest Law Tracker“ des International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) dokumentiert seit 2017 Gesetzesinitiativen, die das Recht auf friedliche Versammlung einschränken. Danach wurden seither in 45 Bundesstaaten rund 365 Anti-Protest-Gesetzesentwürfe eingebracht, von denen Dutzende bereits in Kraft getreten sind – viele mit erheblichen Strafandro-

hungen für Blockaden, Besetzungen und andere Protestformen.¹⁵

Parallel dazu zeigt sich auch auf föderaler Ebene eine wachsende Instrumentalisierung parlamentarischer Kontrollmechanismen zur gezielten Einschüchterung kritischer zivilgesellschaftlicher Akteure. So dokumentierte das ICNL allein für die Kongressperiode 2023–2024 insgesamt 43 förmliche Untersuchungen gegen Nonprofit-Organisationen; im laufenden Kongresszyklus 2025–2026 wurden bereits weitere 32 Verfahren eingeleitet.¹⁶ Auffällig ist, dass sich diese Untersuchungen nicht nur gegen kleinere *advocacy*-orientierte Organisationen richten, die als politische Interessenvertretungen fungieren, sondern gezielt auch gegen große philanthropische Akteure wie die Gates Foundation, die Ford Foundation oder den Rockefeller Brothers Fund.¹⁷

Mit Beginn seiner zweiten Amtszeit leitete US-Präsident Trump umgehend Maßnahmen ein, um zivilgesellschaftliche und philanthropische Institutionen über Angriffe auf *Diversity*-, *Equity*- und *Inclusion*-Programme (DEI) zu delegitimieren. Mit der Executive Order 14173 vom 21. Januar 2025 wurden neben Universitäten ausdrücklich auch große private Stiftungen in den Blick genommen und damit zentrale Träger liberaler Förderinfrastrukturen in Bedrängnis gebracht.¹⁸ Ebenfalls als fatal erwiesen sich die massiven Budgetkürzungen und das faktische Aus der United States Agency for International Development (USAID): Wesentliche Teile der US-finanzierten humanitären Auslandshilfe wurden eingestellt oder eingefroren, wodurch Tausende NGO-Programme beendet und die operativen Kapazitäten vieler humanitärer Akteure weltweit stark eingeschränkt wurden.¹⁹

Zugleich kam und kommt es zu massiven Angriffen auf die Legitimität zivilgesellschaftlicher

¹⁵ Vgl. International Center for Not-For-Profit Law (ICNL), US Protest Law Tracker, Stand: 30. 1. 2026, www.icnl.org/usprotest-lawtracker.

¹⁶ Vgl. ICNL, U.S. Congressional Investigations Targeting Nonprofits: Analysis, Juni 2025, www.icnl.org/post/news/congressional-investigations-targeting-nonprofitsanalysis.

¹⁷ Vgl. Marc Sidel, The Nonprofit Sector and Philanthropy in the United States in the Trump Era, *Maecenata Observatorium* 89/2026, www.maecenata.eu/wp-content/uploads/2026/01/OB-89_Sidel_USA.pdf.

¹⁸ Vgl. ebd.

¹⁹ Vgl. Sonja Hövelmann/Ralf Südhoff, Humanitarian Action in a State of Shock, Centre for Humanitarian Action, CHA Policy Brief, 20.5.2025.

Akteure durch rechtsautoritäre Medien und Amtsträger. Zahlreiche regierungsnahe Thinktanks wie die konservativ-religiöse Heritage Foundation betreiben strategische Delegitimierungskampagnen gegen NGOs, deren Engagement den eigenen politischen Zielen nicht entspricht. Die kolportierten Narrative werden von rechtsautoritären Akteuren in anderen Ländern erfolgreich kopiert. Die Auswirkungen dieser Diskurse sind bereits spürbar: Organisationen berichten von Rückgängen bei privaten Spenden, allgemeinen Reputationsverlusten sowie juristischen Verfahren gegen Mitarbeitende. So wurden die Vereinigten Staaten im „Civics Monitor“ jüngst herabgestuft: Nach drei Jahren in der Kategorie „beeinträchtigt“ sind sie seit 2025 in der Kategorie „beschränkt“.²⁰

Europäische Union:

Autoritäre Normalisierung

Die Situation in der EU ist differenzierter, aber nicht minder besorgniserregend. Während in Staaten wie Schweden oder Irland zivilgesellschaftliche Freiheiten relativ stabil sind, zeigen sich in Ländern wie Ungarn und Polen autoritäre Transformationsprozesse mit gezielten Angriffen auf zivilgesellschaftliche Akteure.

In Ungarn wurden unter der Regierung von Viktor Orbán harsche NGO-Gesetze eingeführt und regierungskritische Organisationen durch mediale Diffamierung, administrative Schikanen und selektive Förderung weitgehend marginalisiert. Auch in Polen wurde 2017 durch die Einführung eines „Nationalen Freiheitsinstituts“ die Mittelvergabe für NGOs zentralisiert und politisiert. In Spanien ermöglicht das 2015 verabschiedete „Gesetz über die öffentliche Sicherheit“, das auch als „Knebelgesetz“ bekannt ist, dass Demonstrierende mit hohen Bußgeldern belegt werden können. In Frankreich legitimieren Antiterrormaßnahmen die systematische Überwachung zivilgesellschaftlicher Gruppen. In den Niederlanden kritisieren Beobachter den restriktiven Zugang zu Fördermitteln für migrantische Selbstorganisationen.²¹ Zudem lässt sich in vielen europäischen Ländern eine politische Doppelmoral

beobachten: Während sie sich im globalen Süden für die Stärkung der Zivilgesellschaft einsetzen, bleiben sie im Innern oft zögerlich, wenn zivilgesellschaftliche Räume eingeschränkt werden.

Gleichzeitig fehlt es auf EU-Ebene an wirksamen Mechanismen, diese Entwicklungen zu sanktionieren, wie die faktische Tolerierung illiberaler Praktiken durch die Kommission im Fall Ungarn bis 2021 zeigt. Initiativen wie die 2024 verabschiedete Anti-SLAPP-Richtlinie (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*) gegen strategische Einschüchterungsklagen sind zwar wichtige Signale, greifen aber strukturell zu kurz – vor allem, weil es an struktureller Förderung mangelt. Obwohl sich die EU ausdrücklich zur Förderung der Zivilgesellschaft bekennt und die Kommission 2025 mit der „EU Strategy to Support, Protect and Empower Civil Society“ ein ambitioniertes Arbeitsprogramm vorgelegt hat, klafft eine Lücke zwischen Anspruch und Realität. Die Förderpolitik der EU leidet unter strukturellen Defiziten, und ihre Vergabep Praxis ist geprägt von mangelnder Transparenz, kurzen Projektlaufzeiten und einer deutlichen Bevorzugung großer NGOs.

Deutschland:

Zivilgesellschaft unter Druck

Die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Handeln haben sich auch hierzulande merklich verschoben. Zwar gilt Deutschland im internationalen Vergleich weiterhin als Land mit hohen Freiheitsgraden für Vereine, Stiftungen und Initiativen, doch verdichten sich die Hinweise auf eine graduelle Verschlechterung. Im „Civics Monitor“ wurde Deutschland in den vergangenen Jahren zweimal herabgestuft.²²

Ausschlaggebend für die erste Abwertung 2023 – von „offen“ zu „beeinträchtigt“ – war die Art und Weise, wie staatlicherseits mit politischen Protesten umgegangen wurde. Dazu zählt etwa die Kriminalisierung von Klimaaktivisten und die Nutzung des Paragraphen 129 des Strafgesetzbuchs (Bildung krimineller Vereinigungen), um mit Hausdurchsuchungen und weiteren Maßnahmen gegen sie vorgehen zu können. Die zweite Herabstufung des zivilgesellschaftlichen Handlungsraums – von „beeinträchtigt“ zu „beschränkt“ – erfolgte 2025, was Civics vor allem mit dem harten Vorgehen

²⁰ Vgl. Civics Monitor, USA, 2025, <https://monitor.civics.org/country/united-states-america>.

²¹ Vgl. Berichte der Agentur der EU für Grundrechte (FRA) auf <https://fra.europa.eu/de> sowie des European Civic Forum auf <https://civic-forum.eu>. Siehe auch Siri Hummel/Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.), *Contested Civic Spaces. A European Perspective*, Berlin 2023.

²² Vgl. Civics Monitor, Germany, 2025, <https://monitor.civics.org/country/germany>.

gegen palästinasolidarische Gruppen begründete. Diese sahen sich zunehmend mit pauschalen Versammlungsverboten, Sprachauflagen oder Polizeinterventionen konfrontiert.²³

Viele gemeinnützige Organisationen sind zudem durch rechtsautoritäre Kampagnenarbeit, die darauf abzielt, die Legitimität zivilgesellschaftlicher Akteure infrage zu stellen, verstärkt unter Rechtfertigungsdruck geraten. NGOs und Zivilgesellschaft werden dabei als Teil einer „Machtelite“ dargestellt, die gegen den „Volkswillen“ agiere. Plattformen wie „Nius“ oder „Tichys Einblick“ verbreiten Narrative, in denen NGOs als Teile eines steuerfinanzierten linksgrünen „Sumpfes“ denunziert werden.²⁴ Diese Problematisierung von Zivilgesellschaft spiegelt sich zunehmend auch im breiteren öffentlichen und parlamentarischen Diskurs wider, was bei der zweiten Civicus-Herabstufung ebenfalls eine Rolle spielte. Exemplarisch hierfür steht eine Kleine Anfrage der CSU/CDU-Fraktion am Tag nach der Bundestagswahl im Februar 2025, in der zivilgesellschaftliche Organisationen, insbesondere in den Bereichen Demokratieförderung, Antirassismus und Klimaschutz, pauschal dem Verdacht der Parteilichkeit bzw. mangelnden „Neutralität“ ausgesetzt wurden.²⁵

Auch die anschließende Diskussion über eine mögliche Ausweitung der Verfassungsschutzprüfung der Träger des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ hat viele zivilgesellschaftliche Akteure verunsichert. Ein zentraler Konfliktpunkt ist zudem das Gemeinnützigkeitsrecht bzw. die Frage, inwieweit Gemeinnützigkeit – und die damit verbundene steuerliche Begünstigung – mit politischen Aktivitäten vereinbar ist. Die strukturelle Unklarheit führt dazu, dass Organisationen strategische Öffentlichkeitsarbeit oder politische Stellungnahmen meiden, weil sie sonst den Verlust ihrer Existenzgrundlage befürchten müssen.²⁶

In allen diesen Entwicklungen und Diskussionen wird eine grundsätzliche Auseinandersetzung darüber sichtbar, welche Formen von Zivilgesellschaft als legitim, erwünscht oder problematisch gelten. Parallel dazu rückt mit dem Erstarken und der institutionellen Konsolidierung rechtsautoritärer Vereine, Stiftungen und Bewegungen zunehmend die Frage nach Existenz, Struktur und Dynamik einer rechtsautoritären Zivilgesellschaft in den Fokus.

FAZIT

Der kursorische Überblick über die weltweiten Entwicklungen zeigt, dass das Phänomen des *Shrinking Civic Space* längst über das autoritäre Spektrum hinausgewachsen ist. Was einst als spezifische Reaktion illiberaler Staaten auf ausländisch finanzierte NGOs galt, hat sich in demokratischen Kontexten verselbstständigt – transformiert in eine Mischung aus rechtlicher Ambiguität, diskursiver Polarisierung und struktureller Erschöpfung.

Besonders gefährlich ist dabei nicht die formale Schließung, sondern die schleichende Verschiebung: Zivilgesellschaft soll vielfach nicht mehr als produktives Korrektiv verstanden werden, sondern als Störfaktor in einem politischen System. Der zivilgesellschaftliche Raum schrumpft nicht schlagartig mit einem Knall, sondern durch administrative Erosion, durch Unsicherheit und narrative Umkodierung.

Dabei gilt: Je schwächer die Demokratie, desto angreifbarer ist die Zivilgesellschaft. Und umgekehrt: Je stärker die Kontrolle über die Zivilgesellschaft, desto fragiler ist die Demokratie. Die gegenwärtige Phase markiert daher mehr als nur eine Krise des zivilgesellschaftlichen Raums – sie verweist auf die Möglichkeit einer autoritären Transformation mit demokratischen Mitteln. Die Zivilgesellschaft ist nicht nur Beobachterin dieser Entwicklung, sondern direkt betroffen. Ihre Marginalisierung ist kein Kollateralschaden, sondern Bestandteil einer umfassenden politischen Reorganisation von Macht, Öffentlichkeit und Legitimität.

SIRI HUMMEL

ist promovierte Politik- und Kommunikationswissenschaftlerin und Direktorin des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft in Berlin.

²³ Vgl. Civicus, Deutschland in globalem Bericht über bürgerliche Freiheiten herabgestuft, 9.12.2025, https://monitor.civicus.org/press_release/2025/germany.

²⁴ Vgl. Siri Hummel/Peter Schubert, Das Anti-NGO-Narrativ: Wie versucht wird, die Zivilgesellschaft zu delegitimieren, Berlin 2025; Siri Hummel/Sascha Nicke/Janek Oellers, Der Anti-NGO-Diskurs: Angriffe auf die Zivilgesellschaft in der medialen Öffentlichkeit, Berlin 2025.

²⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, Politische Neutralität staatlich geförderter Organisationen, Bundestagsdrucksache 20/15035, 24.2.2025.

²⁶ Vgl. Hummel (Anm. 1).

ESSAY

ZUR POLARISIERUNG DER ZIVILGESELLSCHAFT

Nils C. Kumkar

Die Frage, wie aktuelle Entwicklungen der deutschen Zivilgesellschaft mit politischer Polarisierung und dem Aufstieg der extremen Rechten ins Verhältnis gesetzt werden können, ist nicht nur empirisch, sondern auch theoretisch komplexer, als es zunächst den Anschein hat. Denn beide Begriffe – „Polarisierung“ und „Zivilgesellschaft“ – werden nicht nur innerhalb des wissenschaftlichen Diskurses unterschiedlich gefasst, sondern führen auch im alltäglichen Sprachgebrauch ein von diesen Definitionsbemühungen relativ unberührtes Eigenleben, das auf ihre jeweilige Dynamik zurückwirkt. Was „die Leute“ – „Personenmehrheiten (...)“, welche von der Soziologie dabei beobachtet werden, wie sie Beobachtungen in der Gesellschaft anstellen“⁰¹ – unter Zivilgesellschaft und Polarisierung verstehen, beeinflusst, wie sie sich zivilgesellschaftlich und politisch betätigen. Das wiederum wirkt auf das, was die Sozialwissenschaft als Zivilgesellschaft und Polarisierung beobachtet – und sei es nur, weil sie konstatieren muss, dass sie den Gegenstand, um den es im öffentlichen Diskurs zu gehen scheint, mit ihren klärenden Bemühungen möglicherweise verfehlt.

Dieses begrifflich-konzeptuelle Dickicht zu rekonstruieren, würde den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen; dennoch sollte man sich dieses Problem vor der Lektüre zumindest vergegenwärtigen. Im Folgenden bemühe ich mich, mit groben theoretischen Strichen einen Weg durch diese Verschlingungen zu skizzieren: Es geht mir dabei weniger darum, eine konzeptuell-theoretisch „richtige“ Antwort zu geben, die diese Debatten abschließt, als vielmehr darum, einen Orientierungspunkt zu finden, von dem aus sie möglichst fruchtbar fortgesetzt werden können.

Der Aufbau folgt einer Dreiteilung: Zunächst werde ich ausführen, warum ich meine, wie das, was als Polarisierung den öffentlichen Diskurs zurzeit umtreibt, produktiv als kommunikative Polarisierung gefasst werden kann. Darauf auf-

bauend gehe ich der Frage nach, welche aktuellen Entwicklungen im Gegenstandsbereich Zivilgesellschaft diesen Dynamiken kommunikativer Polarisierung besonders zuträglich sind und sie eventuell auch organisatorisch in politische Polarisierung übersetzen. Schließen möchte ich mit einigen Überlegungen dazu, wie gerade die extreme Rechte sich die so umrissene Konstellation in den vergangenen Jahren besonders zunutze machen konnte. Dabei ist mir wichtig, von den – im öffentlich-politischen Diskurs beinahe unvermeidbaren – starken normativen Assoziationen des Begriffs „Zivilgesellschaft“ weitestgehend abzusehen: nicht, weil ich meinte, dass die Frage, ob eine ausdifferenzierte Zivilgesellschaft in vielerlei Hinsicht wünschenswert wäre, sinnlos ist. Aber es besteht eben die Gefahr, dass ein zu starker Fokus auf diese Frage den Blick darauf verstellt, wie die konkrete Gestalt der Zivilgesellschaft das Terrain mitstrukturiert, auf dem sich die politische Polarisierung und der zu beobachtende Aufstieg der extremen Rechten gegenwärtig vollziehen.

POLARISIERUNG ALS SORGE UND VORSTELLUNG

Die eigentümliche Diskrepanz zwischen der verbreiteten Sorge um ideologische Polarisierung – im Sinne einer Spaltung der Gesellschaft in verfeindete Einstellungslager – und den Ergebnissen der empirischen Forschung, die genau diese Meinungslager nicht wirklich findet, ist spätestens seit dem breiten Publikumserfolg des Buches „Triggerpunkte“ der Soziologen Steffen Mau, Thomas Lux und Linus Westheuser öffentlich bekannt.⁰² Dass diese Erkenntnis aber mitnichten dazu geführt hat, dass die bekundete Sorge um Polarisierung weniger geworden ist, war ein wichtiger Anlass meiner eigenen theoretischen Arbeit zu diesem Thema:⁰³ Denn wenn sich der Eindruck der Polarisierung als dermaßen aufklä-

rungsresistent erweist, dann scheint das darauf hinzuweisen, dass in diesem Eindruck Beobachtungen aufgehoben sind, die mit den gängigen Konzepten der Polarisierung nur bedingt eingefangen werden.

Es ist darum in meinen Augen ein fruchtbarer Ansatz, die Beobachtung von Polarisierung selbst zum Ausgangspunkt der Überlegungen zu machen: Denn das, was den Menschen unmittelbar Sorgen bereitet, wenn von Polarisierung die Rede ist, sind ja nicht die für sie unbeobachtbaren Bewusstseinsinhalte ihrer Mitmenschen (auch wenn sie ihre Sorgen dann sicherlich auf diese Bewusstseinsinhalte zurückrechnen), sondern es ist politische Kommunikation. Und zwar entweder in der Form, dass Polarisierung als (Haupt-)Ursache von Problemen gerahmt wird, die die Menschen ohnehin umtreiben – oder indem politisch in einer Art und Weise kommuniziert wird, die die Menschen selbst als polarisiert einordnen. Die kommunikative Polarisierung als Ordnung des politischen Diskurses zeichnet eben nicht aus, dass ein tiefgreifender Konflikt zwischen Menschen mit grundverschiedenen Einstellungen besteht, sondern dass politische Kommunikation unter der Maßgabe operiert, es gäbe diesen Konflikt, und ihn damit politisch wirkmächtig macht.

Das klingt in dieser Formelhaftigkeit vielleicht ein wenig nebulös, dürfte den meisten aber aus Alltagsbeobachtungen vertraut sein: Polarisierete Debatten – oder solche, die dafür gehalten werden – bestehen oft genug gar nicht aus Parteien, die extreme Positionen gegeneinander vertreten, sondern aus zahlreichen Beiträgen, die zu verstehen geben, dass die Sprecher:innen sich als Vertreter:innen gemäßigter, abgewogener Positionen sehen, aber meinen, in eine Debatte zu intervenieren, die von extremen Positionen geprägt ist. Deswegen glauben sie, klar(er) Stellung beziehen zu müssen, womit genau die Struktur erzeugt wird, die es in der Folge wahrscheinlicher macht, dass auch weitere Anschlüsse diesem Muster folgen.

Diese Form des Ordnungsaufbaus lässt sich besonders gut in Social-Media-Diskursen über politische Themen beobachten – und der relative Bedeutungszuwachs dieser Diskursarenen für die gesellschaftliche Selbstbeobachtung dürfte einen wichtigen Beitrag dazu geleistet haben, dass die Sorge um Polarisierung und eine „Spaltung der Gesellschaft“ gerade in den vergangenen zwanzig Jahren stark zugenommen hat.⁰⁴ Aber erstens ist dies durchaus auch in anderen Diskursarenen zu beobachten, und zweitens muss man festhalten, dass diese Form des Ordnungsaufbaus sich nicht derart umfassend durchsetzen könnte, wenn sie nicht auch in verschiedenen anderen Hinsichten Sinn ergeben würde.

Um nur einige Beispiele zu nennen: Massenmediale Berichterstattung prämiert nicht nur Konflikte gegenüber Harmonie mit Nachrichtenwert und zeichnet damit ein Bild von Gesellschaft, das Dissens überbetont. Sie muss die daraus entstehende Vielfalt von Konflikten, wenn sie nicht einfach nur ein uninformatives Rauschen bleiben soll, auch irgendwie interpretieren und ordnen. Polarisierung im Sinne der Annahme, dass sich die Vielfalt der beobachtbaren Konflikte als Begleiterscheinung eines zugrundeliegenden, tieferen Konfliktgeschehens begreifen lässt, ist ein fast schon unschlagbar attraktives Angebot.

Und auch die parlamentarische Demokratie, die ja grundsätzlich mit dem Problem zu kämpfen hat, die Repräsentation der Vielen mit ihren unzähligen Einstellungs- und Interessensmustern durch Wenige zu bewerkstelligen, erzeugt ihre Legitimation durch Verfahren eben darüber, dass sie diese Unübersichtlichkeit in scharfe und klare Konfliktkonstellationen bringt, die dazu motivieren (sollen), in diesem Streit auch negativ – nämlich gegen die jeweils anderen – Partei zu ergreifen, wenn es sich positiv in den vorhandenen programmatischen Angeboten nicht wiederfindet. Und wenn Polarisierung in diesem Sinne eingespielt und als Problemsemantik etabliert ist, dann bestehen für Politiker:innen aller Couleur starke Anreize, ihren eigenen programmatischen Angeboten durch den Verweis auf Polarisierung Dringlichkeit zu verleihen, selbst wo sie – was in den meisten mir bekannten Fällen zutrifft – dies dadurch tun, dass sie sich als Akteur:innen gegen Polarisierung in Stellung bringen.

01 Georg Vobruba, *Die Gesellschaft der Leute. Kritik und Gestaltung der sozialen Verhältnisse*, Wiesbaden 2009, S. 10.

02 Vgl. Steffen Mau/Thomas Lux/Linus Westheuser, *Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*, Frankfurt/M. 2023.

03 Die Überlegungen dieses Abschnitts sind, wo nicht anders ausgewiesen, eine kondensierte Zusammenfassung meines Buches zum Thema: Nils C. Kumkar, *Polarisierung. Die Ordnung der Politik*, Frankfurt/M. 2025.

04 Vgl. Mau/Lux/Westheuser (Anm. 2), S. 9.

In diesem Sinne ist kommunikative Polarisierung, also eben der Ordnungsaufbau politischer Kommunikation unter der Maßgabe, es stünden sich verfeindete Lager gegenüber, nicht nur kein Widerspruch dazu, dass sich diese Lager in den Einstellungen der Menschen zumindest in dieser Deutlichkeit nicht finden. Sie reagiert in gewisser Weise sogar auf das Problem, dass diese Lager nicht existieren, indem sie die unüberschaubare Vielfalt von quer zueinander laufenden Einstellungen und Interessen versteh- und bearbeitbar macht.

STRUKTURWANDEL DER ZIVILGESELLSCHAFT

Dass Polarisierung in diesem Sinne erwartbar ist, wirft zwei gesellschaftstheoretische Fragen auf, die ich vor allem im Hinblick auf die Rolle der Zivilgesellschaft in dieser Dynamik kurssorisch erkunden möchte: Denn gerade, wenn diese Form des Ordnungsaufbaus so wahrscheinlich ist, stellt sich ja die Frage, warum sie ausgerechnet heute den öffentlichen Diskurs derartig umtreibt. Damit verbunden ist das Problem, dass sich aus der Tendenz, dass die Vielfalt der im gesellschaftlichen Verkehr angelegten politischen Konflikte auf einen Großkonflikt hinausläuft, in keiner Weise absehen lässt, entlang welcher Konfliktachse diese Zuspitzung stattfindet. Beides, so meine These, hat etwas mit dem Strukturwandel der Zivilgesellschaft zu tun.

Von einem Strukturwandel der Zivilgesellschaft zu sprechen bedeutet einerseits, davon auszugehen, dass es so etwas wie einen relativ stabilen Bedeutungskern dieser Semantik gibt: nämlich, dass es sich bei Zivilgesellschaft um einen organisierten gesellschaftlichen Bereich der Interessenartikulation und Meinungsbildung jenseits staatlicher Institutionen und des privatwirtschaftlichen Verkehrs im engeren Sinne handelt.⁰⁵ Andererseits gilt es anzuerkennen, dass dieser Bereich selbst historisch spezifisch ist, da er sich erst mit der Ausdifferenzierung der modernen Staatlichkeit herausgebildet hat und zu-

dem einem ständigen Wandel unterliegt, in dessen Verlauf sich seine Funktion für die politische Selbstverständigung radikal ändern kann. Die (inzwischen abgeebbte) Euphorie, mit der vor allem in den 1990er und 2000er Jahren über die Zivilgesellschaft als mögliche Treiberin einer „Demokratisierung der Demokratie“ gesprochen wurde,⁰⁶ bezog sich in diesem Sinne schon auf eine andere Struktur als die Rede von der bürgerlichen Gesellschaft hundert Jahre zuvor, die den Klassencharakter der Interessenartikulation sehr viel selbstverständlicher vorausgesetzt hatte.

Tatsächlich ist seit Beginn dieses Diskurses über die Zivilgesellschaft eine doppelte Bewegung zu beobachten, die als zwiespältige Dynamik der Verbreiterung des Inklusionsanspruchs der Zivilgesellschaft gelesen werden kann: Jede:r ist inzwischen potenziell Teil der Zivilgesellschaft, aber eben unter anderem genau deswegen selten in einer Sprecher:innenrolle. Auf der einen Seite haben sich die Organisationen, die als „Dritter Sektor“ auch dem Selbstverständnis nach die Zivilgesellschaft im Sinne einer Sphäre jenseits von Staat und Privatwirtschaft repräsentieren, ausdifferenziert und professionalisiert. Gerade die Professionalisierung hat jedoch dazu geführt, dass sich hier eine Trennung von Publikums- und Leistungsrollen vollzog, dass also diejenigen, die zivilgesellschaftliches Engagement organisieren, in der Regel nicht mehr diejenigen sind, die dabei organisiert werden, was zugleich mit den partizipatorischeren Ansprüchen des Zivilgesellschaftsdiskurses nur bedingt vereinbar scheint. Auf der anderen Seite sind viele klassische Mitgliederorganisationen, die umfassendere Inklusionsanforderungen an ihre Mitglieder gerichtet hatten – Ortsverbände von Parteien, Kirchen, Sportvereine, Gewerkschaften – mit rückläufigen Mitgliederzahlen konfrontiert.⁰⁷

Es ist daher gar nicht so einfach zu bestimmen, ob die organisierte Interessenvertretung als eine der wichtigsten Aufgaben der Zivilgesellschaft zu- oder abgenommen hat. Es gibt sogar einige Hinweise darauf, dass das Engagement, zumindest wenn man es über die Zahl der zivilge-

05 In dem Sinne, in dem Georg Wilhelm Friedrich Hegel und in seiner Folge etwa der Historiker Reinhart Koselleck von der bürgerlichen Gesellschaft sprachen. Vgl. Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Hamburg 2017 [1820]; Reinhart Koselleck, *Begriffsgeschichten*, Frankfurt/M. 2006, S. 402–461.

06 Vgl. John Keane/Wolfgang Merkel, *Zivilgesellschaft*, in: Raj Kollmorgen/Wolfgang Merkel/Hans-Jürgen Wagener (Hrsg.), *Handbuch Transformationsforschung*, Wiesbaden 2015, S. 443–454.

07 Vgl. Edgar Grande, *Civil Society, Cleavage Structures, and Democracy in Germany*, in: *German Politics* 3/2023, S. 420–439.

sellschaftlichen Initiativen zu messen sucht, eher zugenommen hat. Was aber abgenommen zu haben scheint, ist die Organisation von Interessen als Interessengruppen. Damit kommt es zu einer qualitativen Verschiebung in der Art der zivilgesellschaftlichen Eingebundenheit: Menschen sind insgesamt nicht unbedingt weniger zivilgesellschaftlich engagiert, aber seltener in dauerhaften Zusammenhängen, in denen gemeinsame Meinungsbildungs- und -artikulationsprozesse entwickelt werden können. Sie werden eher themenspezifisch „abgeholt“ und mobilisiert.

Wie der Politikwissenschaftler Anton Jäger überzeugend dargelegt hat, ist es naheliegend, eine bestimmte Form der heißlaufenden Politisierung, die analog zu den beschriebenen Polarisierungsdynamiken verläuft, mit dieser atomisierenden Form der unmittelbaren Interessen- und vor allem Empörungsartikulation in Verbindung zu bringen.⁰⁸ Denn in Abwesenheit festgelegter Lagerkonstellationen wiederholt sich in dieser Struktur in gewisser Weise das Problem der spontanen Ordnungsbildung, wie ich es bereits als Komplexitätsüberforderung in politischen Diskursen skizziert habe.

Die qualitative Umformung der zivilgesellschaftlichen Strukturen leistet aller Wahrscheinlichkeit nicht nur der Eskalation der Dynamiken kommunikativer Polarisierung Vorschub, sondern kann zumindest in Teilen auch erklären, warum diese Polarisierung entlang der Achse „radikalisierte Rechte vs. den Rest des politischen Spektrums“ erfolgt – warum also eben genau diese und keine andere ebenfalls denkbare Konfliktachse das Feld des politischen Diskurses strukturiert.

Vor allem am US-amerikanischen Beispiel zeigen die Politikwissenschaftler Lance Bennett und Steven Livingston plausibel, warum gerade Mitte-Rechts-Parteien von dieser Umstrukturierung in eine programmatisch-taktische Radikalisierung getrieben werden dürften: Traditionellerweise hatten diese Parteien ihre Wähler:innenbasis über Organisationen der klassisch bürgerlichen Zivilgesellschaft an sich gebunden und wirkten damit in vielerlei Hinsicht mäßigend auf sie zurück (für den bundesdeutschen Fall denke man zum Beispiel an das Verhältnis der CDU zu den Heimatvertriebenenverbänden oder den Kirchen). Die

neuen Organisationsformen zivilgesellschaftlicher Mobilisierung, die gerade über Empörung ihre eigenen Anhänger:innen mobilisieren, lassen sich aber qua ihrer eigenen Logik nicht mäßigen und treiben in der Konsequenz eben die Konservativen vor sich her, die auf dieses Vorfeld nicht verzichten können.⁰⁹ Das Resultat ist eine sehr viel höhere Responsivität des politischen Diskurses gegenüber Interventionen von Rechtsaußen, die wiederum selbst in die Zivilgesellschaft hineinwirken und sich dabei den aktuellen Strukturwandel durchaus produktiv zunutze machen.

ZIVILGESELLSCHAFT VON RECHTSAUßEN

In der hitzig geführten Debatte darum, ob die extreme Rechte, die in Gestalt „rechtspopulistischer Parteien“ in zahlreichen Ländern beachtliche Wahlerfolge verzeichnet, als Nachfolgerin des historischen Faschismus gelten kann, gehört es zu einem der zentralen Argumente gegen eine solche Einordnung, dass die heutige extreme Rechte – anders als der historische Faschismus – nicht über gesellschaftliche Massenorganisationen verfügt.¹⁰ Unbesehen der Frage, welchen Stellenwert man diesem Unterschied für die politische Einordnung zumessen sollte, lohnt es sich, ihn ins Verhältnis zu den bisherigen Überlegungen zu setzen.

Forschungen zeigen, dass ein hoher zivilgesellschaftlicher Organisationsgrad nicht nur kein Hindernis für den Aufstieg zum Beispiel des deutschen Faschismus war, sondern ihn möglicherweise sogar begünstigt hat.¹¹ Die Massenorganisationen waren in dieser Hinsicht strategische Instrumente, um in die damalige zivilgesellschaftliche Struktur hineinzuwirken und sie zugleich anzugreifen. In vergleichender Perspektive sollte daher die fehlende Massenorganisation der heuti-

⁰⁸ Vgl. Anton Jäger, *Hyperpolitik. Extreme Politisierung ohne politische Folgen*, Frankfurt/M. 2023.

⁰⁹ Vgl. W. Lance Bennett/Steven Livingston, *Platforms, Politics, and the Crisis of Democracy. Connective Action and the Rise of Illiberalism*, in: *Perspectives on Politics* 4/2025, S. 1362–1381.

¹⁰ Für eine relativ gute Übersicht über die Kontroverse mit Blick auf den US-Präsidenten Donald Trump siehe den Artikel „Donald Trump and fascism“ in der englischsprachigen Wikipedia: https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Donald_Trump_and_fascism (Stand: 20.2.2026).

¹¹ Vgl. z.B. Shanker Satyanath/Nico Voigtländer/Hans-Joachim Voth, *Bowling for Fascism. Social Capital and the Rise of the Nazi Party*, in: *Journal of Political Economy* 2/2017, S. 478–526.

gen extremen Rechten nicht einfach nur als Mangel gegenüber dem vermeintlichen historischen Vorbild, sondern vielmehr als Ausdruck einer insgesamt veränderten Strategie politischer Wirkung verstanden werden, die auch auf den Strukturwandel der Zivilgesellschaft reagiert. Diese Strategie politischer Wirkung, die ich in Anlehnung an einen programmatischen Vortrag des rechtslibertären Ökonomen Murray Rothbard als „Rechtspopulismus als Strategie“ bezeichne,¹² zielt vor allem darauf, das alltägliche Unbehagen von Menschen – bei so unterschiedlichen Themen wie Kriminalität, Steuern, Obdachlosigkeit oder Reformen des Schulunterrichts – durch spektakuläre Kampagnen in Empörung gegen den Staat und alle Institutionen zu verwandeln, die im weitesten Sinne als politisch gelten könnten. Es geht also nicht darum, die Menschen als Mitglieder einer Bewegung im klassischen Sinne zu organisieren, sondern vielmehr darum, sie als Publikum durch Erregung zu binden und so als Legitimation für das eigene politische Projekt zu mobilisieren.

Ob bewusst oder nicht, kann diese Strategie in zweifacher Weise durch den beschriebenen Strukturwandel der Zivilgesellschaft auf starke Resonanz hoffen. Zum einen, weil seine Kampagnenförmigkeit genau der Prozesslogik der aktuellen Zivilgesellschaft entspricht und sich darin der allgemeinen kommunikativen Polarisierungsdynamik anschmiegt: Von „Gamergate“ über „Pegida“ bis zu den „Querdenken“ wird immer wieder die Erwartungshaltung der massenmedialen politischen Berichterstattung gegenüber politischem Konflikt und sein Eintrag in ein Deutungsschema der Polarisierung ausgenutzt, um eine massenhafte Mobilisierung zu suggerieren, die sich oft genug (wenn überhaupt) erst in Reaktion auf die massenmediale Aufmerksamkeit gegenüber dieser Mobilisierung einstellt. Zugleich greift diese Strategie in ihren Mobilisierungen nicht zuletzt auf das Unbehagen des Nicht-gehört-werdens zurück, das durch den Strukturwandel der Zivilgesellschaft ebenfalls bestärkt worden sein dürfte. Denn die Gleichzeitigkeit der Universalisierung des zivilgesellschaftlichen Inklusionsanspruchs mit ihrer Professionalisierung vermehrt die Chancen für enttäuschte Partizipationshoffnungen.

¹² Die folgenden Überlegungen werden ausführlicher entwickelt in Kumkar (Anm. 3), S. 173–211.

Zum anderen kann diese Enttäuschung auch in der politischen Auseinandersetzung innerhalb der und über die Zivilgesellschaft fruchtbar gemacht werden: Durch eine geschickte rhetorische Vermengung der verbreiteten Wahrnehmung von Zivilgesellschaft als eines in sich selbst progressiven Projekts mit dem Unbehagen an der „NGOisierung“ zivilgesellschaftlichen Engagements gelingt es der extremen Rechten immer wieder – und durchaus mit Unterstützung aus konservativen und liberalen Kreisen – ihre Gegner:innen im Kampf um die öffentliche Aufmerksamkeit als eigentlich undemokratisch und an den Verfahrensregeln der Politik vorbeigiegender Usurpatoren der Zivilgesellschaft zu disqualifizieren.

Aus diesen Überlegungen lassen sich keine eindeutigen Handlungsempfehlungen ableiten: Ob man vor diesem Hintergrund zum Beispiel darauf hinwirken möchte, dass die Zivilgesellschaft wieder verstärkt zum Ort der Interessenaushandlung und nicht nur ihrer selektiven politischen Mobilisierung wird, hängt nicht zuletzt von der Frage ab, ob man solches für realistisch und mit dem Anspruch auf universelle Teilhabe an der Zivilgesellschaft vereinbar hält, oder ob man letzteren überhaupt normativ wünschenswert findet. Aber vielleicht ist ja auch schon etwas gewonnen, wenn man zunächst eine reflektierende Distanz gewinnt, aus der deutlich wird, dass es eben nicht nur den vielbeschworenen Kräfteverhältnissen innerhalb der Zivilgesellschaft, sondern durchaus auch der Form, in der solche Kräfteverhältnisse überhaupt artikulierbar werden, geschuldet ist, wie politischer Konflikt gesellschaftlich ausgehandelt wird. Und dass die extreme Rechte nicht vor allem deswegen rassistisch, weil sie die Einstellungen großer Teile der Bevölkerung zum Ausdruck bringt, sondern weil sie sich erfolgreich zunutze macht, auf welche Weise Einstellungen gegenwärtig selektiv politisch relevant gemacht werden.

NILS C. KUMKAR

ist promovierter Soziologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter am SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik der Universität Bremen. Sein jüngstes Buch „Polarisierung. Die Ordnung der Politik“ erschien 2025 bei Suhrkamp.

ZWISCHEN EIGENSINN UND ABHÄNGIGKEIT

Zur Rolle der Zivilgesellschaft im politischen System Deutschlands

Wolfgang Schroeder

Die Geschichte der Bundesrepublik lässt sich auch als eine Geschichte ihrer Zivilgesellschaft lesen. Gemeint ist damit, dass weder die Agenda von Parteien und Regierungen noch deren letztendliche politische Ergebnisse ohne den Einfluss zivilgesellschaftlicher Initiativen zu verstehen sind. Damit ist die Konfliktstruktur zwischen der organisierten Zivilgesellschaft und dem politischen System ein wesentlicher Motor für den politischen Wandel, der in diesem Beitrag beleuchtet wird.

Mit dem politischen System der Bundesrepublik werden im engeren Sinne die verfassungsmäßigen Institutionen von Legislative, Exekutive und Judikative sowie das Parteiensystem bezeichnet. Dabei handelt es sich um die zentralen Entscheidungsinstanzen der repräsentativen Demokratie. Obwohl die organisierte Zivilgesellschaft nicht als formaler Teil des politischen Systems gilt, bestehen zwischen beiden Sphären intensive, durch einen ständigen Wandel geprägte Beziehungen. Hier werden vor allem jene Teile der organisierten Zivilgesellschaft in den Blick genommen, die sich um den gesellschaftlichen Zusammenhalt und seine gesetzliche Rahmung kümmern.

Die organisierte Zivilgesellschaft ist seit einiger Zeit von signifikanten Veränderungen geprägt: *Erstens* versteht sich ein größer werdender Teil der zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht mehr lediglich als abhängiges Vorfeld, das an der Schnittstelle zwischen Gesellschaft und Staat agiert, sondern als eigenständiger Mitgestalter in der Arena der politischen Willensbildung. Damit verändert sich die Konflikt- und Kooperationsstruktur mit Parteien, Parlamenten und der Exekutive. *Zweitens* ist zu beobachten, dass sich in der organisierten Zivilgesellschaft neben den

emanzipativen auch die restaurativen Akteure häufiger, lauter und einflussreicher organisieren. Dies hat zur Folge, dass nicht nur Spannungen zwischen der organisierten Zivilgesellschaft und dem politischen System, sondern auch innerhalb der Zivilgesellschaft bedeutungsvoller werden. Im Folgenden werden die Entwicklung, Funktion und der Zustand der organisierten Zivilgesellschaft sowie deren Einfluss auf das politische System reflektiert.

BEGRIFF UND ZUGESCHRIEBENE FUNKTION

Der Begriff „Zivilgesellschaft“ fokussiert auf die Sphäre öffentlichen Handelns jenseits der Grenzen des Staates, der Wirtschaft und der privaten Haushalte. In diesem Rahmen versuchen Bürgerinnen und Bürger, ihre Anliegen in selbstbestimmter Weise zu regeln. Ehrenamtliches Engagement erbringt nicht nur gesellschaftliche und wirtschaftliche Leistungen, sondern leistet auch einen wichtigen Beitrag zur Systemintegration, eröffnet Partizipationschancen und übernimmt eine Sozialisationsfunktion, indem es Werte und Normen vermittelt, die für die Akzeptanz des politischen Systems von Bedeutung sind. Aus dieser normativ aufgeladenen Perspektive wird die Zivilgesellschaft häufig per Definition als gemeinwohlorientiert charakterisiert.

Zwar gibt es innerhalb der organisierten Zivilgesellschaft unterschiedliche Vorstellungen von der Organisation „des guten Lebens“ und „der guten Gesellschaft“, gleichwohl stehen bei den allermeisten Akteuren die positiven kulturellen und demokratischen Potenziale, die die Integrationskraft der Gesellschaft stärken, im Zentrum. Die organisierte Zivilgesellschaft ist jedoch eine

empirische und analytische Kategorie, die die Gesamtheit aller gesellschaftlichen Aktivitäten und Organisationen umfasst. Hierzu zählen insbesondere Vereine, Verbände, soziale Bewegungen, Bürgerinitiativen, Stiftungen, Genossenschaften oder auch Thinktanks. Diese Organisationen sind zwischen Staat, Markt und Familie positioniert, wobei auch der Terminus des „Dritten Sektors“ (neben Staat und Markt) Anwendung findet. Gemäß dieser Definition wird die organisierte Zivilgesellschaft als intermediäre, organisationale Sphäre zwischen Staat, Markt und Familie verstanden.

Organisierte Zivilgesellschaft meint also kollektives Handeln, orientiert an den Prinzipien unabhängiger Selbstorganisation, gewaltfreier Konfliktbereitschaft und interessenübergreifender Vertretung im Sinne des Gemeinwohls. Von intermediären Akteuren wird insofern gesprochen, als diese innerhalb der Gesellschaft sowie zwischen ihr und dem Staat sowie dem Markt vermitteln. Dabei wird von der normativen Setzung ausgegangen, dass selbstorganisierte Vertreter im Sinne des Gemeinwohls subsidiäre Akteure sind, die einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen und politischen Integration leisten.

ENTWICKLUNG EINES VERHÄLTNISSSES

In den ersten beiden Nachkriegsjahrzehnten standen in der Bundesrepublik der Wiederaufbau, die Westbindung und die Konsolidierung einer wehrhaften Demokratie im Zentrum der politischen Konflikte. Die großen, verbandsförmig organisierten Interessenorganisationen – insbesondere Kirchen, Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Wohlfahrtsverbände – waren eng eingebunden in die Links-rechts-Lagerbildung sowie in einen sich langsam herausbildenden korporatistischen Entscheidungsstil, in dem Regierung und organisierte Interessen im Vorfeld parlamentarischer Beschlüsse konfliktpartnerschaftlich zusammenwirkten. Zwar gab es damals schon eine Fülle kleiner Vereine, Initiativen und sozialer Bewegungen, aber diese blieben eher randständig oder konnten am ehesten im Verbund mit den großen Tankern der organisierten Zivilgesellschaft Aufmerksamkeit erreichen, wie dies beispielsweise in den 1950er Jahren in der Paulskirchenbewegung der Fall war. Das politische System wiederum profitierte von dieser hierarchischen Struktur,

weil sie dazu beitrug, dass gesellschaftliche Konflikte – etwa in der Sozial- und Wirtschaftspolitik – in institutionalisierte Verhandlungsarenen kanalisiert wurden, um die Stabilität der jungen Demokratie zu sichern.⁰¹

In den 1960er Jahren entfaltete sich ein Demokratisierungsschub, der dem Programm der „Demokratisierung der Demokratie“ folgte und in den Neuen Sozialen Bewegungen seinen Ausdruck fand. Befeuert durch die Aktivitäten der Studentenbewegung geriet das eingespielte Verhältnis zwischen politischem System und der organisierten Zivilgesellschaft ins Wanken: Proteste gegen Notstandsgesetze, autoritäre Universitätsstrukturen, den Vietnamkrieg oder den Umgang mit der NS-Vergangenheit artikulierten sich außerhalb etablierter Verbandskanäle und erhielten bald in allen gesellschaftlichen Subsystemen ihre spezifischen Ausdrucksformen. Neue Formen politischer Beteiligung – Demonstrationen, Sit-ins, Graswurzelinitiativen – stellten das Selbstverständnis eines primär repräsentativ verfassten politischen Systems infrage und forderten mehr direkte demokratische Beteiligung.

In den 1970er und 80er Jahren verankerten sich die zahlreichen Neuen Sozialen Bewegungen, insbesondere die Ökologie-, Friedens-, Frauen- und Stadtteilibewegungen in der Gesellschaft. Indem sie pragmatisch systemkritische Positionen stärker mit lokalen Anliegen verbanden, wurden sie anschlussfähig an etablierte Teile der organisierten Zivilgesellschaft und an das politische System. Mit der Parteigründung der Grünen bildete sich ein parlamentarischer Arm für diese Bewegungen. Sie konnten sich nicht zuletzt deshalb so erfolgreich etablieren, weil sie ähnlich wie Union und SPD auf ein weitgefächertes gesellschaftliches Vorfeld bauen konnten. Zugleich diffundierten die Themen, Haltungen und zivilgesellschaftlichen Protestkulturen partiell und modifiziert auch in die etablierten Parteien. Jedenfalls nahmen diese zum Beispiel den Umweltschutz, die Geschlechtergerechtigkeit und die Bürgerrechte dauerhaft in ihre eigene Agenda auf.⁰²

⁰¹ Vgl. Brigitte Grande et al. (Hrsg.), *Zivilgesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland: Aufbrüche, Umbrüche, Ausblicke*, Bielefeld 2021.

⁰² Vgl. Siri Hummel/Rupert G. Strachwitz, *Zivilgesellschaft und gesellschaftlicher Zusammenhalt*, in: APuZ 13–15/2021, S. 35–41.

Der Zerfall der DDR und das Ende der Blockkonfrontation ab 1989 verlieh dem Begriff der Zivilgesellschaft eine zuvor nicht gekannte Popularität: Dazu beigetragen hat maßgeblich, dass die weitgehend friedlichen Revolutionen in Osteuropa als zivilgesellschaftliche Mobilisierung gedeutet wurden, mit der die autoritäre Herrschaft ohne Gewalt überwunden werden konnte. Mit dem Ende der deutschen Teilung stellte sich zugleich die Aufgabe, Engagement- und Organisationserfahrungen in Ost und West, vor allem unterschiedliche Erfahrungen mit Staat, Parteien und Verbänden, in eine gesamtdeutsche Zivilgesellschaft zu integrieren. Zugleich gab es einen Aufwuchs in der staatlichen Förderung demokratischer zivilgesellschaftlicher Strukturen. Vereine, Initiativen und Stiftungen wurden mit Programmen zur „Bürgergesellschaft“, zum Ehrenamt und zur lokalen Demokratie unterstützt. Damit wurden einerseits zivilgesellschaftliche Organisationen als Partner etwa in der Sozial-, Bildungs- oder Integrationspolitik aufgewertet, andererseits entwickelte sich dadurch auch eine strukturelle Abhängigkeit von der Logik öffentlicher Förderung.⁰³

Das Verhältnis zum politischen System hat sich im Laufe der Zeit spürbar verändert: Immer mehr Teile der Zivilgesellschaft verstehen sich nicht mehr als ausdrückliches Verbindungsglied zwischen Bürger und Staat, sondern treten stärker als kritische Instanz auf, die selbst Transparenz, Menschenrechte, Klimaschutz oder Antidiskriminierung gegenüber Regierung und Parlament einfordert. Gleichzeitig nutzen staatliche Akteure häufiger denn je Beteiligungsverfahren – etwa Bürgerdialoge, Beiräte oder konsultative Gremien –, um zivilgesellschaftliche Expertise aufzunehmen, ohne damit die Entscheidungskompetenz der repräsentativen Institutionen zu relativieren.

ZIVILGESELLSCHAFT VON RECHTSAUßEN

Das normative Verständnis von Zivilgesellschaft als Demokratiestabilisator kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch antidemokratische,

rechtspopulistische oder rechtsextreme Akteure, Weltbilder und Einstellungen Teile der organisierten Zivilgesellschaft sind. Ihre Aktivitäten reichen von Kinderfesten, Aufmärschen, Kulturfeiern, eigenen Zeitungen, Podcasts, Bürgersprechstunden bis hin zu eigenen Vereinen, Stiftungen sowie Thinktanks.⁰⁴

Bereits in der Weimarer Republik wurden Teile der organisierten Zivilgesellschaft als „Trainingsplatz“ für „unzivile Ziele“ genutzt.⁰⁵ So wurde die NSDAP Ende der 1920er und Anfang der 30er Jahre häufig dort stark, wo es ihr gelang, Einstellungen und Aktivitäten der organisierten Zivilgesellschaft zu nutzen. Diese Verbindungen in die dichten Netzwerke zivilgesellschaftlicher Organisationen, die das örtliche und gesellschaftliche Leben prägten, trugen auch zum Aufstieg der Nationalsozialisten als Massenbewegung bei. Ungeachtet der Rolle, die die organisierte Zivilgesellschaft im Hinblick auf die NSDAP im Einzelfall spielte, löste diese die eigenständigen organisatorischen Strukturen einer unabhängigen Zivilgesellschaft in den meisten Bereichen nach ihrer Machtübernahme auf.

Galten Gewerkschaften, Kirchen, Sportverbände und Wohlfahrtsverbände lange Zeit als Integrationsmaschinen, die Menschen mit unterschiedlichsten Biografien unter einem Dach vereinen konnten, gelingt es den großen zivilgesellschaftlichen Organisationen heute immer weniger, unterschiedliche Interessen in einem gemeinsamen Projekt zu bündeln. Sinkende Mitgliederzahlen sind nur ein Ausdruck dieser Entwicklung.

Das Postulat einer einseitig „guten“ Zivilgesellschaft greift nicht zuletzt aufgrund von zwei zentralen Entwicklungen zu kurz: *erstens* aufgrund der starken politischen Stellung, die die Rechtsaußenpolitik bei Wahlen und in den Parlamenten errungen hat. *Zweitens* geraten die zivilgesellschaftlichen Organisationen selbst ins Visier, wenn beispielsweise Kirchen und Wohlfahrtsverbände für ihr Engagement in der Flücht-

03 Vgl. Eckhard Priller, Zur Entwicklung der Zivilgesellschaft in Deutschland. Herausforderungen, Tendenzen und Probleme, 10. 9. 2015, www.maecenata.eu/2015/09/10/zur-entwicklung-der-zivilgesellschaft-in-deutschland-herausforderungen-tendenzen-und-probleme.

04 Vgl. Wolfgang Schroeder et al., Einfallstor für rechts? Zivilgesellschaft und Rechtspopulismus in Deutschland, Frankfurt/M.–New York 2022.

05 Vgl. Sven Reichardt, Zivilgesellschaft und Gewalt. Einige konzeptionelle Überlegungen aus historischer Sicht, in: Jürgen Kocka et al., Neues über Zivilgesellschaft. Aus historisch-sozialwissenschaftlichem Blickwinkel, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, WZB Discussion Paper P 01-801/2001, S. 45–80.

lingshilfe kritisiert, rechte Betriebsratslisten aufgestellt oder die wechselseitige Unterstützung zwischen Staat und Zivilgesellschaft in der Gemeinwohlorganisation moniert werden. Es ist erkennbar, dass die Aktivitäten von Rechtsaußen sowohl in die etablierten Strukturen der organisierten Zivilgesellschaft eindringen, als auch, dass sie in der Gründung eigener zivilgesellschaftlicher Gegenorganisationen münden.

GESELLSCHAFTSBEDÜRFTIGKEIT DES STAATES

Die organisierte Zivilgesellschaft ist bisher eine Wachstumsbranche, in deren Zentrum die Vereine stehen. Über 90 Prozent der Organisationen kommen aus ihrer „Welt“. 1960 gab es in der Bundesrepublik rund 86 000 eingetragene Vereine, 2022 waren es über 655 000. Die organisierte Zivilgesellschaft stellt darüber hinaus „einen relevanten Faktor im deutschen Arbeitsmarkt dar, der in seiner quantitativen Bedeutung im Vergleich zu anderen Sektoren häufig unterschätzt wird“.⁰⁶ 2016 betrug die Zahl der hauptamtlich Mitarbeitenden im Dritten Sektor 3,6 Millionen – und damit 9,9 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen und geringfügig Beschäftigten. Davon entfielen 61 Prozent auf den Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens.⁰⁷ Allein das Feld der freien Wohlfahrtspflege kommt auf rund zwei Millionen hauptamtlich Beschäftigte und zusätzlich drei Millionen ehrenamtlich Aktive.⁰⁸ Auffallend ist, dass die Neugründungen zuletzt weniger geworden sind, während immer mehr Vereine aufgelöst werden. Dies deutet auf eine gewisse Erschöpfung hin. Eine außerordentlich dynamische Entwicklung lässt sich hingegen für die Stiftungen vermerken, deren Zahl zwischen 2000 und 2024 von rund 10 000 auf mehr als 26 000 angestiegen ist.⁰⁹

06 Christian Hohendanner et al., Zivilgesellschaft als Arbeitsmarkt, in: Holger Krimmer (Hrsg.), Datenreport Zivilgesellschaft, Wiesbaden 2019, S. 93–112, hier S. 111.

07 Vgl. ebd., S. 94, S. 98.

08 Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, Gesamtstatistik, o. D., www.bagfw.de/veroeffentlichungen/statistik/detailseiten-statistik-2020/detailseite-gesamtueberblick; dies., 100 Jahre BAGFW, 2024, www.bagfw.de/ueber-uns/100-jahre-bagfw.

09 Vgl. Bundesverband Deutscher Stiftungen, Entwicklung der Stiftungserrichtungen 2000–2024, 2024, www.stiftungen.org/fileadmin/stiftungen_org/Stiftungen/Zahlen-Daten/2025/Grafi_k1.pdf.

Der Anteil freiwillig Engagierter ab 14 Jahren ist zwischen 1999 und 2024 von 30,9 auf 36,7 Prozent gestiegen, zugleich gibt es in den vergangenen Jahren einen leichten Rückgang. Die Engagementquoten unterscheiden sich nach Bevölkerungsgruppen, insbesondere nach Bildungsgrad, aber auch regional, etwa zwischen Ost- und Westdeutschland.¹⁰ In Ostdeutschland konnte sich bisher kein vergleichbar tradiertes Organisationswesen etablieren. Nach der Wiedervereinigung wurden zivilgesellschaftliche Organisationen, beispielsweise in Arbeitswelt, im kirchlichen Bereich und in den Wohlfahrtsverbänden, vielfach erst neu aufgebaut, nicht selten als Ergebnis eines problematischen „Institutionentransfers“ von West- nach Ostdeutschland. Auch wenn weiterhin Differenzen bleiben, sind Annäherungen deutlich sichtbar. So stieg der Anteil der freiwillig Engagierten in Ostdeutschland zwischen 1999 und 2024 von 24,7 auf 34,0 Prozent (in Westdeutschland von 32,6 auf 37,3 Prozent).¹¹ Das alles ändert aber nichts daran, dass es vielen Organisationen sowohl im Osten wie auch im Westen schwerfällt, hinreichend viele und verlässliche Menschen für ihre Aufgaben zu gewinnen.

Hinzu kommt, dass zivilgesellschaftliche Organisationen auch Aufgaben übernehmen, die von einzelnen Beobachtern als „Kompensation“ politischer Versäumnisse identifiziert werden. Gemeint ist damit, dass die „Verantwortung für den Zugang zu Elementargütern und teilhabesichernden Dienstleistungen in die Zivilgesellschaft“ verlagert werde – etwa in der Flüchtlingshilfe, in der Armutsbekämpfung oder in der lokalen Integrationsarbeit.¹² Dies sei zugleich im Sinne einer staatlich geförderten „Informalisierung von Arbeit“ zu verstehen, wodurch die Grenzen zwischen Freiwilligen- und Erwerbsarbeit unschärfer würden. Daraus ergebe sich ein weiterer Baustein der Ambivalenz im Verhältnis zwischen politischem System und Zivilgesellschaft: Einerseits wird die organisierte Zi-

10 Vgl. Julia Simonson et al., Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2019, Wiesbaden 2022, S. 62 ff.

11 Vgl. ebd., S. 88; Anne Fritzsche et al., Freiwilliges Engagement in Deutschland. Zentrale Ergebnisse des Sechsten Deutschen Freiwilligensurveys, Berlin 2025, S. 45.

12 Tine Haubner/Silke van Dyk, Die Verzivilgesellschaftlichung der sozialen Frage. Freiwillige und Hilfebedürftige im Strukturwandel des Wohlfahrtsstaats, in: Fabian Kessler/Holger Schöneville (Hrsg.), Mitleidsökonomie, Weinheim–Basel, 2024, S. 46.

vilgesellschaft als Partner der Politik gebraucht, zugleich wird sie als unbequemer Kritiker wahrgenommen, der auf strukturelle Defizite staatlicher Steuerungsfähigkeit und auf normative Divergenzen hinweist.

SELBSTORGANISATION

Viele Organisationen der Zivilgesellschaft übernehmen Tätigkeiten, die den Staat entlasten. Die Übertragung von Aufgaben findet nicht nur in Krisen statt, sondern ist strukturell verankert. Dies zeigt sich etwa, wenn der Staat Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge an die Wohlfahrtsverbände überträgt oder im Falle der Tarifautonomie den Gewerkschaften einen Monopolspruch zum Verhandeln von Löhnen und Arbeitsbedingungen zugesteht. Die zugrunde gelegte Gesellschaftsbedürftigkeit des Staates ist jedoch keine Einbahnstraße.

Häufig sind die selbst erwirtschafteten Mittel der zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht so umfassend, dass sie ihre Ziele aus eigener Kraft finanzieren können. So gibt es eine Staatsbedürftigkeit der organisierten Zivilgesellschaft im Sinne eines „ermöglichenden Staates“ bzw. einer „Gewährleistungsverantwortung“ des Staates. Diese zeigt sich in zwei Dimensionen: *Erstens* setzt der Staat die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Handeln der Akteure der organisierten Zivilgesellschaft. *Zweitens* stellt er finanzielle Ressourcen zur Verfügung, um die Übernahme bestimmter Funktionen durch zivilgesellschaftliche Organisationen zu unterstützen oder überhaupt erst zu ermöglichen. Beispiele hierfür sind die Kultur- und Sportförderung, der Einzug der Kirchensteuer sowie die Bereitstellung von Mitteln für Projekte, die sich für Toleranz, Vielfalt, gesellschaftlichen Zusammenhalt und gegen Extremismus einsetzen. Hier ist insbesondere das seit 2015 bestehende und vom Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend verantwortete Programm „Demokratie leben!“ zu nennen, das 2026 über ein Fördervolumen von 186 Millionen Euro verfügt,¹³ sowie

das seit 2010 laufende Programm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ des Bundesinnenministeriums.

ZWISCHEN KOOPERATION UND KONFLIKT

Der Staat und die organisierte Zivilgesellschaft kooperieren im Bereich der kritischen Infrastruktur und der sozialen Daseinsvorsorge – etwa über Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Hilfsorganisationen und Feuerwehren –, schon sehr lange miteinander. Dieses enge Verhältnis wechselseitiger Unterstützung ist in den vergangenen Jahren vor allem in der Menschenrechts-, Sicherheits-, Migrations- und Demokratiep Politik enorm unter Druck geraten. Dabei spielen auch Diskussionen um geplante Verschärfungen im Bereich der inneren Sicherheit eine Rolle, die den Ermittlungsbehörden umfangreichere Befugnisse für Personenkontrollen und die Auswertung biometrischer Daten einräumen würden.¹⁴ Kritiker befürchten dadurch eine massive Einschränkung von Freiheitsrechten. Insbesondere Organisationen wie Amnesty International, AlgorithmWatch oder Digitale Freiheit kritisieren, dass Asylsuchende und Geflüchtete schon von bisherigen Maßnahmen unverhältnismäßig betroffen seien. Die Spannungslinie verläuft hier zwischen einem sicherheitspolitisch agierenden Staat und einer Zivilgesellschaft, die darauf achtet, dass demokratische Grund- und Menschenrechte als rote Linien eingehalten werden.¹⁵

Ursächlich für diese Konfliktstruktur ist, dass die Akteure der organisierten Zivilgesellschaft, die in diesen Feldern aktiv sind, sich im Fahrwasser eines nervösen Parteienwettbewerbs bewegen. Damit hat sich für beide Seiten ein Dilemma ergeben: Der Staat braucht die Zivilgesellschaft, um das liberale politische System zu stabilisieren, während zugleich der dafür notwendige Konsens in der Mitte des Parteienspektrums weniger belastbar geworden ist. Einerseits hat sich der programmorientierte Austausch zwischen einem Teil der politischen Entscheidungsträger und der organisierten Zivilgesellschaft institutionell verdichtet, andererseits hat er an produk-

13 Vgl. Bundesministerium für Bildung, Jugend, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bundesprogramm „Demokratie leben!“, 11.3.2025, www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen--73948; Claudia Heine, Förderpraxis auf dem Prüfstand, 19.12.2025, www.das-parlament.de/inland/familie/foerderpraxis-auf-dem-pruefstand.

14 Vgl. Deutscher Bundestag, Gesetzentwürfe zur Umsetzung des „Sicherheitspakets“ angenommen, 21.10.2024, www.bundestag.de/1023860.

15 Vgl. Priller (Anm. 3).

tiver Intensität verloren, weil er von Misstrauen überlagert wird.¹⁶

Es deutet viel darauf hin, dass zwischen der Gesellschaftsbedürftigkeit des Staates, dem Kern des politischen Systems, und der Staatsbedürftigkeit der organisierten Zivilgesellschaft eine aktuell nur schwer aufzulösende Blockade besteht. Einzelne politische Akteure werfen dem engagierten politischen Teil der organisierten Zivilgesellschaft eine nicht legitimierte politische Einflussnahme vor. Anschaulich wird das belastete Verhältnis an den verschärften Anforderungen hinsichtlich Transparenz und politischer „Neutralität“ der zivilgesellschaftlichen Organisationen. Zugleich hat es bereits einzelne Fälle des Entzugs der steuerrechtlichen Gemeinnützigkeit gegeben – am prominentesten 2014 im Fall der globalisierungskritischen Organisation Attac. Besonders pointiert wirkte in diesem Zusammenhang im Februar 2025 eine Kleine Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion,¹⁷ in der sie den Vorwurf erhob, dass staatlich geförderte Organisationen das Neutralitätsgebot verletzen, was vielfach als Einschüchterungsversuch interpretiert wurde. Über 1700 Wissenschaftler und zahlreiche Organisationen kritisieren daraufhin, dass zivilgesellschaftliche Akteure pauschal unter Verdacht gestellt und Narrative eines „tiefen Staates“ bedient werden.¹⁸

In diesem Kontext wächst übrigens auch das Misstrauen gegenüber etablierten Akteuren wie den Wohlfahrtsverbänden und Kirchen. Zahlreiche Organisationen weisen darauf hin, dass der veraltete Rechtsrahmen zur Gemeinnützigkeit politisches Engagement für Demokratie, Menschenrechte oder Antirassismus einschränkt, womit auch hilfsbedürftige Gruppen verunsichert würden. Deshalb wird seitens der organisierten Zivilgesellschaft immer wieder gefordert, dass der Gemeinnützigkeitsbegriff erweitert und klarer gefasst wird, um zivilgesellschaftliches Engagement nicht durch die Angst vor dem Verlust der Förderbedürftigkeit auszubremsen. Träger

verweisen in den vergangenen Jahren verstärkt auf eine wachsende Diskrepanz zwischen politischer Rhetorik zur Bedeutung der Zivilgesellschaft und der tatsächlichen Förderpolitik. Unsicherheit über Programme und kurzfristige Projektfinanzierung bringen insbesondere demokratie-, bildungs-, und präventionsorientierte Initiativen in existenzielle Gefahr. Zwar gibt es umfangreiche Beteiligungsprozesse – etwa bei Engagement- oder Demokratiestrategien –, zivilgesellschaftliche Akteure kritisieren aber, dass die Ergebnisse nicht in eine stabile Stärkung der Strukturen münden. Sie sehen sich dadurch als „Lückenbüßer“ politischer Versäumnisse, ohne verlässlich abgesicherte Rahmenbedingungen zu erhalten.

Die Entwicklung und Ausdifferenzierung der organisierten Zivilgesellschaft zeigt, dass sie weder als bloßes Unterstützungs- oder Legitimationsinstrument staatlicher Politik noch als oppositionelle Gegenmacht zu verstehen ist, sondern als eigenständige Sphäre, die demokratische Prozesse ergänzt, korrigiert und mitgestalten will und kann. Die weitere Entwicklung dieses Verhältnisses wird davon abhängen, inwieweit es gelingt, institutionelle Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass zivilgesellschaftliche Autonomie gesichert und zugleich ihre Beiträge zur Lösung komplexer gesellschaftlicher Probleme konstruktiv in das politische System eingebunden werden.¹⁹ Um die Gesellschaftsbedürftigkeit des Staates und die Staatsbedürftigkeit der organisierten Zivilgesellschaft für beide Seiten weiterzuentwickeln, braucht es eine immerwährende Gesprächsbereitschaft und ein erhebliches Maß an Frustrationstoleranz. Eine gute Alternative dazu gibt es in der freien und offenen demokratischen Gesellschaft nicht.

¹⁶ Vgl. Lobby Control, Desinformation, Diffamierung und Defunding: Zivilgesellschaft unter Druck, Köln 2025.

¹⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, Politische Neutralität staatlich geförderter Organisationen, Bundestagsdrucksache 20/15035, 24.2.2025.

¹⁸ Vgl. Olaf Zimmermann, Eigentlich – über das gestörte Verhältnis der Politik zur Zivilgesellschaft, 27.1.2025, www.kulturrat.de/themen/texte-zur-kulturpolitik/eigentlich-ueber-das-gestoerte-verhaeltnis-der-politik-zur-zivilgesellschaft.

¹⁹ Vgl. Priller (Anm. 3).

WOLFGANG SCHROEDER

ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Kassel und Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

PRÜFSTEIN GEMEINNÜTZIGKEIT

Rechtlicher Rahmen und Handlungsoptionen für zivilgesellschaftliche Organisationen

Vivian Kube

Gemeinnützige Vereine stehen derzeit massiv unter Druck. Was als vereinzelte Kritik begann, hat sich zu einer systematischen Infragestellung der politisch engagierten Zivilgesellschaft entwickelt. Die Politikwissenschaftlerin Siri Hummel beschreibt dieses Vorgehen als bekannte autoritäre Strategie: Wer demokratische Räume schwächen will, greift jene Organisationen an, die gesellschaftliches Engagement bündeln, Missstände öffentlich machen und staatliches Handeln kontrollieren.⁰¹ Diffamierung, ständiges Infragestellen der Legitimität und die Konstruktion eines vermeintlich „parteipolitischen“ Missbrauchs der Gemeinnützigkeit gehören dabei zum üblichen Repertoire. Einen traurigen Höhepunkt markierte im vergangenen Jahr die parlamentarische Anfrage der CDU/CSU-Fraktion mit 551 Fragen zur politischen Neutralität gemeinnütziger Organisationen.⁰²

Bereits seit Längerem zielen zahlreiche Anfragen insbesondere der AfD darauf ab, zivilgesellschaftliche Akteure unter Rechtfertigungsdruck zu setzen; in mehreren Bundesländern droht die Partei Vereinen, die sich etwa gegen Rechtsextremismus engagieren oder demokratiepolitisch Stellung beziehen, offen mit der Aberkennung der Gemeinnützigkeit oder mit Anzeigen bei Finanzbehörden. Der Fall des globalisierungskritischen Netzwerks Attac steht dabei als mahnendes Beispiel: Mit der Entscheidung des Bundesfinanzhofs (BFH) 2019, Attac die Gemeinnützigkeit zu entziehen,⁰³ ist die Unsicherheit darüber, in welchem Umfang gemeinnützige Organisationen politisch tätig sein dürfen, erheblich gewachsen. 2021 kündigte die rot-grün-gelbe Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag zwar an, das Gemeinnützigkeitsrecht zu modernisieren und klarzustellen, dass politische Betätigung im Rahmen der satzungsmäßigen Zwecke zulässig sei. Diese Chance blieb jedoch ungenutzt.⁰⁴

Viele Organisationen, die sich für Demokratiearbeit, Menschenrechte und politische Bildungsarbeit engagieren, stehen daher vor der herausfordernden Frage: Inwieweit darf die staatlich geförderte Zivilgesellschaft politisch sein, ohne ihre Gemeinnützigkeit zu riskieren? Im Folgenden werden die rechtlichen Grenzen der Gemeinnützigkeit skizziert, aber auch die bestehenden Möglichkeiten innerhalb dieses Rahmens aufgezeigt – denn trotz der aktuellen Angriffe bietet das Gemeinnützigkeitsrecht nach wie vor erhebliche Spielräume für wirksame politische Betätigung.

VERFASSUNGSRECHTLICHER HINTERGRUND

Demokratie lebt nicht nur von Wahlen, sondern auch von einer politisch aktiven, kritischen Zivilgesellschaft. Diesen Aspekt gelebter Demokratie hat das Bundesverfassungsgericht 1985 im sogenannten Brokdorf-Urteil anhand der Versammlungsfreiheit eindrucksvoll beschrieben: „Sie [Versammlungen] bieten (...) die Möglichkeit zur öffentlichen Einflussnahme auf den politischen Prozess, zur Entwicklung pluralistischer Initiativen und Alternativen oder auch zu Kritik und Protest (...); sie enthalten ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie, das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren“.⁰⁵

Die Versammlungsfreiheit in Artikel 8 des Grundgesetzes (GG) bildet neben der Vereinigungsfreiheit in Artikel 9 ein wichtiges Grundrecht der kollektiven Meinungsbildung und -kundgabe. Aber muss der Staat zivilgesellschaftliche Organisationen deshalb auch fördern? Für eine staatliche Förderung gibt es verschiedene Begründungsansätze, die allesamt verfassungsrechtlich nicht zwingend sind. So wird die steuerliche

Begünstigung gemeinnütziger Organisationen zum Beispiel mit der Entlastung des Staates begründet.⁰⁶ Gemeinnützige Vereine kümmern sich um vielfältige Bereiche des Gemeinwohls, die wichtige staatliche Aufgaben betreffen. Da der Staat dadurch entlastet wird und weniger Kosten hat, gelten für gemeinnützige Körperschaften immerhin zahlreiche Steuererleichterungen und -befreiungen; und wer an sie spendet, kann die jeweiligen Beträge von der Einkommensteuer absetzen.

Neben ihren Beiträgen zum Gemeinwohl übernehmen gemeinnützige Organisationen auch demokratische und verfassungsrechtliche Aufgaben, die eigentlich der Staat zu erfüllen hat. In Paragraph 52 der Abgabenordnung (AO) – dem zentralen Gesetz im deutschen Steuerrecht – ist aufgeführt, welche Zwecke als gemeinnützig anerkannt werden. Einige Zwecke decken sich dabei mit (früheren) Staatszielbestimmungen, etwa der Natur-, Klima- und Tierschutz aus Artikel 20a GG. Andere Zwecke betreffen grundrechtlich geschützte Bereiche wie die Kunstfreiheit und die Wissenschaftsfreiheit, sodass das Gemeinnützigkeitsrecht auch als Grundrechtsförderungsrecht verstanden wird.⁰⁷ Die Förderung der Zivilgesellschaft über die Gemeinnützigkeit erfüllt also eine ganze Reihe von teilweise verfassungsrechtlich motivierten Zwecken.

Im Europäischen Verfassungsrecht finden sich noch deutlichere Worte für eine politisch aktive Zivilgesellschaft: Artikel 11 des EU-Vertrags

verpflichtet die Organe der EU dazu, den Bürger*innen und Verbänden die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen. Außerdem soll ein offener, transparenter und regelmäßiger Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft gepflegt werden. Aus der Vereinigungsfreiheit aus Artikel 12 der Charta der Grundrechte der EU leitet der Europäische Gerichtshof sogar her, dass staatliche Maßnahmen, die die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Vereinigungen erheblich erschweren, rechtfertigungsbedürftige Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit sind. Darunter fallen auch Rechtsvorschriften, die die Möglichkeit einschränken, Finanzmittel zu erhalten.⁰⁸

So weit werden die kollektiven Grundrechte der deutschen Verfassung bisher zwar nicht ausgelegt – aber dennoch ist klar, dass sie über das Gemeinnützigkeitsrecht auch nicht beschränkt werden dürfen. Neben der Versammlungsfreiheit gilt dies ebenso für die Meinungsfreiheit.⁰⁹ So stellte etwa das Oberlandesgericht Karlsruhe 2021 fest, dass der Erhalt staatlicher Zuwendungen nicht dazu führt, dass eine gemeinnützige Organisation sich nicht mehr auf ihre Meinungsfreiheit nach Artikel 5 Absatz 1 GG berufen darf.¹⁰ Der ehemalige AfD-Landtagsabgeordnete Stefan Räßle scheiterte damit mit einer Unterlassungsklage gegen die Amadeu Antonio Stiftung, die ihn als „erklärter Antisemit und Holocaust-Relativierer“ bezeichnet hatte.

Auch die Grenzen der Gemeinnützigkeit ergeben sich aus dem Verfassungsrecht, genauer aus der Verschränkung zwischen Steuerrecht und Verfassungsrecht. Denn Spenden an gemeinnützige Organisationen sind vom zu versteuern den Einkommen abziehbar. Das heißt, der Staat unterstützt jede Spende, indem er auf Steuern verzichtet. Dabei gilt: Je höher die Spende, desto höher ist auch die staatliche Unterstützung. Menschen, die mehr Geld für Spenden aufbringen können, werden also potenziell stärker unterstützt. Damit dies im Falle von Parteispenden nicht dazu führt, dass die politische Meinung

01 Siehe auch den Beitrag von Siri Hummel in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

02 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, Bundestagsdrucksache 20/15101, 12.3.2025, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/151/2015101.pdf>.

03 Vgl. BFH, Urteil vom 10.1.2019 – V R 60/17 –, BFHE 263, 290, BStBl II 2019, 301.

04 Vgl. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP, Berlin 7.12.2021, S. 93, S. 131, www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf; Stefan Diefenbach-Trommer, Modernisierung des Gemeinnützigkeitsrechts: Was bisher geschah – Unzureichender Kabinettsentwurf ist da, 9.4.2024, www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/modernisierung-des-gemeinnuetzigkeitsrechts-ampel-chronik.

05 BVerfG, Beschluss vom 14.5.1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE 69, 315–372, Rn. 66.

06 Vgl. Stefan Winheller et al. (Hrsg.), *Gesamtes Gemeinnützigkeitsrecht*, München 2023³, Teil 1, 1. Rn. 1, beck-online mit weiteren Nachweisen.

07 Vgl. ebd., Rn. 19.

08 Vgl. EuGH, Urteil vom 18.6.2020 – C-78/18, Rn. 114, 118.

09 Vgl. Hannah Gohlke/Vivian Kube, Keine Beschränkung der Meinungsfreiheit über das Gemeinnützigkeitsrecht, in: *Junge Wissenschaft Blog* 90/2021, www.juwiss.de/90-2021.

10 OLG Karlsruhe, Urteil vom 23.6.2021 – 6 U 190/20 –, Rn. 101, 107, juris.

wohlhabenderer Menschen gewissermaßen staatlich prämiert wird, hat das Bundesverfassungsgericht 1992 entschieden, dass Spenden an Parteien nur bis zu einer bestimmten Höhe steuerlich absetzbar sind. Laut Bundesverfassungsgericht muss dies eine Höhe sein, die sich auch Menschen mit durchschnittlichem Einkommen leisten können.¹¹ Derzeit liegt das Limit bei 3300 bzw. 6600 Euro im Jahr (allein/zusammenveranlagte Steuerzahlende).

Diese Grenze würde über das Gemeinnützigkeitsrecht jedoch ausgehebelt, wenn die Spende, die an gemeinnützige Organisationen fließt, am Ende bei einer politischen Partei landen sollte – sei es direkt oder indirekt durch die Unterstützung ihrer Politik. In der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs wurde dieser Gedanke insoweit fortentwickelt, als gefordert wird, dass erstens gemeinnützige Organisationen „parteipolitisch neutral“ agieren müssen und zweitens eine allgemeine „politische Betätigung“ zu begrenzen ist – ein hoher Preis für die Abzugsfähigkeit von Steuern.¹² „Politische Betätigung“ versteht der BFH zudem äußerst weit: Gemeint ist jegliche „Einflussnahme auf die politische Willensbildung“ und die „Gestaltung der öffentlichen Meinung“.¹³

Eine weitere verfassungsrechtliche Begründung, die der BFH für die Begrenzung der politischen Betätigung anführt, ist die Staatsfreiheit der politischen Willensbildung.¹⁴ Ein Grundsatz des Bundesverfassungsgerichts lautet, dass sich in einer Demokratie die Willensbildung frei, offen und unreglementiert vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen muss.¹⁵ Aus diesem Grundsatz zieht der BFH den Schluss, dass es im Rahmen des Zweckes der Förderung der Demokratie und der politischen Bildung nicht zulässig ist, nur ganz bestimmte (politische) Auffassungen zu verbreiten.¹⁶ Dies sei nur im Rahmen der Zwecke zulässig, die der Gesetzgeber in der Abgabenord-

nung festgeschrieben hat. So ganz staatsfrei soll sich die Zivilgesellschaft dann doch nicht entwickeln. Mit Blick auf die erhebliche Beschränkung des Zwecks der politischen Bildung wird dem BFH daher zu Recht ein „verfassungsrechtliches Begründungsdefizit“ vorgeworfen.¹⁷

Dies zeigt, dass die Einschränkung der politischen Betätigung von gemeinnützigen Organisationen keineswegs verfassungsrechtlich so vorgegeben ist und die immer wieder lautstark vorgebrachten Forderungen nach „Neutralität“ und politischer Zurückhaltung deutlich zu hoch aufgehängt werden, wenn sie als zwingende – gar verfassungsrechtlich zwingende – Voraussetzung für Gemeinnützigkeit gehandelt werden. Vielmehr sind derlei Forderungen als politisch motivierte Manöver zu werten, die dem Leitbild einer demokratisch aktiven, kritischen Zivilgesellschaft schaden.

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DES ENGAGEMENTS

Das Klima ist für gemeinnützige Vereine rauer geworden, und die rechtlichen Graubereiche werden von autoritären Kräften instrumentalisiert. Dennoch ist im Rahmen der Gemeinnützigkeit mehr möglich, als teilweise suggeriert wird. Im Folgenden wird erklärt, wieso.

Fokus der Finanzverwaltung

Bei der Prüfung der Gemeinnützigkeit achtet die Finanzverwaltung in erster Linie darauf, wofür finanzielle Mittel verwendet worden sind, was sich vor allem aus den Tätigkeitsberichten ergibt, die dem Finanzamt im Zuge der Steuererklärung vorzulegen sind. Dabei dürfen die Finanzämter die Plausibilität dieser Tätigkeitsberichte auch anhand der öffentlichen Kommunikation des Vereins sowie über die Website und Social-Media-Kanäle überprüfen.

Unter anderem folgende (politische) Tätigkeiten hat der BFH in verschiedenen Urteilen als zulässig erachtet: die Teilnahme an friedli-

¹¹ BVerfG, Urteil vom 9.4.1992 – 2 BvE 2/89 –, BStBl II 1992, 766, BVerfGE 85, 264–328, Rn. 158f.

¹² Vgl. BFH (Anm. 3), Rn. 18.

¹³ BFH, Urteil vom 20.3.2017 – X R 13/15, BStBl. II 2017, 1110 = juris, Rn. 83.

¹⁴ Vgl. BFH, Urteil vom 12.12.2024 – V R 28/23 –, BFHE nn, BStBl II 2025, 431, Rn. 13.

¹⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 19.7.1966 – 2 BvF 1/65 –, BVerfGE 20, 56–119, Rn. 115, 117.

¹⁶ Vgl. BFH (Anm. 14), Rn. 16.

¹⁷ Sebastian Unger, Politische Betätigung gemeinnütziger Körperschaften, Rechtsgutachten im Auftrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte, 30.4.2020, S. 52, https://freiheitsrechte.org/uploads/publications/Demokratie/Rechtsgutachten_Gemeinnuetzigkeit-Gesellschaft_fuer_Freiheitsrechte-2020-Gemeinnuetzigkeit_politisches_Engagement.pdf.

chen Demonstrationen, die kritische öffentliche Information und Diskussion, das Führen und Organisieren von Gesprächen und Veranstaltungen mit Bundes-, Landes-, Kommunalpolitiker*innen, Wissenschaftler*innen, Behördenvertreter*innen sowie anderen gesellschaftlichen Gruppen und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens – und sogar die Organisation eines Volksbegehrens in Hamburg für die Übertragung städtischer Strom-, Fernwärme- und Gasleitungsnetze in die öffentliche Hand. Der Aufruf zur Wahl einer bestimmten Partei bei der Bundestagswahl 2005 wurde im Ergebnis zwar als unzulässig eingestuft, war aber damals laut Finanzgericht für sich genommen noch nicht gemeinnützigkeitsschädlich.

Laut den für die Finanzverwaltung bindenden Verwaltungsvorschriften (dem sogenannten Anwendungserlass zur Abgabenordnung, AEAO) sind außerdem die Einbringung von Fachwissen auf Aufforderung in parlamentarischen Verfahren oder gelegentliche Stellungnahmen zu tagespolitischen Themen im Rahmen der steuerbegünstigten Satzungszwecke zulässig.

Kein allgemeines politisches Mandat

Ganz wesentlich bei all diesen und anderen politischen Tätigkeiten ist die Zweckgebundenheit. Die Tätigkeiten oder politischen Stellungnahmen müssen immer einem der Zwecke aus dem Katalog der Abgabenordnung und jenen der eigenen Satzung entsprechen. Laut dem Anwendungserlass in Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist es vereinzelt auch erlaubt, außerhalb der Satzungszwecke zu tagespolitischen Themen Stellung zu nehmen. Als Beispiel wird ein Aufruf eines Sportvereins für Klimaschutz oder gegen Rassismus genannt (AEAO, § 52 Nr. 16).

Darüber hinaus ist der BFH aber streng: Eine politische Betätigung in Politikfeldern, die sich nicht über die gemeinnützigen Satzungszwecke abdecken lassen, ist nicht zulässig. Zusammenfassend heißt es im ersten Leitsatz des Attac-Urteils: „Wer politische Zwecke durch Einflussnahme auf politische Willensbildung und Gestaltung der öffentlichen Meinung verfolgt, erfüllt keinen gemeinnützigen Zweck i[m] S[inne] von § 52 AO.“¹⁸

¹⁸ BFH (Anm. 3), Rn. 16.

Die früher gebilligte Praxis, über die Zwecke der politischen Bildung und der Demokratieförderung auch andere Themenfelder zu bedienen, wurde mit dem Attac-Urteil stark erschwert, wenn nicht beendet. Denn sowohl bei dem Zweck der politischen Bildung als auch bei der Demokratieförderung wird eine „geistige Offenheit“ verlangt. Zwar dürfen Lösungsvorschläge für Problemfelder der Tagespolitik erarbeitet werden. So entwickelte Ergebnisse dürfen aber nicht durch Einflussnahme auf politische Willensbildung und öffentliche Meinung mittels weiterer Maßnahmen durchgesetzt werden. Kurz: Eigene Auffassungen dürfen nicht öffentlich verbreitet werden. Der Schwerpunkt muss also auf der Vermittlung von Kenntnissen oder Fähigkeiten zur Förderung politischer Wahrnehmungsfähigkeit und politischen Verantwortungsbewusstseins liegen. Inhaltlich muss es dabei um die rechtsstaatliche Demokratie sowie die demokratischen Grundprinzipien gehen, die „objektiv und neutral“ zu würdigen sind. In diesem Rahmen kann dann auch an tagespolitische Ereignisse angeknüpft werden.¹⁹

In der Praxis gleicht dies einem Drahtseilakt. Es ließe sich aber auch vertreten, dass Angriffe auf den Rechtsstaat und die Demokratie eingeordnet werden dürfen oder über die Grundprinzipien der wehrhaften Demokratie aufgeklärt werden darf – etwa über Parteiverbotsverfahren oder die Ausübung der eigenen Grundrechte. Auch Bezug zu behördlichen Äußerungen, etwa zu Einstufungen des Verfassungsschutzes, dürften zulässig sein. Im Urteil zum Zweck der Förderung des demokratischen Staatswesens klingt der BFH hingegen strenger: Die Förderung der Ausübung von Grundrechten soll nicht unter die gemeinnützigen Zwecke fallen.²⁰

Fachzwecke sind besser als allgemeine Zwecke

Deutlich mehr Spielraum besteht bei den sogenannten Fachzwecken, etwa der Förderung des Umweltschutzes und des Klimaschutzes (§ 52 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 AO). Im Rahmen der Förderung dieser Zwecke kann auch einseitig und einflussnehmend agiert werden, wenn ein Zusammenhang mit der Zweckverwirklichung her-

¹⁹ Vgl. ebd., Rn. 23f., 27.

²⁰ Vgl. BFH (Anm. 14), Rn. 16.

gestellt werden kann.²¹ Der Grundsatz der „geistigen Offenheit“ wurde auf die Fachzwecke bisher nicht übertragen.

Die Fachzwecke spielen in vielen Politikfeldern eine Rolle, sodass sich darüber zu vielen Themen Stellung beziehen lässt. Dies wird nicht zuletzt deutlich, wenn zur Auslegung der Zwecke die entsprechenden Fachgesetze, Grundrechte und Völkerrechtsquellen zu Rate gezogen werden.²² Bei der Verfolgung des Zwecks der Förderung der Gleichberechtigung aller Geschlechter (§ 52 Abs. 2 Satz 1 Nr. 18 AO) lässt sich zum Beispiel auf die Verpflichtung zum Gender-Mainstreaming hinweisen, die sich aus Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG sowie aus EU-Recht (etwa Artikel 3 des EU-Vertrages) und vielen Landesgesetzen ergibt.²³

Die Fachzwecke lassen daher manchmal mehr Engagement zu, als es auf den ersten Blick erscheint. So lässt sich zum Beispiel mit dem Zweck der Fürsorge für bestimmte Personengruppen (§ 52 Abs. 2 Satz 1 Nr. 10 AO) umfassende Antirassismuarbeit rechtfertigen. Bei jeder allgemeinen gesellschaftlichen und politischen Themenbearbeitung ist jedoch wichtig, dass der Bezug zu den eigenen Satzungszwecken sachlich fundiert dargelegt wird. Auf Social-Media-Kanälen oder in sonstiger Kommunikation sind Überspitzungen und Polemik zwar zulässig, aber die sachlich fundierte Begründung und Verbindung zu den eigenen Satzungszwecken sollte dokumentiert sein.

Parteilpolitische Neutralität und Verhältnismäßigkeit

Zu beachten ist zudem stets die „parteilpolitische Neutralität“, die sich nicht wortwörtlich aus dem Gesetz, sondern vor allem aus der Recht-

sprechung des Bundesfinanzhofs ergibt.²⁴ Dabei hat es der BFH bisher nur als ausdrücklich unzulässig eingestuft, wenn allein eine bestimmte Partei unterstützt wird.²⁵ Die Kritik an nur einer Partei wird hingegen nicht als per se unzulässig gewertet.²⁶ Jegliche Unterstützung einer einzelnen Partei, etwa durch wiederholte gemeinsame Veranstaltungen oder die Verbreitung von Parteiwerbung, ist also zu vermeiden.

Zugleich besteht keine Pflicht, sich mit allen Parteien gleichermaßen auseinanderzusetzen oder gar alle Parteien auf Veranstaltungen einzuladen. Auch dürfen Anfragen von politischen Parteien als zivilgesellschaftliche Organisationen unbeantwortet bleiben. Bei der Äußerung von Kritik an Parteien ist es wichtig, sachlich fundierte Kriterien anzuwenden und einen Bezug zu den eigenen Zwecken herzustellen. Statt pauschal ganze Parteien abzulehnen, sollten eher einzelne konkrete Forderungen aus dem Parteiprogramm oder von Parteifunktionären eingeordnet werden. Klar ist: Politische Forderungen einer Partei dürfen eingeordnet und kritisiert werden, wenn sie die eigenen Zwecke tangieren.

Des Weiteren darf die politische Betätigung nicht zum Hauptbetätigungsfeld einer gemeinnützigen Organisation werden. In den Verwaltungsvorschriften und der Rechtsprechung finden sich dazu verschiedene Aussagen: So soll die Beschäftigung mit politischen Vorgängen im Rahmen dessen liegen, was das Eintreten für die steuerbegünstigten Zwecke und deren Verwirklichung erfordert.²⁷ Politische Betätigung muss gegenüber der unmittelbaren Förderung des steuerbegünstigten Zwecks in den Hintergrund treten; Tagespolitik darf nicht im Mittelpunkt stehen (AEAO, § 52 Nr. 16). Eine klare Grenze lässt sich aus diesen Aussagen nicht ziehen. Dennoch ist es für zivilgesellschaftliche Organisationen wichtig, neben öffentlichen Stellungnahmen die eigentlichen Tätigkeiten wie Seminare und Workshops nicht zu vernachlässigen und zu dokumentieren, welche finanziellen Mittel jeweils dafür aufgewendet werden.

²¹ Vgl. BFH, Urteil vom 20.3.2017 – X R 13/15 –, BFHE 257, 486, BStBl II 2017, 1110, Rn. 76, 86.

²² Zum Zweck der Förderung der Jugendhilfe (§ 52 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 AO) vgl. Lars Reisner/Deutscher Bundesjugendring, Lasst euch nicht verunsichern: Wie Jugendverbände und -ringe klar politische Haltung zeigen und gemeinnützig bleiben, in: Haltung statt Neutralität, 5.5.2025, www.dbjr.de/artikel/lasst-euch-nicht-verunsichern-wie-jugendverbaende-und-ringe-klar-politische-haltung-zeigen-und-gemeinnuetzig-bleiben.

²³ Gender-Mainstreaming bedeutet, die unterschiedlichen Lebensrealitäten und Interessen von Menschen aller Geschlechter bei sämtlichen Entscheidungen auf allen gesellschaftlichen Ebenen systematisch mitzudenken, um tatsächliche Gleichstellung zu erreichen. Vgl. UN Women, Gender Mainstreaming, www.un.org/womenwatch/osagi/gendermainstreaming.htm.

²⁴ Vgl. Robert Schütz, Politische Betätigung gemeinnütziger Organisationen – Fürchtet euch nicht! in: npoR – Zeitschrift für das Recht der Non Profit Organisationen 3/2021, S. 137–140.

²⁵ Vgl. BFH (Anm. 21), Rn. 94.

²⁶ Vgl. BFH, Urteil vom 23.9.1999 – XI R 63/98 –, BFHE 190, 338, BStBl II 2000.

²⁷ Vgl. BFH (Anm. 21), Rn. 88.

Keine Straftaten

Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass die Tätigkeiten eines Vereins nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstoßen dürfen. Allerdings führt auch nicht jeder Gesetzesverstoß und wohl auch nicht jede Straftat zur Aberkennung der Gemeinnützigkeit. Der Anwendungserlass erklärt ausdrücklich, dass bei der Beurteilung der Auswirkung von Straftaten auf die Gemeinnützigkeit stets die Verhältnismäßigkeit zu beachten ist: „Da es sich beim Entzug der Gemeinnützigkeit nicht um eine Ermessensentscheidung der Finanzverwaltung handelt, stellen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und der ihm innewohnende Bagatellevorbehalt ein unverzichtbares Korrektiv dar, um in Einzelfällen die einschneidende Rechtsfolge des Verlusts der Gemeinnützigkeit auszuschließen.“²⁸

Ob neben Straftaten noch andere Verstöße gegen die verfassungsmäßige Ordnung in Betracht kommen, ist unklar. Der Anwendungserlass der Abgabenordnung nennt zwei Beispiele als Orientierung: So gilt die Nichtbefolgung von polizeilichen Anordnungen als Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung.²⁹ Gewaltfreier Widerstand dagegen ist nicht gemeinnützigkeitsschädlich, da er per se keine Straftat ist.³⁰

Mit Blick auf die Gemeinnützigkeitsschädlichkeit kommt es darauf an, dass das Verhalten einzelnen Personen der gemeinnützigen Körperschaft zugerechnet werden kann. Soweit die Vertretungsorgane im Rahmen ihrer Aufgaben agieren, ist von einer Zurechnung auszugehen, etwa wenn der Vorstand für den Verein handelt. Das ist ebenso der Fall, wenn Arbeitnehmer*innen der gemeinnützigen Organisationen oder deren Hilfspersonen für den Verein tätig werden. Auch Veröffentlichungen auf der Website des Vereins oder unter Nutzung des Logos sind in der Regel dem Verein zurechenbar. Das Handeln von Dritten kann dem Verein dann zugerechnet werden, wenn der Vorstand seine Überwachungs- und Kontrollpflichten grob vernachlässigt hat.

Gerade im Kontext von Demonstrationen können die im Anwendungserlass erwähnten

Szenarien eine Rolle spielen. Problematisch sind daher Aufrufe des Vereins zu entsprechendem Handeln auf Demonstrationen. Soweit der Verein aber nur zur Teilnahme an einer Demonstration aufruft oder diese veranstaltet und es im Rahmen der Versammlung zu rechtswidrigen Handlungen kommt, kann das Verhalten der gemeinnützigen Körperschaft nur dann zugerechnet werden, wenn versammlungsrechtlich normierte Aufsichtspflichten verletzt werden oder trotz Wissen um entsprechende Pläne und der Möglichkeit dies zu unterbinden, nicht eingeschritten wird. Dabei ist jedoch aufgrund der hohen Bedeutung der Versammlungsfreiheit aus Artikel 8 GG zu beachten, dass Veranstalter*innen von Versammlungen wohl nicht jede Gefahr von rechtswidrigen Handlungen ausschließen können.

FAZIT

Die Verunsicherung im Gemeinnützigkeitsrecht verdanken wir zum größten Teil der Instrumentalisierung von rechtlichen Graubereichen durch autoritäre Kräfte. Die beste Strategie dagegen ist eine selbstbewusste Zivilgesellschaft, deren politisches Engagement sich auch auf die jetzige Rechtslage sicher stützen kann. Es ist ein Gewinn für alle, wenn sich zivilgesellschaftliche Akteur*innen weiterhin aktiv für Demokratie einsetzen und Rechtspraktiker*innen sie dabei unterstützen. Vorauseilender Gehorsam ist kein nachhaltiges Schutzkonzept.

VIVIAN KUBE

ist promovierte Juristin und Rechtsanwältin in der Kanzlei KM8 in Berlin mit Schwerpunkt Informationsfreiheitsrecht, strategische Prozessführung und Verteidigung von Grund- und Menschenrechten. Sie ist zudem im Legal Team von FragDenStaat (Open Knowledge Foundation e.V.) und war bei der Gesellschaft für Freiheitsrechte für das Projekt „Civic Space – Verteidigung der Zivilgesellschaft“ verantwortlich.

²⁸ AEAO, § 63 Nr. 6 mit Verweis auf das BFH-Urteil vom 12.3.2020, V R 5/17, BStBl 2021 II S. 55.

²⁹ Vgl. AEAO, § 63 Nr. 5 Satz 4 mit Verweis auf BFH-Urteil vom 29.8.1984, I R 215/81, BStBl 1985 II S. 106.

³⁰ Vgl. ebd. mit Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 10.1.1995 – 1 BvR 718/89 u. a., BVerfGE 92, 1 ff.

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 13. März 2026

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel
Julia Heinrich
Sascha Kneip
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)
Leontien Potthoff (Volontärin)
Isabel Röder
Luise Römer
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

L.N. Schaffrath GmbH & Co. KG DruckMedien, Geldern

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Fazit Communication GmbH
c/o Cover Service GmbH & Co. KG
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

Nächste Ausgabe
14–16/2026, 28. März 2026

PAZIFISMUS



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz