SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Vorwürfe gegen die Zivilgesellschaft in Deutschland

Strachwitz, Rupert Graf

Veröffentlichungsversion / Published Version
Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Strachwitz, R. G. (2025). *Vorwürfe gegen die Zivilgesellschaft in Deutschland.* (Opuscula, 203). Berlin: Maecenata Stiftung. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-105881-7

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

MAECENATA

Rupert Graf Strachwitz

Vorwürfe gegen die Zivilgesellschaft in Deutschland

Opusculum Nr. 203
November 2025

Die Autor*innen

Dr. Rupert Graf Strachwitz studierte Politikwissenschaft und Geschichte und befasst sich seit mehr als 30 Jahren ehren- und hauptamtlich, praktisch, beratend, forschend, schreibend und lehrend mit dem gemeinnützigen Bereich. Er ist Vorstand der Maecenata Stiftung.

Die Maecenata Stiftung

Die **Maecenata Stiftung** ist ein unabhängiger Think Tank zum Themenfeld Zivilgesellschaft, Bürgerengagement, Philanthropie und Stiftungswesen. Sie hat die Rechtsform einer gemeinnützigen Stiftung bürgerlichen Rechts und ihren Sitz in München. Sie wurde 2010 von Rupert Graf Strachwitz gegründet mit den Zwecken (u. a.) der Förderung von Wissenschaft, Bildung und Forschung, Entwicklungszusammenarbeit, internationalem Spendentransfer und zivilgesellschaftlichem Engagement. Seit 2011 vereint sie alle Maecenata-Aktivitäten unter ihrem Dach. Die Stiftung steuert und bündelt die Aktivitäten ihrer Programme und vertritt erarbeitete Positionen nach außen. Sie versteht sich als ideeller Dienstleister der Zivilgesellschaft und tritt für deren transnationale Stärkung sowie für die Entwicklung einer offenen Gesellschaft in Europa und darüber hinaus ein.

Die Reihe Opuscula

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

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

Impressum

Herausgeberin
Maecenata Stiftung
Wallstraße 15a, D-10179 Berlin,
Tel: +49-30-28 38 79 09,
Fax: +49-30-28 38 79 11,

E-Mail: info@maecenata.eu
Website: www.maecenata.eu

Redaktion: Lisa Klisch, Pauline Fritz

ISSN (Web) 1868-1840
URN: urn:nbn:de:0168-ssoar-105881-7

Alle Rechte vorbehalten! Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers. Dieses Werk bzw. Inhalt steht unter einer Creative Commons 3.0 Deutschland Lizenz.
Die Beiträge geben ausschließlich die Meinung der Verfasserin bzw. des Verfassers wieder.

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

Maecenata Stiftung, Berlin 2025

Vorwürfe gegen die Zivilgesellschaft in Deutschland

Eine Stellungnahme[1] von Rupert Graf Strachwitz

Die FDP-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen hat am 13. Mai 2025 einen Antrag unter dem Titel „Schluß mit der Black Box der sogenannten NGO-Finanzierung“ eingebracht[2], der eine Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuß ausgelöst hat. Er knüpft an öffentliche Äußerungen, parlamentarische Anfragen und Anträge an, die etwa seit Beginn dieses Jahres von Abgeordneten der AfD, CSU, FDP und teilweise auch CDU auf der Ebene der Länder, des Bundes und des Europäischen Parlaments bekannt geworden sind. Diese werden begleitet von Veröffentlichungen in den Medien und in Buchform und haben in etwa immer die gleichen Vorwürfe gegen zivilgesellschaftliche Organisationen zum Inhalt:

1. Sogenannte NGO (*non-governmental organisations*) äußern sich gesetzeswidrig zu Themen, die außerhalb ihres Satzungszwecks liegen.
2. Diese Organisationen erhalten hierfür Subventionen aus öffentlichen Mitteln.
3. Die Organisationen verletzen in diesem Zusammenhang ein Neutralitätsgebot.
4. Das Gebaren und die Finanzströme dieser Organisationen sind durch die Bürgerinnen und Bürgern nicht nachprüfbar.
5. Die Mehrheit dieser Organisationen vertritt Positionen, die im allgemeinen Sprachgebrauch als „links“ einzustufen sind.

Ich nehme dazu wie folgt Stellung:

1. Der Ausdruck NGO ist unbestimmt und irreführend. Er bezeichnet im strengen Sinn nur die rd. 6.000 international tätigen zivilgesellschaftlichen Organisationen (darunter kaum eine deutsche), die beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) einen Konsultationsstatus erhalten haben. Dem Antrag läßt sich allerdings entnehmen, daß wohl nicht diese gemeint sind, sondern eine unbestimmte Zahl von Körperschaften, die subjektiv gemeinwohlorientiert, nicht gewinnorientiert, nicht hoheitlich tätig, formell unabhängig und dem Grundsatz der Freiwilligkeit verpflichtet sind. Diese Merkmale haben in Deutschland rd. 700.000 Körperschaften, im wesentlichen Vereine und Stiftungen. Sie werden zusammenfassend üblicherweise weltweit als Zivilgesellschaft (engl. *civil society*) bzw. organisierte Zivilgesellschaft, im Einzelnen als zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO / *CSO*) bezeichnet[3]. Ihr Vorhandensein ist lebendiger und notwendiger Ausdruck einer Bürgergesellschaft.

[1] Der hier vorgelegte Text ist eine geringfügig überarbeitete Version der Stellungnahme, die der Verfasser als geladener Sachverständiger in Vorbereitung einer Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktion der FDP (Drucksache 18/13819) abgegeben hat. Die Anhörung hat am 23. September 2025 stattgefunden.
[2] Antrag der Fraktion der FDP: Schluß mit der Blackbox der sogenannten NGO-Finanzierung - Transparenz und klare Regeln statt Schattenagenda auf Kosten der Steuerzahler. Landtag Nordrhein-Westfalen, Druck-sache 18/13819. 13. Mai 2025
[3] S. hierzu ausführlich: Rupert Graf Strachwitz / Eckhard Priller / Benjamin Triebe: Handbuch Zivilgesellschaft. Berlin: De Gruyter 2020.

Ralf Dahrendorf kennzeichnete dies so:

> „Etwas tun heißt, selbst etwas tun, in freier Assoziation mit anderen. Es führt zur bunten Welt der freiwilligen Verbände und Organisationen, dann auch zu den autonomen Institutionen. Es führt also zur Bürgergesellschaft. Sie ist das Medium des Lebens mit Sinn und Bedeutung der erfüllten Freiheit."[4]

ZGO sind überwiegend, aber nicht alle und nicht notwendigerweise staatlicherseits gem. §§ 51-69 AO als steuerbegünstigt im Sinne des Gemeinnützigkeitsrechts anerkannt. Zur Zivilgesellschaft gehören Wohlfahrtsverbände, Sportvereine, Bildungseinrichtungen, Themenanwälte, international tätige humanitäre Organisationen, Geselligkeitsvereine, Laienchöre und -orchester, Förderstiftungen und andere mehr. Viele von ihnen erfüllen Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge, im wesentlichen unter dem Dach eines der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, und erhalten hierfür auf vertraglicher Basis Leistungsentgelte, im wesentlichen aus kommunalen und Landeshaushalten sowie von gesetzlichen Sozialversicherungsträgern. In diesem Bereich unterliegen die Auftragsverhältnisse mit den ZGO dem verfassungsrechtlich normierten Subsidiaritätsprinzip.

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe sind ebenfalls zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen Vertragspartner öffentlicher Gebietskörperschaften und führen in deren Auftrag gegen Entgelt Maßnahmen durch, übrigens in nicht geringem Umfang auch ausländische Organisationen, bspw. die Gates-Stiftung.

Die größte Gruppe von Organisationen bilden die rd. 80.000 Sportvereine. Viele von ihnen erhalten regelmäßig Zuwendungen aus öffentlichen, im wesentlichen aus kommunalen Haushalten. Ähnliches gilt für zahlreiche Geselligkeitsvereinigungen, bspw. Schützenvereine, die zu Recht aus öffentlichen Mitteln gefördert werden, weil sie Aufgaben der Gemeinschaftsbildung wahrnehmen, die von erheblicher Bedeutung für die Resilienz unserer offenen Gesellschaft sind. Diese mit dem Argument, sie dienten im wesentlichen der Freizeitgestaltung steuerlich schlechter zu stellen, war und ist übrigens demokratietheoretisch nicht zu rechtfertigen.

Alle ZGO äußern sich von jeher und bislang unbestritten öffentlich zu Inhalten, Problemen und aktuellen Fragestellungen aus ihrem Tätigkeitsbereich. In der aktuellen Situation fühlen sich zahlreiche ZGO darüber hinaus aufgerufen, durch öffentliche Äußerungen zur Verteidigung der Demokratie, der Herrschaft des Rechts und der Menschen- und Bürgerrechte[5] gegen extremistische und autoritäre Tendenzen beizutragen. Dies unterstreicht ihre Bedeutung für die Resilienz der Demokratie. Eine Grenze zwischen tätigkeitsbezogenen und allgemeinen Fragestellungen, mit denen sich ZGO an die Öffentlichkeit wenden oder nicht wenden dürfen, ist

[4] Ralf Dahrendorf: Der moderne soziale Konflikt. Stuttgart: DVA 1994, S.495

[5] S. hierzu u.a.:
• Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948,
• Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in Kraft getreten am 23. Mai 1949,
• Europäische Menschenrechtskonvention, völkerrechtlicher Vertrag der Mitglieder des Europarats, abgeschlossen am 4. November 1950 (Deutschland Vertragspartner seit 5. Dezember 1952),
• Charta der Grundrechte der Europäischen Union, verankert in Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union vom 1.Dezember 2009

im Einzelfall oft schwer zu ziehen. Viele Verbände und Vereine äußern ihre Haltung bspw. zum russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine, zu den Problemen des Klimawandels oder zur Resilienz der Demokratie als solcher öffentlich und verschaffen damit Themen öffentliche Aufmerksamkeit, die von Kräften der politischen Mitte weithin unterstützt und mitgetragen werden. Diffiziler einzuordnen ist seit dem 7. Oktober 2023 die Positionierung zum Angriff der HAMAS, zum darauf folgenden Einmarsch der israelischen Armee und die desolate humanitäre Situation in Gaza.

Unstrittig ist, daß eine direkte Unterstützung von Kandidaten für politische Mandate oder Ämter nicht statthaft ist. Allerdings muß eingeräumt werden, daß diese Grenze auch in der Vergangenheit auf allen Seiten des politischen Spektrums relativ regelmäßig überschritten worden ist. Insofern liegt die Vermutung nahe, daß die Ziele der seit Februar d.J. laufenden Kampagne in Wirklichkeit andere sind, namentlich die Behinderung der Verbreitung von Positionen, die mit der der eigenen politischen Partei nicht übereinstimmen.

Bei den ZGO, die die Antragsteller im Auge haben, handelt es sich offenbar nicht um alle genannten, sondern um den relativ sehr kleinen Bereich von ausdrücklich politisch tätigen ZGO. In der Öffentlichkeit wird allerdings durch Darstellungen in den Medien der falsche Eindruck erweckt, es gehe in der Auseinandersetzung um die Zivilgesellschaft insgesamt. Bspw. titelt die Zeitschrift Cicero in ihrer Ausgabe vom September 2025: „Die NGO-Republik“. Im Editorial heißt es:

> Der Begriff Nichtregierungsorganisation, in englischer Abkürzung NGO, erweckt explizit den Eindruck von Staatsferne. Die Realität indes sieht anders aus. Tatsächlich werden nämlich viele dieser angeblich zivilgesellschaftlichen Vereinigungen vom Staat alimentiert.[6]

Die berühmt gewordene, am 24. Februar d.J. veröffentlichte Kleine Anfrage der CDU/CSU Bundestags-Fraktion an die Bundesregierung[7] listet indes 17 Organisationen auf. Ich halte es deshalb für abwegig, das Thema in der im Antrag dargestellten Weise zu generalisieren. Vielmehr sollte auf den korrekten Gebrauch von Fach-Termini geachtet und sollten, vor allem wegen der Bedeutung der Zivilgesellschaft für das Überleben unserer Demokratie, pauschale Vorwürfe unbedingt vermieden werden.

Zur Klärung der Grenzziehung, genauer, um den von mehreren Parteien initiierten Vorhof-Organisationen im Hinblick auf Mißbräuche der Regeln der Parteienfinanzierung einen Verstoß gegen geltendes Recht nachweisen zu können, hat das Bundesfinanzministerium vor Jahrzehnten in den Anwendungserlaß zur Abgabenordnung (AEAO) die Ziff. 15 zu § 52 AO eingefügt. Daß diese Bestimmung nun (wie im Fall ATTAC) benutzt wird, um ZGO die Steuerbegünstigung dann entziehen zu können, wenn sie sich in einem allgemeinen Sinn politisch zu Wort melden, ist insoweit *de lege lata* rechtens, *de lege ferenda* aber dringend revisionsbedürftig. Dabei wird zu beurteilen sein, ob die derzeitige Handhabung mit Art. 2, 5, 8

[6] Alexander Marguier: Bingo! In Cicero, September 2025, S. 3

[7] Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU: Politische Neutralität staatlich geförderter Organisationen“. BT-Drucksache 20/15035 v. 24. Februar 2025

und 9 GG kompatibel ist, aber auch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 Rechnung trägt, in dem es heißt: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit." Die Parteien haben daraus in großer Übereinstimmung eine Art exklusives Grundrecht der Parteien konstruiert. Doch ist zum einen Art. 21 GG eben nicht Teil des Grundrechtekatalogs; zum anderen ist ausdrücklich nur von einem Mitwirkungsrecht, nicht von einem alleinigen Recht die Rede. Hingegen nehmen ZGO zunächst die auch ihnen zustehenden Grundrechte in Anspruch. Wäre dies anders, müßte dies beispielsweise auch Wissenschaftlern und Hochschulinstituten, die gerne und aus guten Gründen zu allgemeinen politischen Fragen Stellung nehmen, verwehrt werden, zumal wenn sie im Staatsdienst, d.h. an staatlichen Hochschulen tätig sind. Und wenn etwa Art. 5 Abs. 2 normiert, das Recht finde seine „Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze", so haben die Verfassungsväter dabei wohl kaum das Steuer- oder Zuwendungsrecht im Sinn gehabt.

Zusammenfassend würde ich mir daher eine weitere Klarstellung durch den Bundesgesetzgeber, aber im Sinne einer lebendigen Demokratie kein Verbot der freien Meinungsäußerung für ZGO wünschen. Letzteres würde ich auch verfassungsrechtlich für bedenklich halten.

2. Richtig ist, daß manche zivilgesellschaftliche Organisationen Subventionen aus öffentlichen Mitteln erhalten, die nicht unter die Kategorien der Leistungsentgelte fallen. Zum besseren Verständnis müssen diese bezüglich ihrer Höhe zunächst ins Verhältnis gesetzt werden. So gewährte die Bundesregierung nach Berechnung des Bundesrechnungshofs Wirtschaftsunternehmen im Jahr 2023 sogenannte Finanzhilfen in Höhe von 45,2 Milliarden Euro. Dies entspricht dem 248-fachen des viel kritisierten Bundesprogramms Demokratie leben, das im gleichen Zeitraum einen Umfang von 182 Millionen Euro hatte, wovon der mit Abstand größte Teil Landes- und Kommunalbehörden gewährt wurde (s.u.). (Hinzu kommen für die Wirtschaft Subventionen aus Landes- und Kommunalhaushalten sowie von der Europäischen Kommission.)

   Nicht als Subvention ist, wie Paul Kirchhof, Verfassungs- und Steuerjurist und Richter am Bundesverfassungsgericht, schon 2003 dargelegt hat, die Freistellung von Steuerpflichten zu bewerten:

   > Die konzeptionelle Alternativität von Steuerzahlung und Gemeinnützigkeit belegt, dass die Gemeinnützigkeit nicht eine Steuersubvention begründet und damit die Prinzipien des Einkommensteuerrechts durchbricht, dass sie vielmehr ein eigenes, das Steuerrecht und insbesondere die Einzelsteuer übergreifendes Rechtsprinzip verfolgt. Wer selbstlos Gemeinwohlzwecke verfolgt, die Lebensgrundlagen des Gemeinwesens festigt, sichert oder erhält, pflegt allgemeine Verfassungsvoraussetzungen, beansprucht nicht einen individuellen privatnützigen Ertrag und kann insoweit außerhalb der Ertragsbesteuerung verbleiben.[8]

   Subventionen werden als institutionelle oder als Projektförderung gewährt, ganz überwiegend als letzteres. Sie sollen die Empfänger in die Lage versetzen, ihre Satzungszwecke besser zu erfüllen, als sie dies nur mit Mitgliedsbeiträgen, Vermögenserträgen, Spenden, Erbschaften oder

[8] Paul Kirchhof: Gemeinnützigkeit — Erfüllung staatsähnlicher Aufgaben durch selbstlose Einkommensver-wendung. In: Monika Jachmann (Hrsg.): Gemeinnützigkeit. Köln: Schmidt (DStJG Band 26) 2003, S.5

Überschüssen aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben könnten. Analog erhalten bspw. Wissenschaftler für ihre Forschungsprojekte, Künstler für ihre Kunstprojekte Fördermittel. Auch hier wird zwischen Auftragsforschung gegen Entgelt und Förderung der Forschung unterschieden.

Richtig ist auch, daß einige ZGO ihre Zwecke in erster Linie überwiegend, in einigen Fällen sogar ausschließlich mit Hilfe von Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln erfüllen. Einzuräumen ist sogar, daß ZGO nur zu dem Zweck gegründet worden sein könnten, öffentliche Mittel in Anspruch nehmen zu können. All dies hat zu starken Abhängigkeiten geführt, zumal dann, wenn die berufliche Existenz von Funktionsträgern damit verbunden war. Aus meiner Sicht ist dies kein guter Zustand, auch wenn nochmals betont werden muß, daß er nur einen sehr kleinen Ausschnitt der Zivilgesellschaft betrifft. Hinzuweisen ist auch darauf, daß staatliche Behörden auf Bundes- und Landesebene in der Vergangenheit von sich aus ZGO initiiert haben (sog. *GONGOs = government-organised non-governmental organisations*), um bestimmte Projekte durchzuführen. Zu den Empfehlungen, die meine Kolleginnen und Kollegen am Maecenata Institut ebenso wie ich angesichts der aktuellen Vorwürfe geben, gehört deshalb die Diversifizierung der Finanzierungsbasis und Verringerung der Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln[9]. Allerdings wird diese zu einer erhöhten Selbständigkeit der ZGO führen, die sich dadurch dem stark gewachsenen Regelungs- und Kontrollbedürfnis der Staatsverwaltung besser entziehen können.[10]

Die Abhängigkeit hat ihren Grund in einem über die letzten 10 – 15 Jahre bei Bund und Ländern gewachsenen Politikverständnis, das zum einen eine großzügige Verteilung von Steuereinnahmen („Gießkannenprinzip“), zum anderen eine sich immer stärker in Politik und Staatsverwaltung ausbildende Tendenz beinhaltete, immer mehr Lebensbereiche beeinflussen und kontrollieren zu müssen, nachdem sich Teile der Wirtschaft und in vielen Bereichen auch die Bürgerinnen und Bürger zunehmend staatlicher Gängelung entzogen haben. Für die Ausreichung solcher Fördermittel hat die Verwaltung über die letzten Jahrzehnte zunehmend einschneidende Instrumente geschaffen: einerseits Förderinstrumente, bspw. die Deutsche Stiftung Engagement und Ehrenamt, andererseits gesetzliche Vorgaben, Bundes- bzw. Landeshaushalte, Ausschreibungen, Bundes- bzw. Landeshaushaltsordnungen, Zuwendungsbescheide, Bewilligungsbedingungen, aufwendige Mittelverwendungsprüfungen usw.[11]

Jeder Zuwendungsempfänger kann ein Lied davon singen, wie aufwendig die Beantragung, Bewirtschaftung und Abrechnung öffentlicher Mittel ist, vermutlich sehr viel aufwendiger als für die Wirtschaft, und wie erbittert bei der Abrechnung um kleine und kleinste Kostenpositionen gestritten wird.

[9] S. hierzu: Rupert Graf Strachwitz: Mit Steuermitteln gegen den Staat agitieren? Berlin: Maecenata (Obser-vatorium Nr. 82) 2025

[10] S. hierzu ausführlich: Ansgar Gessner / Philipp Hoelscher (Hg.): Denkanstöße zur Finanzierung der Zivil-gesellschaft - Chancen für mehr Unabhängigkeit, Dynamik, Innovation und Wirkung. Berlin: Maecenata Stif-tung 2025

[11] Darüber hinaus wird von Fördermittelempfängern in vielen Fällen ein ausdrückliches Bekenntnis zur freiheitlich demo-kratischen Grundordnung gefordert. Nicht selten erfolgt auch eine Überprüfung der Empfänger durch das Bundesamt oder ein Landesamt für Verfassungsschutz.

Dabei ist zu beachten, daß all diese Regeln einseitig und ohne jede vorherige Konsultation oder gar Abstimmung mit der Zivilgesellschaft von den Zuwendungsgebern festgelegt (und permanent, gelegentlich sogar rückwirkend verändert) werden. In der Vergangenheit konnte darüber hinaus häufig festgestellt werden, daß die öffentliche Verwaltung die prinzipiellen Unterschiede zwischen geschuldeten Leistungsentgelten und Honorierungen von Aufträgen einerseits und der Ausreichung von Fördermitteln andererseits (siehe oben) verkennt oder absichtlich oder unabsichtlich nicht beachtet, Verträge über die Erbringung von Leistungen wie Fördermaßnahmen behandelt und öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Vertragsverhältnisse vermischt. Insofern richtet sich der politische Vorwurf der Fehlverwendung (von konkreten Beanstandungen in Einzelfällen abgesehen) zu Unrecht an die Empfänger. Er muß sich vielmehr an die Fördermittelgeber richten, so wie es etwa der Rechnungshof der Europäischen Union vor kurzem unmißverständlich getan hat – was einzelne Abgeordnete des Europäischen Parlaments freilich nicht daran hindern konnte, dies in ähnliche Vorwürfe gegen die Zivilgesellschaft umzumünzen, wie sie in dem hier zu diskutierenden Antrag erhoben werden.

Schon um diesbezüglich keinen Anlaß zu Kritik zu bieten, aber auch aus prinzipiellen Gründen lehnen nicht wenige politisch aktive zivilgesellschaftliche Organisationen (bspw. Greenpeace, Amnesty, Campact und Attac) die Annahme von Zuwendungen aus öffentlichen Haushalten grundsätzlich ab. Aus meiner Sicht ist diese Haltung zu begrüßen. Die Aufnahme von Bestimmungen in die Vergaberichtlinien, die sicherstellen, daß aus Zuwendungsmitteln Kampagnen für oder gegen Maßnahmen des Zuwendungsgebers nicht finanziert werden dürfen, würde ich ebenfalls befürworten.

3. Das in dem Antrag genannte Neutralitätsgebot verpflichtet die Staatsverwaltung, sich gegenüber den Positionen unterschiedlicher Parteien neutral zu verhalten. Daß dies in der Praxis oft anders aussieht und die Mitarbeiter gehalten sind, die politischen Positionen der Leitungsebenen ihrer Häuser zu unterstützen, ist hinlänglich bekannt und kaum einseitig bestimmten Parteien zuzuordnen. In der aktuellen Diskussion ist verschiedentlich vorgetragen worden, dieses Neutralitätsgebot erstrecke sich auch auf alle Empfänger von Fördermitteln aus öffentlichen Kassen, im Extremfall sogar auf alle steuerbegünstigten Körperschaften.

Schon 1972 hat Klaus Schlaich in seiner Habilitationsschrift darauf aufmerksam gemacht, daß dies ein Fallstrick ist:

> Identifiziert sich denn der Staat mit jeder Lehrmeinung, Philosophie oder Staatsauffassung seiner beamteten Professoren, deren Lehrfreiheit er im Rahmen der Verfassungstreue garantiert? […] Die staatlichen Museen, Theater und sonstigen kulturellen Veranstaltungen bringen Kunstauffassungen und politische Vorstellungen zum Ausdruck, ohne daß diese dadurch zur „Staatskunst“ oder zum „Staatstheater“ würden.[12]

Der wissenschaftliche Dienst des Bundestages hat hierzu folgendes ausgeführt:

> Allgemeine Rechtsgrundsätze, aus denen sich für Fördermittelempfänger eine Verpflichtung zur parteipolitischen Neutralität oder eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit Parteien oder Parlamentsfraktionen (etwa bei Veranstaltungen) ergibt, werden soweit ersichtlich weder in der Rechtsprechung, noch in der rechtswissenschaftlichen Literatur diskutiert und sind auch sonst nicht ersichtlich.[13]

Zu der Frage, ob und inwieweit Empfänger von Zuwendungen aus öffentlichen Mit- teln zuwendungsrechtlich dem Neutralitätsgebot unterfallen, führen die wissenschaftlichen Dienste weiter aus:

> Für den Fördermittelempfänger sind die Vorgaben des Zuwendungsbescheides (inklusive dessen Nebenbestimmungen) der entscheidende Orientierungsmaßstab, dem er folgen muss. In dem Zuwendungsbescheid und den mit ihm verbundenen Nebenbestimmungen ist insbesondere der Zuwendungszweck als zentrales Erfordernis des Zuwendungsrechts […] verankert. Allerdings ist der Inhalt eines Zuwendungsbescheides stets eine Frage des konkreten Einzelfalls, so dass an dieser Stelle keine verallgemeinernden Aussagen über mögliche sich aus dem Bescheid ergebende Neutralitätspflichten getroffen werden können. Erkenntnisse für die vorliegende Fragestellung ergeben sich ferner nicht aus den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) oder den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I). Diese Nebenbestimmungen werden vom Bundesministerium der Finanzen erlassen und sind von der Bundesverwaltung grundsätzlich zum Bestandteil der einzelnen Zuwendungsbescheide zu machen.[14]

Zu der Frage, ob eine Verletzung des Neutralitätsgebots gemeinnützigkeitsschädlich sein könnte, hat sich hingegen der Bundesfinanzhof in einem Urteil vom 20. März 2017 geäußert:

> (1) Das Betreiben oder Unterstützen von Parteipolitik ist immer gemeinnützigkeitsschädlich. […]. Dies folgt bereits aus der systematischen Unterscheidung des Ertragsteuerrechts zwischen der Förderung gemeinnütziger Zwecke einerseits (z.B. § 10b Abs. 1, 1a EStG, § 9 Abs. 1 Nr. KStG) und der Förderung politischer Parteien andererseits (§ 10b Abs. 2 EStG; im Bereich des KStG ist insoweit gar keine Begünstigung vorgesehen). Diese Unterscheidung darf nicht durch eine Vermischung dieser Förderobjekte unterlaufen werden. Daher ist insoweit eine strikte Betrachtung geboten.

[12] Klaus Schlaich: Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip. Tübingen: Mohr Siebeck 1972, S. 24
[13] Wissenschaftliche Dienste – Deutscher Bundestag, WD 3: Verfassung und Verwaltung: Ausarbeitung: Neutralitätspflichten für Zuwendungsempfänger. AZ: WD 3 - 3000 - 117/18, 27. April 2018, S. 5
[14] loc. cit., S. 6

> (2) Äußerungen, die zwar in dem Sinne als ‚politisch' anzusehen sind, als sie das Gemeinwesen betreffen, die aber zugleich parteipolitisch neutral bleiben, stehen der Gemeinnützigkeit eine Körperschaft nicht grundsätzlich entgegen. Dies gilt wegen der Erkenntnis, dass der Umweltschutz durch staatliche Maßnahmen in besonders wirksamer Weise gefördert werden kann, vor allem für Körperschaften, die den Umweltschutz fördern. Auch diese Betätigungen müssen aber durch den Satzungszweck der Körperschaft gedeckt sein.[15]

Die besondere Schwierigkeit ist darin begründet, daß nicht in jedem Fall ohne weiteres festgestellt werden kann, ob und inwieweit bestimmte Äußerungen einer ZGO als parteipolitisch oder als politisch in dem Sinne zu bewerten sind, daß sie das Gemeinwesen betreffen. Dies wird daurch zusätzlich erschwert, daß politische Parteien versucht sein könnten, bestimmte Positionen oder die Gegnerschaft zu diesen in ihr Parteiprogramm aufzunehmen, dazu Stellung zu beziehen oder in anderer Weise entsprechendes zu erkennen zu geben, wodurch sie fast jedes Thema aus der zulässigen allgemeinen Beschäftigung ausklammern könnten.[16] Das kann rechtsstaatlich nicht statthaft sein, zumal ZGO in der Regel ohnehin nicht bestimmte Parteien verteidigen oder angreifen, sondern Positionen zu Themen entwickeln und vertreten oder sich, gerade in jüngster Zeit und aus guten Gründen, die Verteidigung der Demokratie gegen autokratische, extreme und populistische Tendenzen angelegen sein lassen (s.o.).

Wo allerdings tatsächlich parteipolitisch argumentiert wird, ist die Grenze des zulässigen überschritten. Daß dies in der jüngsten Vergangenheit bisweilen geschehen ist, ist zuzugestehen, kann aber allenfalls eine Würdigung des Einzelfalls im Lichte des geltenden Rechts, nicht aber einen pauschalen Vorwurf gegen das Handeln aller ZGO rechtfertigen. Zudem ist in Würdigung der gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte, die viel mit einem deutlich verbesserten Bildungsniveau und einem gesteigerten Bewußtsein für politische Prozesse, aber auch mit der Beobachtung des Staatsversagens und der Abnahme des Vertrauens in politische Parteien, Mandats- und Amtsträger (s. u.) zu tun hat, herauszustellen, daß die Vorbereitung politischer Entscheidungen im 21. Jahrhundert in Deutschland anders verläuft als bei der Formulierung des Grundgesetzes (1948/49) oder gar der Grundzüge des Gemeinnützigkeitsrechts vorauszusehen war. Insofern ist eine Anpassung an die allgemeine Gesellschaftsentwicklung angezeigt.

> Nach § 52 Abs. 1 Satz 1 AO verfolgt eine Körperschaft *gemeinnützige* Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern. Diese Formulierung entspricht inhaltlich § 1 Abs. 2 der Verordnung über die Anerkennung der Gemeinnützigkeit und Mildtätigkeit im Sinne des Körperschaftsteuergesetzes vom 22. April 1922.[17]

[15] BFH, Urteil vom 20. März 2017 – X R 13/15, Rn. 91 ff., zit. nach Wissenschaftliche Dienste, loc. cit. S.7f.
[16] Siehe hierzu bspw.: CSU: Deutschland wieder in Ordnung bringen – Unsere Bayernagenda zur Bundes-tagswahl 2025. München 2025, S. 21.
[17] Roman Seer: Gemeinwohlzecke und steuerliche Entlastung. In: Jachmann 2003 loc. cit., S. 26 f.

Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, wie sehr der Rechtsrahmen für ZGO ein Stiefkind der Rechtsentwicklung ist und einer Modernisierung im Sinne einer offenen, liberalen und freiheitlichen Gesellschaft und gerade nicht der Veränderung im Sinne einer Ausweitung der Staatskontrolle über die Gesellschaft bedarf[18].

4. Die sogenannte Transparenz von ZGO ist ein seit langem in Wissenschaft, Politik und Praxis diskutiertes Thema[19], wobei Gesetzgeber und Staatsverwaltung in Deutschland bisher kaum Anstalten gemacht haben, hierfür moderne und vernünftige Regelungen zu entwickeln oder auch nur eine informierte Debatte dazu zu führen. Bis heute sind ZGO gesetzlich nicht verpflichtet, öffentlich retrospektiv über ihre finanziellen Verhältnisse zu berichten, so wie dies für Wirtschaftsunternehmen seit langem selbstverständlich ist. Richtig ist auch, daß sich eine ZGO, die keine Auskünfte über sich erteilen will, sich mangels gesetzlicher Verpflichtung den Veröffentlichungsangeboten weitgehend entziehen kann.

   Ich halte dies für falsch und würde eine gesetzliche Regelung, die eine Verpflichtung zur Offenlegung bestimmter Daten und Fakten beinhaltet, befürworten. Allerdings kann diese nur greifen, wenn sie, wie in der Wirtschaft, mit Richtlinien verbunden ist, wie etwa Jahresabschlüsse abzufassen sind, Vermögen zu bewerten ist usw. Solche Richtlinien fehlen, sodaß mangels Vergleichbarkeit keine Überprüfung stattfinden kann, die üblichen Maßstäben genügen würde.

   Zum Ist-Stand ist auf folgendes hinzuweisen:

   a) Den ZGO ist nur eine „ordnungsmäßige“ Buchführung vorgeschrieben. Ob sie diese nach den Grundsätzen der Kameralistik, in Form einer Einnahmen-Überschußrechnung oder nach Grundsätzen kaufmännischer Buchführung organisieren, bleibt ihnen überlassen.

   b) Das Finanzgebaren der rechtsfähigen Stiftungen bürgerlichen Rechts wird von den Stiftungsbehörden überprüft, die den von ihnen beaufsichtigten Stiftungen inzwischen überwiegend die Prüfung der Jahresabschlüsse durch Wirtschaftsprüfer oder vereidigte Buchprüfer zur Auflage machen. Veröffentlicht werden die Ergebnisse der stiftungsaufsichtlichen Prüfung nicht.

   c) Ebenso haben alle als steuerbegünstigt anerkannten ZGO ihrem zuständigen Finanzamt Jahresrechnungen vorzulegen, die (anders als etwa in den USA) ebensowenig veröffentlicht werden. Die Überprüfung durch die Finanzbehörden erfolgt schon aus Kapazitätsgründen nur kursorisch; allerdings finden durchaus Betriebsprüfungen statt, die denen bei Wirtschaftsunternehmen entsprechen.

[18] s. zu diesem Komplex auch: Jonas Deyda: Ein etatistisches Missverständnis. Warum parteipolitische Neu-tralität den Staat nicht verpflichtet, der geförderten Zivilgesellschaft parteifeindliche Äußerungen zu ver-bieten, VerfassungsBlog, 28. August 2024

[19] S. hierzu ausführlich: Rupert Graf Strachwitz: Transparente Zivilgesellschaft? Accountability und Compli-ance in Non-profit-Organisationen. Schwalbach: Wochenschau 2015

d) Die zahlreichen Register, in denen ZGO inzwischen eingetragen werden müssen (bspw. Vereinsregister, Register gem. DSGVO, Lobbyregister, Zuwendungsempfängerregister, ab 2028 Stiftungsregister) geben sehr unterschiedliche und insgesamt eher kaum aggregierbare Auskünfte. Sie sind eher unter dem Vorzeichen Bürokratieabbau zu würdigen.

e) Das Institut der Wirtschaftsprüfer hat Richtlinien für die Wirtschaftsprüfer erlassen, die Stiftungen und Vereine prüfen. Doch beinhalten diese allenfalls Hinweise zur Prüfung der Erfüllung der Satzungszwecke.

f) Die durch die Zivilgesellschaft selbst begründeten öffentlich einsehbaren Registrierungsmöglichkeiten (bspw. Spendensiegel des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen, Initiative Transparente Zivilgesellschaft bei Transparency International Deutschland, Spendenzertifikat des Deutschen Spendenrats, Stiftungsdatenbank des Bundesverbandes deutscher Stiftungen) können wegen mangelnder Übereinstimmung in der Bewertung und Aufschlüsselung keine befriedigende Auskunft über das Finanzgebaren der ZGO insgesamt geben. Gleiches gilt für die überwiegend auf den eigenen Webseiten der ZGO veröffentlichten Angaben.

g) Was die Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln betrifft, so werden hierzu in der Regel von den entsprechenden Behörden Auflistungen veröffentlicht. Allerdings schaffen sie nicht allen Fällen vollständige Klarheit. So verzeichnet bspw. die Liste der Fördermittelempfänger des Programms ‚Demokratie Leben' für 2025 unter anderen das Bayerische Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (€ 2.527.311,05), das Hessische Ministerium des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz (€ 2.121.827,82 €) und das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt (€1.884.805,00€) als Fördermittelempfänger im Programmbereich Landesdemokratiezentren.[20] Unklar bleibt, ob diese (und andere) Landesministerien die Mittel selbst verbraucht oder sie an Dritte weitergereicht haben. Zu vermuten ist, daß CDU- bzw. CSU-geführte Landesministerien diese Mittel nicht, wie die Antragsteller vermuten, vorwiegend "linken" Gruppierungen zugewendet haben.

h) Von erheblicher Bedeutung für die ZGO, die Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln erhalten, sind die einzureichenden Verwendungsnachweise nach (unterschiedlichen) Vorgaben der Fördermittelgeber. Ihre Erstellung erfordert bei den ZGO einen erheblichen Aufwand. Die Prüfung der Verwendungsnachweise wefolgt zwei-, in vielen Fällen dreifach: durch die ausreichende Behörde (oder bespw. die Deutsche Stiftung Engagement und Ehrenamt), durch ein Verwaltungsamt (bspw. Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten) und durch den Bundes- bzw. einen Landesrechnungshof.

[20] Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben: Bundesprogramm „Demokratie leben!" Informationen zur Förderung aller Projekte für das Förderjahr 2025. Stand 17. Februar 2025

i) Für die ZGO viel gravierender als der pauschale Ruf nach Transparenz sind die Anforderungen, die die sich immer weiter verschärfenden Regeln hinsichtlich Steuerhinterziehung, Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche an die ZGO stellen. Die intergouvernementale Organisation FATF sowie die Europäische Kommission haben hierzu unter dem Stichwort AMLCFT Regelwerke in Kraft gesetzt, die sowohl für die ZGO als auch für Finanzdienstleistungsunternehmen mit erheblichen Herausforderungen hinsichtlich ihrer *compliance* verbunden sind. Sie sind mit dem Begriff *due diligence* bezeichnet worden. In diesem Zusammenhang neigen insbesondere die Finanzdienstleistungsunternehmen zu einer *over-compliance*, d.h. dazu an die Auskunftspflichten der ZGO höhere Anforderungen zu stellen, als gesetzlich notwendig wäre. Die Folge ist vielfach eine Übererfüllung von Auskunftspflichten.

In der Summe erlauben die öffentlich verfügbaren Angaben, die jährlichen Berichte des Statistischen Bundesamts und die wissenschaftlichen Untersuchungen, die fortlaufend veröffentlicht werden (bspw. von ZIVIZ[21]) sehr wohl Schätzungen und im einzelnen belastbare Aussagen. Mit etwas Aufwand, dem man sich freilich unterziehen muß, kann man auch über die meisten und sicherlich über alle großen ZGO im einzelnen erfahren, was man zu deren Finanzen wissen will. Von einer *black box* kann insofern keine Rede sein.[22]

Dies alles vorausgeschickt, erscheint es nicht sachgerecht, die Transparenz der ZGO in der pauschalen Weise in Abrede zu stellen und die Defizite den ZGO in der Weise zum Vorwurf zu machen, in der dies die Antragsteller formuliert haben. Auch wenn es unstreitig „schwarze Schafe“ gibt, haben die meisten ZGO überdies ein Interesse daran, daß Informationen über ihre Tätigkeit öffentlich bekannt werden, weil sie ständig bemüht sein müssen und wollen, Spenden zu akquirieren. Im übrigen sind Versäumnisse durch die dazu befugten Behördern bzw. durch die Gerichte zu ahnden. Daraus im Sinn einer Kollektivschuld Vorwürfe gegen die Gesamtheit der ZGO zu konstruieren, rührt an die außerordentlich heikle, seit 1945 geführte Debatte zum kollektiven Verschulden und erscheint auch sonst nicht weiterführend.

Zu fragen ist vielmehr, wie der zunächst sehr abstrakte Transparenzbegriff so konkretisiert werden kann, daß ein legitimes Informationsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger befriedigt und die Bereitstellung von Informationen für die betroffenen ZGO handhabbar ist. Dazu ist zunächst im Grundsatz festzuhalten, daß, wer in einer offenen, demokratischen Gesellschaft gesetzlich oder durch eigenen Satzungsauftrag dazu bestimmt ist, für das Allgemeinwohl tätig zu werden, verpflichtet ist, der Allgemeinheit Auskunft über seine Tätigkeit zu erteilen. Die früher von ZGO oft gebrauchte Einlassung, sie müßten ja regelmäßig an Behörden berichten, trägt insofern nicht.

[21] S. bspw. Peter Schubert / David Kuhn / Birthe Tahmaz: Ziviz-Survey 2023. Essen: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e.V. 2023
[22] S. hierzu: Siri Hummel / Peter Schubert: Das Anti-NGO-Narrativ.Wie versucht wird, die Zivilgesellschaft zu delegitimieren. Berlin: Maecenata (Opusculum Nr. 200) 2025

Diese Verpflichtung, die im übrigen einen wesentlichen Bestandteil der Legitimität zivilgesellschaftlichen Handelns darstellt, bezieht sich insbesondere auf drei Bereiche:

1. Mittelherkunft,
2. Mittelverwendung,
3. Entscheidungsfindung.

Dieser Grundsatz ist allerdings in mehrerer Hinsicht erläuterungsbedürftig:

a) Er gilt – auch hinsichtlich des Umfangs der Auskunftspflicht – nicht nur für ZGO, sondern beispielsweise auch für Sozialversicherungsträger, politische Parteien, Gewerkschaften usw. Die Auskunftsverpflichtung allein den ZGO aufzubürden, erscheint unverhältnismäßig.

b) Es kann den ZGO nicht zugemutet werden, ihre vollständige Innenkalkulation offenzulegen. Sie stehen nicht selten im Wettbewerb und/oder haben Verhandlungen zu führen und dürfen hinsichtlich ihrer Verhandlungsposition nicht schlechter als ihre jeweiligen Wettbewerber bzw. Verhandlungspartner gestellt werden.

c) Es gibt, wenngleich in geringem Umfang, Ausnahmefälle, in denen einer ZGO eine erfolgreiche Tätigkeit nur möglich ist, wenn keinerlei Informationen nach außen dringen. Es muß eine unparteiische, sachkundige und ausdrücklich damit beauftragte Stelle geben, die solche Ausnahmen zulassen kann.

d) Die Offenlegung ergibt letztlich nur einen Sinn, wenn die daraus gewonnenen Erkenntnisse für wissenschaftliche bzw. statistische Zwecke aggregiert und für die Öffentlichkeit sachgerecht aufbereitet werden können. Dies aber setzt Vorgaben im Hinblick auf eine einheitliche Darstellung und Zuordnung der Angaben voraus.

Aus alldem ergibt sich, so läßt sich zusammenfassen, daß Transparenz zwar ein hohes Gut ist, daß sie aber als pauschales Schlagwort keinerlei Sinn ergibt. Sie hat sehr viel mit *Compliance* zu tun, wobei dies kein abstrakter Begriff ist, sondern immer als *Compliance* mit verbindlichen oder allgemein anerkannten Regelungen gelesen werden muß. Es muß konsensual erarbeitet werden, wie diese im konkreten ausgestaltet werden sollen. Daß es diesbezüglich bei deutschen ZGO einen Optimierungsbedarf gibt, ist unbestritten. Aber nicht zuletzt angesichts der in den letzten Jahrzehnten beobachteten wesentlichen Verbesserungen, die durch zivilgesellschaftliche Initiativen ermöglicht wurden, ist der undifferenzierte Vorwurf der Intransparenz zurückzuweisen. Vielmehr sind Bundes- und Landesgesetzgeber aufgerufen, in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und den auf diesen Bereich spezialisierten Experten handhabbare und wissenschaftlich gestützte verbindliche Regelungen zu erarbeiten.

5. Die Charakterisierung von Positionen und von Gruppierungen, die diese im öffentlichen Raum vertreten, z.T. sogar von Bürgerinnen und Bürgern, als „links“ oder „rechts“ hat eine Tradition, die auf die Sitzordnung in der französischen Nationalversammlung von 1789 zurückgeht. Fast 250 Jahre später erscheint diese Festlegung aus politikwissenschaftlicher Sicht grundsätzlich nicht mehr sinnvoll. Unterschiede zwischen Positionen haben sich vielfach verschoben und Zuordnungen haben sich vielfach verändert. So findet sich beispielsweise die Bejahung einer im allgemeinen als populistisch oder autoritär bezeichneten Regierungs- und Gesellschaftsform[23] sowohl im Kontext von Programmen, die als „rechtsextrem“ als auch von solchen, die als „linksextrem“ bezeichnet werden. Die Gegnerschaft zur Unterstützung der Ukraine gegen den Angriffskrieg Rußlands ist auf der „linken“ ebenso wie auf der „rechten“ Seite des politischen Spektrums angesiedelt. Insofern sind Vorwürfe, die Mehrheit der ZGO würde „linke“ Positionen vertreten, schon aus terminologischen Gründen zurückzuweisen. Wenn Parteien darauf bestehen, sich an solchen Bezeichnungen abzuarbeiten, ist dies ein Indiz dafür, wie weit sie sich von der gesellschaftlichen Realität entfernt haben. Sehr viel sinnvoller wäre eine Fragestellung zur Positionierung der jeweiligen ZGO im Hinblick auf ein Bekenntnis zur Demokratie bzw. einer Neigung zur Autokratie. In diesem Zusammenhang könnte auch die archaisch anmutende Bestimmung aus § 52 Abs. 1 AO, wonach eine Körperschaft gemeinnützige Zwecke verfolgt, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf […] sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern, im Sinne einer demokratischen Sittlichkeit eine neue Bedeutung erlangen.[24]
   Dies vorausgeschickt, bleibt festzuhalten, daß jede politische Position bei irgendeiner ZGO bzw. bei mehreren Unterstützer findet.[25] Dies läßt sich auch historisch zeigen. Selbst der Nationalsozialismus in Deutschland verdankt seinen Aufstieg nicht zuletzt einer Vielzahl von Gruppierungen, die nach heutigen Maßstäben der Zivilgesellschaft zuzurechnen wären. Allerdings ist nicht zu bestreiten, daß heute ZGO in der Mehrheit progressiven und eher in der Minderheit konservativen Vorstellungen zuneigen. Dies mag daran liegen, daß die Zivilgesellschaft mit ihren flexiblen, zum Teil geradezu chaotischen Strukturen den Nährboden für neue Ideen, Wege aus den Sackgassen, Lösungen für Herausforderungen und dergleichen bietet. Der britische Politikwisssenschaftler Colin Crouch drückte dies schon 2011 so aus:

   > Anders als Parteien sind zivilgesellschaftliche Initiativen […] nicht darauf angewiesen, ihre Kampagnen vor allem gegen die Regierungspartei zu richten; daher sind sie besser geeignet, unserer Gegenwart angemessene Debatten anzustoßen.[26]

   In großen und kleinen ZGO geborene Lösungsansätze finden allmählich ihren Weg in die etablierten Parteien, sofern diese dies zulassen. Die Umweltbewegung in Westdeutschland und die Menschen- und Bürgerrechtsbewegung in Ostdeutschland, beide seit den 1970er Jahren aktiv, beweisen deren Wirksamkeit. Zivilgesellschaft ist oft gerade dann am wirkmächtigsten, wenn sie gegen staatliche Bedrängungen, Marginalisierungen oder Behinderungen ankämpfen muß.

[23] S. hierzu u.a. Anne Applebaum: Autocracy Inc. (dt. Die Achse der Autokraten). Allen Lane (dt. Siedler) 2024
[24] S. hierzu: Rupert Graf Strachwitz: Die neue Sittlichkeit. Kolumne in: Die Stiftung, Februar 2023, S.7
[25] S. hierzu: Christin Jänicke / Hans Jonas Gunzelmann: In den eigenen Reihen - Rechte Interventionen in der Zivilgesellschaft. In: WZB Mitteilungen Heft 187 März 2025, S. 19-22
[26] Colin Crouch: Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus. Berlin: Suhrkamp 2011, S. 245

Insofern ist die Diffamierung von ZGO, deren Ausrichtung oder Aussagen einem gerade nicht passen, mit den Instrumenten des Kampfs zwischen Parteien um die Macht im Staat ein außerordentlich stumpfes Schwert. Verbote und Kontrollen können die Wucht von Ideen, deren Zeit gekommen ist, nicht bremsen. Sie können nur diejenigen, die aus ihrer Machtposition heraus dieses Schwert schwingen wollen, immer weiter von der gesellschaftlichen Realität abkoppeln. Dies erscheint kurzsichtig und demokratietheoretisch unverantwortlich. Der Vertrauensverlust, den die älteren Parteien in Deutschland erleiden, spricht eine überdeutliche Sprache. Darüber hinaus beinhaltet die Diffamierung einen Angriff auf die offene, freiheitliche Gesellschaft, für die eine unabhängige, starke Zivilgesellschaft eine unabdingbare Voraussetzung bildet. Die Europäische Kommission stellt hierzu unmißverständlich fest:

> *Civil society organisations and human rights defenders are crucial for upholding EU values. They serve as watchdogs, drawing attention to threats to the rule of law, promoting democratic values and contributing to ensure that those in power remain accountable.*[27]

Insoweit ist die Frage, ob ZGO „linke“ oder „rechte“ Positionen vertreten, oder ob sie bestimmten Gruppierungen ein Dorn im Auge sind, die falsche Frage. Es geht vielmehr darum, das demokratische Spektrum der Meinungen und Positionen durch die und mit der Arbeit der ZGO zu erhalten und den ständigen Zustrom neuer Ideen sicherzustellen. Dadurch rechtfertigt sich grundsätzlich und jenseits aller einzelnen ZGO vorgeworfenen Parteilichkeit auch die Subventionierung von deren Tätigkeit mittels Zuwendungen aus öffentlichen Kassen. Auf die Bedingungen und Begrenzungen habe ich aufmerksam gemacht.

[27] European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2025 Rule Of Law Report - The Rule of Law Situation in the European Union. Strasbourg, 8 July, 2025 (COM (2025) 900 final, p. 2

Fazit

Der Antrag der Fraktion der FDP wirft ebenso wie zahlreiche andere parlamentarische und mediale Vorstöße der letzten Monate einige wichtige Fragen auf, mit denen sich die Zivilgesellschaft, die sie begleitende Wissenschaft und einzelne ZGO tunlichst beschäftigen sollten. Insbesondere die Abhängigkeit von Zuwendungen aus öffentlichen Kassen regt zu Überlegungen an, wie diese vermindert werden und damit die Gängelung und Beeinflussung zivilgesellschaftlichen Handelns durch Parteien und Staatsverwaltung zurückgeführt werden können[28]. Weitere Verbesserungen der Transparenz und Compliance zivilgesellschaftlichen Handelns anhand klarer Vorgaben sind geeignet, ihre Legitimität zu stärken. Allerdings bedarf es hierfür verbindlicher Regelungen, die angesichts der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der Akteure durch Bund und Länder unter Berücksichtigung von europäischem Gemeinschaftsrecht erlassen werden müssen.

In der Auseinandersetzung um mehr Kontrolle über zivilgesellschaftliches Handeln geht es aber in vielen Fällen gar nicht um die Suche nach besseren Rahmenbedingungen, sondern um einen Angriff auf eine Arena im öffentlichen Raum, die über die letzten 35 Jahre eine zunehmende Stärke sowie eine Definitionsmacht gewonnen hat, um die sie die Parteien zunehmend beneiden und die der Herrschaft der Parteien gefährlich zu werden droht. Diesem Angriff ist mit Entschiedenheit entgegenzutreten.

Der Deutsche Beamtenbund läßt jährlich eine Umfrage mit dem Titel ‚Der öffentliche Dienst aus Sicht der Bevölkerung' durchführen. Ausweislich der neuesten Ausgabe sind nur 11% der Bürgerinnen und Bürger der Ansicht, Politiker hätten ein hohes Ansehen (2007: 20%). 50% meinen, der öffentliche Dienst koste zuviel Geld. 85% befürworten eine deutliche Verringerung und Vereinfachung der vielen Vorschriften[29]. Angesichts dieser Zahlen erscheint es demokratietheoretisch widersinnig, wenn seitens derer, die besonders wenig Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger – der Souveräne – genießen, mehr Kontrolle über die gefordert wird, die deutlich mehr Vertrauen genießen. Ziel der Parlamentarier, soweit diese eine offene, liberale Gesellschaft befürworten, sollte es vielmehr sein, sich mit diesen Kräften zu verbünden, um Vertrauen zurückzugewinnen. Voraussetzungen hierfür sind freilich ein respektvoller Umgang und ein Verzicht auf Diffamierungen ebenso wie auf die Drohung mit Kontrollen und Beschränkungen.
Der frühere Bundesminister des Innern Gerhart Baum schrieb kurz vor seinem Tod:

> Viele von uns sehen inzwischen die Gefahren für die Freiheit und machen sich auf, sie zu verteidigen. Es haben sich lokal und überregional neue Netzwerke gebildet. Menschen organisieren sich, treten wieder in NGOs und Parteien ein. Seit 15 Jahren nimmt die Anzahl der Demonstrationen stetig zu. In den 1990er Jahren war noch ein Rückzug ins Private zu beobachten. Jeder dachte, unser unbeschwertes Leben in Freiheit würde immer so bleiben. Jetzt, wo diese Freiheit so gefährdet ist, wissen wir sie wieder zu schätzen.[30]

[28] S. hierzu: Tobias Montag: Staatliche Förderung der Zivilgesellschaft - Zeit für einen Neuanfang. Berlin: Konrad Adenauer Stiftung: Monitor Demokratie, September 2025
[29] Forsa GmbH: dbb Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst 2025. Der öffentliche Dienst aus Sicht der Bevöl-kerung. Berlin 7. August 2025
[30] Gerhart Baum: Besinnt Euch! Berlin: Suhrkamp 2025, S. 4

Wenn die Menschen, die in der Tat die Freiheit wieder schätzen gelernt haben und sich aufmachen, sie zu verteidigen, von denen, die sie demokratisch gewählt haben, diffamiert werden, müßten eigentlich bei allen Demokraten die Alarmglocken läuten – um so mehr, als wir in den USA beobachten können, wie rapide der Verfall der demokratischen Kultur voranschreiten kann, wenn diesem Verfall nicht energisch Einhalt geboten wird. Es darf daher in Deutschland nicht dazu kommen, daß:

- die Parteipolitik allein die Entwicklung der Gesellschaft bestimmt,
- illiberale Kräfte durch Diffamierungen an Popularität gewinnen,
- demokratische Kultur und Auseinandersetzungen zu Sachfragen durcheinander gebracht werden,
- daß Bürgerinnen und Bürger diffamiert werden, die sich für die Gesellschaft engagieren, auch wenn dies im Einzelfall noch so unbequem ist.

Gerhart Baum appellierte an uns alle:

> Für den Wandel braucht es jetzt einen Aufstand des Gewissens – von Menschen aller Generationen. Vor allem den Jungen aber möchte ich zurufen: Seid weiter laut! Engagiert euch weiter! Geht in Parteien, in NGOs und Nachbarschaftsvereine! Ihr könnt die Welt verändern![31]

Nicht Kontrollen und Diffamierungen, sondern Respekt, Vertrauen und gemeinsames Handeln der Demokraten im Staat, in der Zivilgesellschaft und in der Wirtschaft erscheinen heute notwendig, um den Herausforderungen begegnen zu können, denen wir uns von außen und von innen gegenüber stehen.

[31] loc. cit., S. 47

Reihe Opuscula

www.maecenata.eu/publikationen/opuscula/

2024	Nr. 185	**Neue Fragen zum bürgerschaftlichen Raum: 3 Beiträge** *Rupert Graf Strachwitz*
	Nr. 186	**Civil Society is Here to Stay! A Report on the Shrinking Civic Space Project (2019-2023)** *Siri Hummel, Rupert Graf Strachwitz*
	Nr. 187	**Die humanitären Prinzipien im Wandel der Zeit: Realität oder Relikt?** *Jan-Christoph Deinet*
	Nr. 188	**Zivilgesellschaft in Deutschland. Daten, Fakten, Entwicklungen** *Hagen Troschke*
	Nr. 189	**Israel, Hamas, Palästina – Ein Thema für zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland** *Michael Ernst-Pörksen*
	Nr. 190	**Rotary in Ukraine – Findings of an Accompanying Research Project** *Eckhard Priller, with the collaboration of Malte Schrader*
	Nr. 191	**Protest and Support – The Dual Role of Israels Civil Society in 2023** *Benjamin Gidron, Hagai Katz*
	Nr. 192	**Civil Society in Germany – Data, Facts, Developments** *Hagen Troschke*
	Nr. 193	**Warum lösen sich Vereine auf? Strukturen und Gründe von Vereinslöschungen** Eine Analyse auf den Grundlagen von Vereinsregistern und einer Befragung von gelöschten Vereinen *Siri Hummel, Eckhard Priller*
	Nr. 194	**Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft:** Anspruch und Wirklichkeit. *Rupert Graf Strachwitz*
	Nr. 196	**Die Entwicklung von ehrenamtlichem Engagement in Krisenzeiten am Beispiel der Coronapandemie** Nina Kaufmann
	Nr. 197	**Die Leveller:** Ein Ausschnitt der politischen Theorie Englands im 17. Jahrhundert Rupert Graf Strachwitz
2025	Nr. 195	**Zivilgesellschaftliches Kulturengagement:** Ein Lagebericht. Siri Hummel, Eckhard Priller unter Mitarbeit von Finn Büttner, Florian Faltenbacher, Janek Oellers und Julian Kleeberg
	Nr. 198	**Reduktion sozialer Ungleichheiten durch freiwilliges Engagement?** Forschungsstand und Forschungsansätze. Christin Jauch
	Nr. 199	**Generalangriff auf die Zivilgesellschaft?** Überlegungen für die Entwicklung der Demokratie. Rupert Graf Strachwitz.
	Nr. 200	**Das Anti-NGO-Narrativ: Wie versucht wird, die Zivilgesellschaft zu delegimitieren** Siri Hummel, Peter Schubert
	Nr. 201	**The Anti-NGO Narrative: The attempt to delegitimise civil society** Siri Hummel, Peter Schubert
	Nr. 202	**Der Anti-NGO Diskurs: Angriffe auf die Zivilgesellschaft in der medialen Öffentlichkeit** Siri Hummel, Sascha Nicke, Janek Toco Oellers

URN: urn:nbn:de:0168-ssoar-105881-7

ISSN (Opuscula) 1868-1840