SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

# Was heißt Zivilgesellschaft in Europa? Grundlage für die internationale Zusammenarbeit

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

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

**Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**
Hummel, S., Pfirter, L., Roth, J., & Strachwitz, R. G. (2020). *Was heißt Zivilgesellschaft in Europa? Grundlage für die internationale Zusammenarbeit.* (ifa-Edition Kultur und Außenpolitik). Stuttgart: ifa (Institut für Auslandsbeziehungen). https://doi.org/10.17901/AKBP1.11.2020

**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/4.0/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/4.0*

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71477-3

ifa-Edition Kultur und Außenpolitik

# Was heißt Zivilgesellschaft in Europa?

Grundlage für die internationale Zusammenarbeit

Siri Hummel, Laura Pfirter, Johannes Roth
und Rupert Graf Strachwitz

ifa
MAECENATA STIFTUNG

ifa-Edition Kultur und Außenpolitik

# Was heißt Zivilgesellschaft in Europa?

## Grundlage für die internationale Zusammenarbeit

Siri Hummel, Laura Pfirter, Johannes Roth und Rupert Graf Strachwitz

mit einem Beitrag von Peter Fischer

ifa Institut für Auslandsbeziehungen

## Inhaltsverzeichnis

**Abkürzungsverzeichnis** ..... **6**

**Dank** ..... **7**

**Vorwort** ..... **8**

**Zusammenfassung** ..... **9**

**Executive Summary** ..... **10**

**1. Zivilgesellschaft in Europa** ..... **14**

**2. Was ist Zivilgesellschaft?** ..... **18**
2.1 Die Zivilgesellschaft und andere Arenen in der Gesellschaft ..... 18
2.2 Der Begriff Zivilgesellschaft ..... 19
2.3 Unterscheidungsmerkmale ..... 20
2.4 Der zivilgesellschaftliche Mehrwert ..... 21
2.5 Gute Zivilgesellschaft? ..... 22
2.6 Europäische Zivilgesellschaft ..... 23

**3. Der europäische bürgerschaftliche Raum** ..... **26**

**4. Länderberichte** ..... **30**
4.1 Balkan: Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien . 30
4.1.1 Fokus Serbien ..... 31
4.1.2 Trends auf dem Balkan ..... 34
4.2 Baltikum: Estland, Lettland, Litauen ..... 35
4.2.1 Fokus Litauen ..... 36
4.2.2 Baltische Trends ..... 38
4.3 BENELUX: Belgien, Luxemburg, Niederlande ..... 39
4.3.1 Fokus Niederlande ..... 39
4.3.2 Belgien und Luxemburg ..... 44
4.4 Britische Inseln: England und Wales, Irland, Nordirland, Schottland ..... 44
4.4.1 Fokus: England und Wales ..... 45
4.4.2 Republik Irland, Nordirland und Schottland ..... 49
4.5 Ehemalige Sowjetunion: Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Russland, Ukraine ... 51
4.5.1 Fokus Ukraine ..... 52
4.5.2 Trends in der ehemaligen Sowjetunion ..... 56
4.6 Mitteleuropa: Deutschland, Österreich, Schweiz ..... 58
4.6.1 Fokus Schweiz ..... 59
4.6.2 Mitteleuropäische Trends ..... 62

4.7 Mittelmeerländer: Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien ..... 63
4.7.1 Fokus Frankreich ..... 64
4.7.2 Trends in den Mittelmeerländern ..... 67
4.8 Skandinavien: Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden ..... 68
4.8.1 Fokus Schweden ..... 69
4.8.2 Skandinavische Trends ..... 71
4.9 Südost-Europa: Bulgarien, Kroatien, Rumänien, Slowenien ..... 72
4.9.1 Fokus Kroatien ..... 73
4.9.2 Trends in Bulgarien und Rumänien ..... 76
4.10 Visegrad Staaten: Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn ..... 77
4.10.1 Fokus Polen ..... 78
4.10.2 Trends in den Visegrad-Staaten ..... 82

**5. Die Europäische Union und die Zivilgesellschaft *von Peter Fischer* ..... 84**
5.1 Der europäische Rechtsrahmen ..... 84
5.2 Anmerkungen zur Rechtsentwicklung ..... 85
5.3 Die konfligierenden Begriffe der Zivilgesellschaft ..... 86
5.4 Das Transparenz-Register ..... 87
5.5 Auslegung des § 11 Abs. 2 EUV ..... 89
5.6 Zur praktischen Umsetzung partizipativer Verfassungselemente ..... 90
5.7 Zur Organisation der Zivilgesellschaft auf der Ebene der Mitgliedstaaten ..... 91

**6. Zusammenfassung und Ausblick ..... 93**

**Literatur ..... 96**

**Anhang: Statistiken zu Fokusländern ..... 109**

**Über die Autoren ..... 110**

## Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---|---|
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der EU |
| COE | Europarat (Council of Europe) |
| EU | Europäische Union |
| EUGH | Europäischer Gerichtshof |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EWR | Europäischer Wirtschaftsraum |
| EWSA | Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss |
| KSZE | Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| NGO | Non-Governmental Organisation |
| ZG | Zivilgesellschaft |
| ZGO | Zivilgesellschaftliche Organisation |

## Dank

Die vorliegende Studie wurde von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin, im Auftrag des Instituts für Auslandsbeziehungen (ifa), Stuttgart, erarbeitet. Für die Gelegenheit zu einer systematischen Recherche des Verständnisses von Zivilgesellschaft in Europa ist das Maecenata Institut dem Institut für Auslandsbeziehungen dankbar.

Für einen gesonderten Beitrag zur Zivilgesellschaft im Europäischen Gemeinschaftsrecht, den wir im Kontext des Themas für wichtig hielten, konnte das Maecenata Institut Herrn Prof. Dr. Peter Fischer, ehem. Vorsitzender Richter am Bundesfinanzhof, gewinnen. Für seinen Beitrag sei ihm herzlich gedankt.

Die Studie entstand im Wesentlichen auf der Basis umfangreicher Literaturrecherchen. Daneben wurden zur Verifizierung von Aussagen und Hintergründen von Kolleginnen und Kollegen in einzelnen Ländern Auskünfte eingeholt. Die Autorinnen und Autoren sind Theresa Gehringer, Sotirios Petropoulos, Paul Dekker, Matthias Freise und Hakan Johansson von Herzen für die bereitwillig erteilten Auskünfte dankbar.

## Vorwort

Europa ist ein gemeinsamer Wirtschaftsraum, kann aber als gelebter Ort der Kooperation nur über seine Zivilgesellschaft(en) weiter zusammenwachsen. Das Verständnis von Zivilgesellschaft hat jedoch innerhalb Europas historische und regionale Prägungen. Für die internationale Zusammenarbeit ist eine Sensibilität für diese Kontexte notwendig. Die Verständnisse unterscheiden sich im Hinblick auf die Bereichslogik, wie auch im Hinblick auf die normativen Bewertungen. Nicht zuletzt ist eine Klärung auch für eine gemeinsame europäische Außenkulturpolitik mit Drittländern relevant.

In der vorliegenden Studie steht somit die Beantwortung folgender Fragen im Vordergrund: Welche, historisch und systemisch bedingten, verschiedenen Verständnisse und Funktionsweisen von Zivilgesellschaft existieren in Europa? Wo werden unterschiedliche Verständnisse zum Problem der Kooperation? Welche internationale Definition von Zivilgesellschaft könnte sich als Grundlage anbieten? Wie können nationale und regionale Unterschiede konstruktiv genutzt werden?

Den Autorinnen und Autoren dieser Studie, Siri Hummel, Laura Pfirter, Johannes Roth und Rupert Graf Strachwitz, möchte ich auf diesem Wege herzlich für die sehr gute Zusammenarbeit und ihr Engagement für dieses Forschungsprojekt danken. Mein Dank gilt auch meinen Kolleginnen des Forschungsprogramms „Kultur und Außenpolitik“ Sarah Widmaier und Anja Schön, die das Projekt konzeptionell und redaktionell begleitet haben.

Im Rahmen des ifa-Forschungsprogramms „Kultur und Außenpolitik“ untersuchen Expertinnen und Experten aktuelle Themen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) und formulieren Handlungsempfehlungen für Akteure der AKBP. Internationale Kulturbeziehungen müssen systematisch untersucht werden, um tragfähige zukünftige Strategien für transnationalen Kulturaustausch zu entwickeln.

Ihre
**Odila Triebel**
Leiterin des Bereichs Dialog und Forschung „Kultur und Außenpolitik“
ifa (Institut für Auslandsbeziehungen)

## Zusammenfassung

Die vorliegende Studie versucht, in knapper, zusammengefasster Form, einen Einblick in die Zusammensetzung der Zivilgesellschaft in Europa zu bieten. Insbesondere fragt sie, ob es eine europäische Zivilgesellschaft gibt und inwiefern diese im öffentlichen Raum in Europa sichtbar und aktiv ist. Trotz markanter Unterschiede bezüglich der Funktionen, der Rahmenbedingungen, dem Verhältnis zu Staat und Markt und den aktuellen Trends kann an der Existenz einer europäischen Zivilgesellschaft ebenso wenig ein Zweifel bestehen wie an ihrer nachhaltigen Positionierung im öffentlichen Raum. Auch muss die Frage, welche Bewegungen, Organisationen und Institutionen der Zivilgesellschaft zuzurechnen sind, als weitestgehend und transnational geklärt angesehen werden. Von besonderer Bedeutung erscheint aktuell das Potenzial einer lebendigen Zivilgesellschaft bei der Verteidigung und Weiterentwicklung einer kosmopolitischen, offenen, demokratischen Gesellschaft.

## Executive Summary

Zivilgesellschaft als eine von drei Arenen im öffentlichen Raum ist ein bereits in der Antike bekanntes Phänomen. Der Begriff allerdings ist in seiner heutigen Bedeutung relativ neu und bürgert sich erst seit etwa 1990 immer mehr ein. Zeitgleich kann weltweit ein quantitatives und qualitatives Wachstum sowie eine Konsolidierung bestehender Strukturen einerseits und eine Ausdehnung auf informelle Strukturen andererseits konstatiert werden.

Angesichts der deutlich gestiegenen Verantwortung Deutschlands in der Welt und im Hinblick auf die 2. Hälfte des Jahres 2020, wenn Deutschland eine seit Jahrzehnten nicht mehr erlebte Moderations- und Führungsposition einzunehmen hat[1], erschien es angebracht, Entscheidungs- und Mandatsträgern sowie Medien, interessierter Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft selbst eine knappe Übersicht über das Verständnis von Zivilgesellschaft in Europa an die Hand zu geben. Im Mittelpunkt standen in der Erarbeitung folgende Fragestellungen:

1. Gibt es eine Begrifflichkeit von Zivilgesellschaft, die innerhalb Europas und möglicherweise darüber hinaus im Wesentlichen konsensfähig erscheint?
2. Bestehen in Europa markante Unterschiede in Verständnis, Mission und Schwerpunktsetzung der Zivilgesellschaft?
3. Erscheint die Thematik der Zivilgesellschaft geeignet, die deutsche auswärtige Kultur- und Bildungspolitik zu bereichern?
4. Besteht Handlungsbedarf in Bezug auf einen verstärkten Dialog mit der Zivilgesellschaft und auf deren verstärkte Einbindung in die Analyse politischer Veränderungen und die Diskurse zur Vorbereitung politischer Entscheidungen?
5. Erscheint die Zivilgesellschaft geeignet, an der Verteidigung und Weiterentwicklung einer kosmopolitischen, offenen, demokratisch strukturierten Gesellschaft aktiv mitzuwirken?

[1] Deutsche Ratspräsidentschaft in der EU (Juli-Dezember 2020), Vorsitz im Ministerrat des Europarats (November 2020-April 2021), Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (bis Dezember 2020; Vorsitz im Juli 2020), Präsidentschaft, Financial Action Task Force (2020/2021).

Zu 1: **Konsensfähige Begrifflichkeit von Zivilgesellschaft**
Ungeachtet fortgesetzter akademischer Debatten und weit verbreiteter Unwissenheit kann heute von einer international akzeptierten Arbeitsdefinition von Zivilgesellschaft ausgegangen werden. Demnach umfasst diese eine Vielzahl von Bewegungen, Organisationen und Institutionen unterschiedlicher Zusammensetzung, Zielsetzung und Größe, die dennoch gemeinsame Merkmale aufweisen, die sie von Staat und Markt unterscheidbar erscheinen lassen. Zu diesen Merkmalen gehören Selbstermächtigung, Selbstorganisation und Freiwilligkeit der Entstehung, das subjektive Gemeinwohlanliegen, das Fehlen einer Gewinnerzielungspriorität, das Verbot der Beteiligung von Mitgliedern an einem eventuellen wirtschaftlichen Erfolg sowie die Abstinenz von jeder Ausübung hoheitlicher Gewalt.

Diese analytische Definition ist innerhalb Europas ungeachtet des Vorhandenseins von Hybrid-Organisationen nicht strittig und wird auch von den intergouvernementalen europäischen Institutionen angewendet.

Zu 2: **Unterschiede in Verständnis, Mission, und Schwerpunktsetzung**
Es kann nicht überraschen, dass innerhalb Europas im Einzelnen markante Unterschiede bestehen, die unterschiedlichen historischen Traditionen, Rahmenbedingungen und Staatsverständnissen sowie den tatsächlichen Bedarfen geschuldet sind. So hängt bspw. der Umfang zivilgesellschaftlicher Wohlfahrtspflege entscheidend davon ab, wie das staatliche Wohlfahrtswesen ausgebildet ist, während andererseits die zivilgesellschaftliche Protestkultur mit der Partizipationskultur im staatlichen Bereich korreliert. Allerdings scheinen diese Unterschiede abzunehmen. Politische Bewegungen, vor allem, wenn sie der informellen Zivilgesellschaft zuzurechnen sind, sind in Ausprägung, Organisation (wesentlich über soziale Medien) und Zielrichtung längst transnational aufgestellt und ähneln sich europa-, wenn nicht weltweit. Zudem werden die unterschiedlichen Funktionen (Dienstleistungen, Themenanwaltschaft, Wächter, Mittler, Gemeinschaftsbildung, Selbsthilfe, politische Mitgestaltung, persönliche Erfüllung) in einzelnen Organisationen zunehmend multipel ausgeübt.

Auf europäischer (EU-) Ebene entwickelt sich darüber hinaus allmählich ein gemeinsames Zivilgesellschaftsrecht, im Wesentlichen durch Rechtsprechung und Verwaltungshandeln, während der Rat der EU nach wie vor dies eher zu bremsen sucht. Die inzwischen unübersehbar zahlreichen europäischen zivilgesellschaftlichen Verbände haben dies bisher nicht grundlegend zu ändern vermocht.

Zu 3: **Relevanz für die auswärtige Kultur- und Bildungspolitik**
Während sich bspw. das Bundesverteidigungsministerium seit Jahrzehnten mit zivil-militärischer Zusammenarbeit befasst, hat die deutsche Außenpolitik sich bisher nur marginal dem Dialog mit der Zivilgesellschaft gewidmet. Allerdings ist ein strategischer Dialog mit einigen Stiftungen in Gang gekommen, der in der Kulturabteilung des Auswärtigen Amts vorangetrieben wird. Dies erscheint sinnvoll, da Zivilgesellschaftspolitik ebenso wie Kultur- und Bildungspolitik zu den soft power Politikfeldern gehören, die gerade für Deutschland erhebliche Bedeutung besitzen. Zudem tritt die Abteilung damit in eine Zuständigkeitslücke ein, was nur zu begrüßen ist, zumal innerhalb der Bundesregierung eine Koordinierung der Zivilgesellschaftspolitik nicht stattfindet und die Politikansätze einzelner Ministerien bisher kaum die Schwelle vom Regulierungs-, Kontroll-, Kontrakt- und Förderungsmodus zum Dialogmodus überschritten haben.

Zu 4: **Handlungsbedarf für eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft**
Ein Handlungsbedarf im Hinblick auf einen verstärkten, institutionalisierten und nachhaltigen Dialog mit „der Zivilgesellschaft" auf sub-nationaler, nationaler und europäischer Ebene ist eindeutig zu erkennen. Dieser darf sich allerdings nicht auf etablierte Verbandsstrukturen beschränken, da diese oft allzu sehr verbandspolitische Anliegen in den Vordergrund stellen. Vielmehr müssen sprechfähige Expertinnen und Experten bewusst identifiziert und herangezogen werden.

Der in einigen europäischen Ländern geübten Praxis, durch ein „Zuckerbrot-und-Peitsche"-Verfahren die Zivilgesellschaft in eine gefügige und dafür materiell belohnte und eine unabhängige, aber kaum arbeitsfähige zu spalten, ist dagegen eine klare Absage zu erteilen.

Wichtig erscheint die Überwindung des nach wie vor erheblichen Wissensdefizits im staatlichen Bereich durch entsprechende Informations- und Schulungsangebote auf allen Ebenen.

Wünschenswert erscheint die Einrichtung einer koordinierenden Zuständigkeit für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft.

Ein klares und öffentliches politisches Bekenntnis zum Dialog mit der Zivilgesellschaft auf gleicher Augenhöhe mit entsprechenden operativen Folgen kann diesen Dialog wesentlich voranbringen. Dies gilt auch für die europäische Ebene, auf der das Konzept der Bürgerdialoge seit 2019 besondere Aufmerksamkeit zu genießen scheint. Diese allerdings

sind nur sinnvoll, wenn dafür ein spezifisches geeignetes Verfahren ausgewählt und ein hinreichend konkretes Thema angeboten und der Eindruck vermieden wird, dadurch die Expertise der organisierten Zivilgesellschaft ausblenden zu wollen.

Zu 5: **Zivilgesellschaft für eine aktive Demokratie**
Es ist vielfach festgestellt worden, dass die gegenwärtige Krise der Demokratie und des Nationalstaates sowie des marktwirtschaftlichen Systems zwar durch die Covid-19-Pandemie verstärkt und sichtbarer wurde, aber durchaus schon vorher bestanden hat. Auf die gesamte Gesellschaft kommen Herausforderungen in lange nicht gekanntem Umfang zu, die sich keinesfalls durch technische Anpassungen bewältigen lassen. Vielmehr müssen zum einen Denkprozesse eingeleitet und vollzogen, zum anderen Bürgerinnen und Bürger mitgenommen, zum dritten ein schwer gestörtes Vertrauensverhältnis zwischen diesen und dem „politisch-administrativen System" wiederhergestellt werden. Dies ist in Europa und darüber hinaus ohne eine starke, unabhängige Zivilgesellschaft, einen selbstbewussten bürgerschaftlichen Raum und eine aktive deliberative Demokratie (Bessette 1980)[2] nicht erreichbar. Historische Beispiele, bspw. die Umweltbewegung und der Transformationsprozess in Mittel- und Osteuropa beweisen, dass Zivilgesellschaft hierzu bereit und in der Lage ist.

[2] Der Begriff der deliberativen Demokratie wurde zuerst von Joseph Bessette (1980) eingeführt und u.a. durch Jürgen Habermas bekannt gemacht. S. hierzu auch A. C. Grayling, The Good State (2020), der auf James Fishkin und das von ihm an der Stanford University geleitete Stanford Center for Deliberative Democracy verweist (S. 190).

## 1. Zivilgesellschaft in Europa

In der modernen Gesellschaft spielen zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) unbeschadet der Entscheidungskompetenzen von Parlamenten, Regierungen und Gerichten ebenso wie Wirtschaftsunternehmen eine zunehmend mitgestaltende Rolle. Dies gilt für Europa ebenso wie für jede andere Weltregion. Allerdings hat es im europäischen Einigungsprozess mit der Zivilgesellschaft eine besondere Bewandtnis. Zum einen bildet eine aktive Zivilgesellschaft die Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie (vgl. Putnam 1993). Zum anderen müssen in Europa ebenso wie in jeder neuen Entwicklung die Bürgerinnen und Bürger mitgenommen werden. Anders ausgedrückt: Auf dem Verhandlungs- und Verwaltungswege lässt sich Europa nicht schaffen, schon gar nicht, nachdem dieses Europa eben gerade nicht „Die Vereinigten Staaten von Europa" nach einem Modell des 18. Jahrhunderts werden kann, sondern dafür ein völlig neuartiges Strukturmodell entwickelt werden muss (vgl. Strachwitz 2016 / 2020), das notwendigerweise auch nicht-staatliche Akteure (*non-state actors*) und ein System multipler Identitäten und Loyalitäten einbezieht. In diesem System wird, so lässt sich prognostizieren, die Bedeutung freiwillig zustande gekommener Kollektivitäten (*communities of choice*) jene, in die man hineingeboren ist (*communities of fate*) überragen (Khanna 2011, 291/293).

Die Zivilgesellschaft (ZG) ist, so lässt sich konstatieren, aus dem öffentlichen Raum nicht mehr wegzudenken. Daran wird sich auch auf lange Zeit nichts ändern. Am augenfälligsten ist zwar, dass ZGO Aufgaben übernehmen, die von anderen Akteuren nicht bewältigt werden können. Dies sahen wir beispielsweise in der Flüchtlingskrise von 2015, die nur dank dem Einsatz freiwilliger Helferinnen und Helfer und ZGO bewältigt werden konnte. Andererseits erregen aber zivilgesellschaftliche Akteure von jeher große Aufmerksamkeit, wenn sie als Protestbewegungen auftreten. *Fridays for Future* ist dafür ein aktuelles Beispiel. Tatsächlich allerdings sind die Aufgaben und ist auch das Selbstverständnis der ZG im 21. Jhdt. sehr viel weiter zu fassen. Immer mehr sind sie an der Gestaltung des öffentlichen Raums partnerschaftlich beteiligt. Immer öfter sind sie aber auch Wettbewerber um die Gestaltungshoheit; das heißt auch ein Machtfaktor. In diesem Zusammenhang muss naturgemäß interessieren, ob und inwieweit innerhalb Europas ein gemeinsames Verständnis von Zivilgesellschaft existiert. Damit ist nicht eine Kongruenz von Volumen, Tätigkeitsfeldern oder Selbstverständnis gemeint. Vielmehr ist zu prüfen, ob die Begrifflichkeit vergleichbar, d.h., ob von einer europäischen Zivilgesellschaft überhaupt gesprochen werden kann. Angesichts der Tatsache, dass sehr wohl von einer europäischen Kultur gesprochen wird, drängt sich die Frage auf, ob sich eine auswärtige Kultur- und Bildungspolitik mit dieser Thematik auseinandersetzen muss.

Im Folgenden wird versucht, einen systematischen Überblick über die europäische ZG zu vermitteln. Diesen Überblick zu gewinnen, erscheint heute notwendiger denn je. Dies wird dadurch erschwert, dass erst in den vergangenen gut 30 Jahren die Forschung damit begonnen hat, sich intensiv mit der Zivilgesellschaft auseinanderzusetzen. Das 1990 begonnene *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* ist bis heute die größte systematische empirische Untersuchung zu Umfang, Struktur, Finanzierung und Rolle des Nonprofit-Sektors weltweit. Sie hat das Verständnis und Selbstverständnis des Sektors wesentlich erweitert. Inzwischen ist eine Fülle von weiterer empirischer sowie theoretischer Literatur verfügbar. Der Atlas der Zivilgesellschaft, ein Report zur weltweiten Lage der ZG, jährlich herausgegeben von Brot für die Welt und der *Civicus Civil Society Monitor*[3], publiziert vom globalen Netzwerk CIVICUS (mit Analysen zum Handlungsraum und den Gefährdungen der Zivilgesellschaft in rd. 196 Ländern), sind Beispiele für fortlaufend aktualisierte Datensammlungen, allerdings auch für die Fragilität vieler in der Öffentlichkeit kursierender Daten.

Der öffentliche und politische Diskurs nimmt von der Existenz einer europäischen ZG als eigenständiger Arena neben Markt und Staat nur sehr zögerlich Kenntnis. Für viele politische Entscheidungsträger und deren Berater und ebenso für mediale und andere Multiplikatoren und Mittler ist sie bis heute eine Rand- oder Modeerscheinung ohne politische Relevanz. Durch diese Ausblendung eines wichtigen und, wie beispielsweise die Bürgerrechtsbewegungen vor dem mittel-/osteuropäischen Transformationsprozess eindeutig zeigen konnten, nicht selten entwicklungsbestimmenden Akteurs droht in der Debatte die Wirklichkeit verzerrt dargestellt zu werden.

Die vorliegende Studie versucht daher auch, anhand von Erkenntnissen zur Geschichte, zum rechtlichen Rahmen, zur Empirie, zu den Arbeitsschwerpunkten und zum Selbstverständnis die Gemeinsamkeiten und Unterschiede im europäischen Verständnis von ZG herauszuarbeiten. Auf die äußerst vielfältigen Traditionen, auf die sich die europäische ZG heute berufen kann, kann diese Studie dennoch nur sehr kursorisch eingehen. Sie reichen von Jhdt. alten Hilfsorganisationen[4] über die erste gesetzliche Regelung in England (1601), die bürgerlichen Gesellschaften und andererseits Arbeitervereinen in

[3] Der CIVICUS Monitor ist eine Plattform, welche über den aktuellen Zustand der Zivilgesellschaft und der bürgerlichen Freiheiten in 196 Ländern informiert. Die Daten werden in Kollaboration mit über 20 Forschungseinrichtungen generiert. Die Zivilgesellschaften werden dann auf einer 5er Skala bewertet (1=offen, 2=beeinträchtigt, 3=beschränkt, 4=unterdrückt, 5=geschlossen).

[4] Der wahrscheinlich älteste noch bestehende Wohltätigkeitsverein der Welt, die *Venerabile Arciconfraternita della Misericordia di Firenze*, bis heute für den Rettungsdienst und Krankentransport in Florenz verantwortlich, wurde 1244 gegründet.

ganz Europa, die großen Wohlfahrtsverbände (namentlich in Deutschland seit dem 19. Jhdt.), die zahlreichen, zum Teil bis ins Frühmittelalter zurückreichenden Stiftungen überall in Europa, Volksbewegungen wie die Suffragetten in England oder die Freiheitsbewegung in Polen im 19. Jhdt. und die neuen sozialen Bewegungen seit den 1960er Jahren bis zu den Menschen- und Bürgerrechtsgruppen, die in der Folge der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte ab 1975 in Mittel- und Osteuropa entstanden.

Der Blick der Studie beschränkt sich nicht auf die Europäische Union (EU): Es wurden zehn Ländergruppen gebildet, die jeweils in einem Kapitel dargestellt werden. In jeder Gruppe wurde ein Land schwerpunktmäßig betrachtet. Aus forschungsökonomischen Gründen konnten nicht alle Mitgliedsländer des Europarates (COE) in den Blick genommen werden. Auf die Einbeziehung der kleinsten Staaten (Andorra, Liechtenstein, Island, Malta, Monaco, San Marino, Zypern) musste vollständig verzichtet werden.

Auf einige methodologische Probleme ist ausdrücklich hinzuweisen. Insbesondere existiert zum Begriff der ZG weder europaweit noch in jedem Land eine kongruente, allseits akzeptierte Definition. Beispielsweise hat die Europäische Kommission ein pluralistisches Verständnis von ZG, während die im Europäischen Rat vertretenen Regierungen der EU-Mitgliedsländer unterschiedliche Konzepte zugrunde legen. So ist beispielsweise umstritten, ob Parteien, Gewerkschaften und Religionsgemeinschaften der ZG zuzurechnen sind oder nicht.

Nicht zu allen Ländern liegen ausführliche oder aktuelle und miteinander kompatible Studien zur Zivilgesellschaft vor. Des Weiteren wird (trotz entsprechender Empfehlungen des Statistischen Amts der Vereinten Nationen) die statistische Erfassung der zivilgesellschaftlichen Landschaft unterschiedlich gehandhabt. Die im Folgenden genannten Zahlen in den Tabellen zu Umfang und Funktion der ZG der einzelnen Länder sind insoweit nur bedingt vergleichbar. Beispielsweise ist oft unklar, was als Freiwilligenarbeit gezählt wird: Bezieht sich diese auch auf informelle oder nur auf institutionalisierte Freiwilligenarbeit? Sind Tätigkeiten wie häusliche Altenpflege, Naturschutz oder Blutspenden eingerechnet worden oder nicht? Wird nur aktives Engagement oder auch eine passive Fördertätigkeit mitgerechnet? Die Liste ließe sich beliebig verlängern.

Trotz dieser Schwierigkeiten kann unterstellt werden, dass es eine von der Forschung überwiegend mitgetragene und mehrheitlich angewandte Definition von ZG gibt. Diese wird im Folgenden erläutert und in den Berichten zu den Zivilgesellschaftsverständnissen in Europa einheitlich zugrunde gelegt. Ebenso kann davon ausgegangen werden, dass die europäische – ebenso wie die außereuropäische – ZG eine gewichtige und einflussreiche Arena im öffentlichen Raum bleiben wird. Es kann daher nur empfohlen werden, ihr die erforderliche – durchaus auch kritische – Aufmerksamkeit zuzuwenden.

Die Zivilgesellschaft selbst hat längst die nationalen Grenzen überschritten. Bewegungen wie *Fridays for Future* beweisen, dass sich ZGO sehr schnell an unterschiedliche nationale Rahmenbedingungen anpassen und dabei eine einheitlich europäische Mission wahrnehmen können. Die kommunikative Revolution der letzten Jahrzehnte und die sich rasant weiter entwickelnde Digitalisierung sorgen ebenso wie der inzwischen (selbst in Frankreich und Spanien) selbstverständliche Gebrauch des Englischen als *lingua franca* für eine ungehinderte Verständigung. Im Vordergrund steht stets die Mission, nur sehr selten die Nationalität. Auch traditionelle ZGO haben schon seit langem europäische Verbandsstrukturen entwickelt. Allerdings leiden viele von diesen unter einer mangelhaften finanziellen Ausstattung.

# 2. Was ist Zivilgesellschaft?

## 2.1 Die Zivilgesellschaft und andere Arenen in der Gesellschaft

Als ZG bezeichnet man heute eine von drei Arenen kollektiven Handelns in der Gesellschaft jenseits des unmittelbaren persönlichen Bereichs. Zu diesem gehören der einzelne Mensch in seiner unverwechselbaren Singularität und Würde, aber auch die Familie, in die er hineingeboren oder hineingewachsen ist und sein enges Umfeld. Die drei Arenen, in denen der Mensch kollektiv agiert, in die er eintreten und aus denen er austreten kann, sind hingegen die ZG, der Markt und der Staat. In jeder dieser Arenen werden spezifische Aufgaben für die Gesellschaft wahrgenommen. In jeder Arena agieren kollektive Akteure, die in Größe und Funktion sehr unterschiedlich sind, aber auch gemeinsame Merkmale aufweisen.

Zur Arena des Staates gehören die Nationalstaaten, regionale und lokale Gebietskörperschaften und transnationale Vertragssysteme sowie andere mit der Ausübung von staatlichen Ordnungsaufgaben beauftragte Institutionen und Organisationen. Ihr gemeinsames Merkmal ist die Teilhabe an der Ausübung der hoheitlichen Gewalt. Nur der Staat erhebt beispielsweise zwangsweise Steuern und kann andererseits aufgrund von Gesetzen Menschen zu bestimmten Handlungen oder Unterlassungen zwingen.

Zur Arena des Marktes zählen die Unternehmen, die darauf gerichtet sind, Rohstoffe, Produkte und Dienstleistungen zu erzeugen. Dazu gehören multinationale, globale Konzerne ebenso wie kleine und kleinste Produktions-, Handwerks- oder Handelsunternehmen. Ihr gemeinsames Merkmal ist die Absicht, durch den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen Gewinne zu erzielen.

Zur Arena der Zivilgesellschaft zählen Bewegungen, Organisationen und Institutionen, die ebenfalls in der und für die Allgemeinheit wirken, bei denen aber andere Merkmale im Vordergrund stehen[5]. Hierzu gehören beispielsweise

- Freiwilligkeit,
- das Schenken von Empathie, Zeit, Ideen und Vermögenswerten,
- ein subjektives Gemeinwohlinteresse,
- die primäre Orientierung auf ein festgelegtes Ziel,
- der Verzicht auf die Verteilung von Gewinnen an Mitglieder oder Eigentümer.

[5] CIVICUS, eine globale zivilgesellschaftliche Allianz definiert ZG wie folgt: *CIVICUS, the global civil society alliance, constitutes an influential network of organisations at the local, national, regional and international levels, and spans the spectrum of civil society. CIVICUS includes the following in its definition of civil society: civil society networks and organisations; trade unions; faith-based networks; professional associations; NGO capacity development organisations; philanthropic foundations and other funding bodies*.

## 2.2 Der Begriff Zivilgesellschaft

Der Begriff Zivilgesellschaft (engl. *civil society*) hat sich als Bezeichnung für die dritte Arena neben Markt und Staat durchgesetzt. Die hierzu gehörenden kollektiven Akteure werden als zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) bezeichnet (engl. *civil society organisations – CSO*). Diese Bezeichnungen ersetzen ältere Begriffe wie Dritter Sektor, NGO, NPO, gemeinnützige Organisationen usw.

Zivilgesellschaft (ZG) hat es mit wenigen Ausnahmen in der Geschichte und in allen Kulturen immer gegeben. Sie ist kein Produkt der liberalen „westlichen" Demokratie; allerdings ist diese ohne ZG nicht vorstellbar. ZG wird erst neuerdings seit etwa einer Generation als Arena mit gemeinsamen Merkmalen erkannt. Andererseits hatte der Begriff lange Zeit andere Bedeutungen. Bis heute wird – in Deutschland mehr als in anderen Ländern – diskutiert, was ZG ist und wer dazu gehört. Dies gilt beispielsweise in Bezug auf Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften und Parteien. Während die Religionsgemeinschaften schon seit längerem auf dem Weg sind, sich als Organisationen der ZG zu verstehen und auch von außen zunehmend so gesehen werden (vgl. Strachwitz 2019/2020), standen die Gewerkschaften der Zivilgesellschaft noch bis in die jüngste Zeit sehr skeptisch gegenüber, obwohl diese, etwa im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) als ZGO angesehen werden. Hier scheint sich aber zurzeit ein Meinungsumschwung zu vollziehen, indem auch Gewerkschaftsführer daran Gefallen finden, als zivilgesellschaftliche Akteure angesehen zu werden. Bei den politischen Parteien erscheint es hingegen zumindest für Deutschland zweifelhaft, ob sie als ZGO anzusehen sind. Dies hängt mit ihrer Finanzierungsstruktur ebenso zusammen wie mit ihrer unmittelbaren Einbindung in die staatlich-politischen Entscheidungsprozesse (Kandidatenauswahl, Bildung von Parlamentsfraktionen, Vorbereitung von entscheidungswirksamen Positionen).

Die ZG kann stärker oder schwächer, die Schwerpunkte der Arbeit können unterschiedlich, ihr Verhältnis zu den anderen Arenen kann kooperativ oder konfliktreich sein. In jedem Fall nimmt sie ebenso wie die anderen Arenen an dem Kampf um die Verteilung der Macht in einer Gesellschaft teil und hat insoweit eine politische Dimension. Hierfür verfügt sie über weniger materielle Ressourcen als andere und meistens über keine Instrumente der Gewalt, doch kann sie heute mehr als andere die Aufmerksamkeit für und Reaktionen auf eine Herausforderung, eine Notsituation oder einen Mangel mobilisieren. Sie bildet die Arena des bürgerschaftlichen Engagements und der Freiwilligenarbeit, den bürgerschaftlichen Raum (engl. *civic space*).

## 2.3 Unterscheidungsmerkmale

ZGO lassen sich nach verschiedenen Gesichtspunkten einteilen:

1. funktional (N.B.: viele Akteure sind in mehreren Funktionen aktiv.)
   - Dienstleistungen (z.B. Hilfe für sozial Schwache)
   - Themenanwaltschaft (engl. *advocacy*) (z.B. Eintreten für Naturschutz)
   - Wächter (z.B. Verbraucherschutz)
   - Mittler (z.B. Förderstiftungen)
   - Selbsthilfe (z.B. Patientenselbsthilfen)
   - Gemeinschaftsbildung (z.B. Laienmusik)
   - politische Mitgestaltung (z.B. Protestbewegungen)
   - persönliche Erfüllung (z.B. Religionsgemeinschaften)

2. nach ihrem Verhältnis zur Gesellschaft
   - unterstützend (z.B. staatliches Handeln ergänzend / ersetzend)
   - sich absondernd (z.B. Vereinigungen von Minderheiten)
   - die Stimme erhebend (z.B. Menschenrechtsgruppen)

3. nach ihrem Verhältnis zu den anderen Arenen
   - korporatistisch (Teil eines übergreifenden Systems, oft mit Abhängigkeiten verbunden)
   - pluralistisch (unabhängig agierend)

4. nach ihrer Organisationsstruktur
   - assoziative (heterarchische) Organisationen (Vereine)
   - gebundene (hierarchische) Organisationen (Stiftungen)
   - Organisationen im Eigentum von Außenstehenden (Gesellschaften)

5. nach ihren Zielen, bspw.
   - Wohlfahrtspflege
   - Forschung
   - Bildung und Erziehung
   - Kultur
   - Natur- und Umweltschutz
   - Sport
   - Menschen- und Bürgerrechte
   - Religion

6. nach ihrem Organisationsgrad
   - spontane Zivilgesellschaft
   - Bewegungen
   - Organisationen
   - Institutionen.

Viele Akteure der ZG glauben, nur die ZGO, auf die ähnliche Merkmale zutreffen wie auf sie selbst, würden zur ZG gehören. Auch in der Öffentlichkeit wird oft nur ein Teil der Akteure als zur ZG gehörig betrachtet. Dies ist aber falsch. ZG umfasst sehr heterogene Akteure; die Übergänge sind oft fließend.

## 2.4 Der zivilgesellschaftliche Mehrwert

Es ist kein Zufall, dass die ernsthafte wissenschaftliche Beschäftigung mit der Zivilgesellschaft und der Beginn einer Entwicklungsphase, die diese erheblich gestärkt hat, zeitlich mit dem Transformationsprozess in Mittel- und Osteuropa zusammenfallen. In der Folge der Unterzeichnung der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE: Helsinki 1975) hatten sich insbesondere in Polen und der damaligen Tschechoslowakei, etwas später auch in der damaligen DDR, in Ungarn und anderen sozialistischen Staaten unabhängige selbstermächtigte Menschenrechtsgruppen gebildet, die den Boden für den Transformationsprozess bereiteten. Es kann kein Zweifel bestehen, dass der Fall der Berliner Mauer wesentlich von den immer stärker werdenden Bürgerrechtsbewegungen bewirkt wurde. Ohne Übertreibung lässt sich feststellen, dass dies eine Sternstunde der Zivilgesellschaft war. Hier zeigte sich auf exemplarische Weise, dass jede Gesellschaft davon lebt, dass ihre Mitglieder ein positives Verhältnis zu ihr haben und sich an ihrer Gestaltung beteiligen. Beides kann sehr unterschiedliche Formen annehmen. Aber zu versuchen, eine Gesellschaft unter Verzicht auf Konsens und Mitwirkung zu organisieren und zu entwickeln, ist in jedem Fall zum Scheitern verurteilt. Ebenso wenig kann eine Mitwirkung nur auf Befehl erfolgreich sein. Es sollte nicht übersehen werden, dass die Kritik an dem System der repräsentativen Demokratie, die in den letzten Jahren unüberhörbar war, hier ihren Nährboden hat.

Hier setzt das Selbstverständnis der ZG an. Ihre Akteure handeln grundsätzlich selbstermächtigt und selbstorganisiert. Sie generieren auf diese Weise die Kreativität und den Ideenreichtum, den die Gesellschaft für ihre Entwicklung benötigt, während sie andererseits an ihre Tätigkeit keine materiellen Gewinnerwartungen knüpfen. Damit ist die Legitimität der Ansätze der anderen Arenen keinesfalls in Frage gestellt. Diese bedürfen aber der Ergänzung durch den zivilgesellschaftlichen Ansatz. Darüber hinaus ist eine aktive

ZG Ausdruck der Eigenverantwortung und der Teilhabe an der Gesamtverantwortung aller Mitglieder einer Gesellschaft. Zudem wird in der ZG das soziale Kapital generiert, auf das Staat und Markt angewiesen sind, ohne es selbst generieren zu können. Schließlich fördert eine aktive ZG die soziale Kohäsion und trägt zum sozialen Wandel bei (vgl. Putnam 1993).

Deswegen können Versuche, eine staatlich gelenkte ZG einzurichten, nicht langfristig erfolgreich sein. Sie werden entweder wegen des Mangels an Freiwilligkeit absterben oder sich aus der Abhängigkeit befreien, um zu überleben.

## 2.5 Gute Zivilgesellschaft?

Weltweit werden immer wieder Diskussionen darüber geführt, ob die ZG definitionsgemäß normativen Kriterien folge, also notwendigerweise „gut" sei. Dies ist nicht der Fall. Vielmehr muss zwischen der Frage, ob eine Organisation der ZG zuzurechnen ist, und der Frage, ob ihre Tätigkeit zu billigen ist, unterschieden werden. Aus der Formulierung der zweiten Frage wird deutlich, dass die Antwort nur subjektiv gegeben werden kann.

Zu unterscheiden ist zwischen

a) gradueller Missbilligung wegen unterschiedlicher Auffassungen zu einer konkreten Frage,
b) fundamentaler Missbilligung wegen grundsätzlich unterschiedlichen Positionen.

Während in jedem Fall Respekt vor anderen Akteuren und ihren Positionen ein Merkmal einer guten ZG darstellt, kann die Beurteilung eines Akteurs als gute ZG dort ihre Grenzen finden, wo dieser Grundprinzipien des menschlichen Zusammenlebens nicht anerkennt, bspw.

- die Menschen- und Bürgerrechte (nach dem Standard völkerrechtlicher Vereinbarungen),
- die Herrschaft des Rechts,
- die Pluralität zivilgesellschaftlicher Akteure,
- die öffentliche Verantwortlichkeit aller Akteure im öffentlichen Raum,
- die Grundsätze einer offenen Gesellschaft.

## 2.6 Europäische Zivilgesellschaft

Die frühe Demokratisierung vieler europäischer Staaten hat früher als in einigen anderen Teilen der Erde den Aufbau nachhaltiger zivilgesellschaftlicher Strukturen ermöglicht. Anders als in anderen Regionen der Welt ist die ZG in Europa traditionell verankert und genießt weitgehende Akzeptanz und einen angemessenen Handlungsfreiraum. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass dieser Freiraum auch in europäischen Staaten gerade in den letzten Jahren Beeinträchtigungen erfahren hat, und zwar nicht nur dort, wo sich eher autoritäre Strukturen herausgebildet haben, sondern auch in klassischen westeuropäischen Demokratien.

Im internationalen Vergleich ist die Finanzlage der europäischen ZG relativ gut, allerdings mit großen Unterschieden im Einzelnen und wenngleich zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure in einem systemischen Prekariat existieren, da ihnen die Erwirtschaftung von Einkünften durch wirtschaftliche Betätigung weitgehend verwehrt ist. Spenden gehen oft nur unregelmäßig ein und öffentliche Kontrakte und Subventionen kommen für viele Organisationen aus grundsätzlichen oder sachlichen Gründen nicht in Betracht. Hier kommt aber auch das europäische Gemeinschaftsrecht zum Tragen, das Wettbewerbsverzerrungen auf Grund von unterschiedlicher Behandlung miteinander konkurrierender Anbieter vermeiden will.

Ebenso wie andere intergouvernementale Organisationen arbeitet auch die EU (ähnlich auch der Europarat) besser als die nationalen Regierungen mit Themenanwalts- und Wächterorganisationen zusammen, da sie durch sie andere Informationen als von den Regierungen ihrer Mitgliedsländer erhalten. Dagegen scheuen sie die Zusammenarbeit mit Dienstleistern aus der ZG, da sie dafür eher auf die Wirtschaft setzen und Wettbewerbsverzerrungen befürchten. Nationale Regierungen, denen die Themenanwälte immer ein Stück weit suspekt sind, schätzen dagegen die oft effektiveren und vor allem, wegen des Einsatzes von bürgerschaftlich engagierten Helferinnen und Helfern, kostengünstiger angebotenen Dienstleistungen zivilgesellschaftlicher Anbieter. Ein typisches Beispiel bilden für Deutschland die Verbände der freien Wohlfahrtspflege, die überdies seit über 100 Jahren das Subsidiaritätsprinzip für sich in Anspruch nehmen können[6]. Das grundsätzliche Interesse der EU an der ZG zeigt sich beispielsweise auch daran, dass sie in den Verträgen mit Island, Liechtenstein und Norwegen über die Gründung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) diese Länder nicht nur verpflichtet hat, in festgelegtem Umfang zur

[6] Dies und alte Traditionen haben zur Folge, dass bspw. rd. ein Drittel der Krankenhausbetten in Deutschland von ZGO betrieben werden, während sich rd. 35% in der Hand gewerblicher Krankenhausträger befinden.

Angleichung der Lebens- und Vermögensverhältnisse in Europa beizutragen, sondern auch Wert darauf gelegt hat, dass dies teilweise durch Förderung der ZG in den 15 antragsberechtigten Ländern geschieht[7].

Selbstverständnis, Aufgabengebiete und Organisationsstruktur der zivilgesellschaftlichen Akteure weisen, abhängig von der Geschichte, der zivilgesellschaftlichen Tradition, dem Staatsmodell und nicht zuletzt den vorhandenen Finanzierungsstrukturen länderspezifische Unterschiede auf. Trotz des steigenden Einflusses der EU ist die ZG in vielen Ländern noch überwiegend in nationale Muster eingebettet. Dazu trägt auch der zivil- und steuerrechtliche Rahmen für zivilgesellschaftliches Handeln bei, über den die nationalen Regierungen nach wie vor die Hoheit beanspruchen. Dies lässt sich an zahllosen Unterschieden im Einzelnen und am folgenden Beispiel zeigen:

Die steuerliche Behandlung von Zuwendungen an ZGO ist in Europa auf sechs grundlegend verschiedene Arten geregelt:

- Abzug vom steuerpflichtigen Einkommen bis zu einer Höchstgrenze (z.B. in Deutschland);
- Abzug von der Steuerschuld (in Deutschland bei Zuwendungen an Parteien, generell in Frankreich);
- Zuschlag auf Nettospende aus dem Steueraufkommen anhand der Steuerpflicht des Spenders (in Großbritannien);
- mit kleinen Ausnahmen keine Abzugsmöglichkeit (z.B. in Österreich);
- Möglichkeit der Zweckbindung von Steueranteilen zugunsten von berechtigten ZGO bis zu einer Höchstgrenze (z.B. in Italien und mehreren mittel- und osteuropäischen Staaten);
- Besteuerung eingegangener Spenden bei der ZGO (in Griechenland).

Entwürfe für ein europäisches Vereins- oder Stiftungsrecht sind bisher nicht zum Tragen gekommen. Entsprechende Vorstöße fanden im Rat der Europäischen Union keine Mehrheit und werden zurzeit auch nicht weiterverfolgt. Aspekte von Identität, Religion und Kultur sind ebenfalls nach wie vor wichtige Identifikationspunkte ihrer Tätigkeiten, woraus sich notwendigerweise unterschiedliche Zivilgesellschaftsverständnisse ergeben.

[7] S. Abkommen über die Einrichtung des EWR zwischen der EU und seinen Mitgliedsstaaten einerseits und Island, dem Fürstentum Liechtenstein und dem Königreich Norwegen andererseits (ursprünglich 2004, z. Zt. i.d. Fassung von 2016), Art. 115, 116, 117. Das Ergebnis sind die sog. *Iceland-Liechtenstein-Norway Grants* einerseits und die *Norway Grants* andererseits. Ein Teil davon (2014-2021: 200 Mio. €) sind für die Entwicklung der ZG in den 15 Ländern bestimmt und werden über den *Iceland Liechtenstein Norway Active Citizens Fund* ausgereicht.

Auf europäischer Ebene finden wir daher ein komplexes Mit- und Gegeneinander verschiedener, nationaler, regionaler und lokaler, seltener europäischer zivilgesellschaftlicher Akteure (Anheier 2019). Dennoch bildet sich zunehmend eine transnationale, europäische ZG heraus. Nicht nur haben sich schon seit Jahrzehnten europäische Verbandsstrukturen entwickelt. Auch arrangieren sich vor allem jüngere Organisationen zwar notgedrungen mit einem nationalen Rechtsrahmen, agieren aber konsequent transnational. In extremer Weise ist dies bei Protestbewegungen zu beobachten, in denen die Staatsangehörigkeit der Beteiligten ohne jede Bedeutung ist.

## 3. Der europäische bürgerschaftliche Raum

Die Entfaltungsmöglichkeiten der ZG sind wesentlich dadurch bestimmt, wie der bürgerschaftliche Raum (*civic space*) definiert, verfassungsmäßig bestimmt und in der Praxis gelebt wird. Europa hat im Gegensatz zu anderen Kulturen eine bis in die Antike zurückreichende Tradition eines normierten bürgerschaftlichen Raums. Dies gilt für Griechenland[8], ebenso für die römische Republik und auch für das nachfolgende römische Kaisertum[9]. Demgemäß war und ist die europäische Gesellschaft in der Vergangenheit ebenso wie heute von einem Wechselspiel zwischen einer, sei es demokratisch, durch Gewalt oder theologisch begründeten, Herrschaft und einem, sich mehr oder weniger institutionalisiert oder revolutionär in einem bürgerschaftlichen Raum artikulierenden, Bürgerwillen bestimmt.

Floskelhafte Begriffe wie ‚freiheitlich-demokratische Grundordnung' oder ‚*the will of the people*' können heute nicht darüber hinwegtäuschen, dass zwischen – notwendiger – mit Herrschaft verbundener Ordnung und – wünschenswerter – freiheitlicher Unordnung ein dauerhafter Konflikt besteht, in dem sich Gleichgewicht und Dominanz laufend verändern. Selbst in der Diktatur besteht ein – klandestiner – bürgerschaftlicher Raum, der möglichweise in die Lage kommen kann, die Diktatur aus den Angeln zu heben. Auch in einer funktionierenden Demokratie europäischer Prägung ist andererseits der bürgerschaftliche Raum Anfeindungen ausgesetzt, die sich in schweren, auch gewaltsamen Konflikten entladen können. Das aktuelle Beispiel der Gelbwestenbewegung (*gilets jaunes*) in Frankreich demonstriert die Macht, die eine versuchte (Rück-)eroberung des bürgerschaftlichen Raums erzeugen kann. Die einzelnen, oft sehr spontanen Bewegungen sind Indikatoren dafür, wie sich ZG dennoch durchaus nachhaltig im bürgerschaftlichen Raum entfalten kann. Das Vorhandensein eines lebendigen, durchaus gelegentlich explosiven bürgerschaftlichen Raums ist geradezu zum Gradmesser der Qualität der europäischen Demokratie geworden. In diesem Raum werden Grundrechte, etwa Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, aber auch Religions- und Pressefreiheit in besonderer Weise verwirklicht. Beschränkungen dieser Rechte beunruhigen diesen Raum. Das europäische Zi-

[8] Das athenische Demokratiemodell ruhte vollständig auf dem politischen Teilhaberecht aller freien (männlichen) Bürger an der *polis*. Die im 15. Jhdt. in Italien erfolgte Übersetzung von Aristoteles ins Lateinische führt den Begriff der *societas civilis* (als Übersetzung von *polis*) erstmals in die europäische politische Debatte ein.

[9] In dem Wort Zivilgesellschaft steckt das lateinische *civilitas*, das nicht etwa ein zivilisiertes oder ziviles Verhalten, schon gar nicht etwas Ziviles im Gegensatz zum Militärischen bezeichnet. Gemeint ist vielmehr das Bürgerschaftliche, das mit dem Bürgerstand Verbundene, das Rechte und Pflichten beinhaltet. Roms erster Kaiser, Augustus, verwendete den Ausdruck oft, um damit auszudrücken: „Wir sind alle gemeinsam Bürger."

vilgesellschaftsverständnis ist von diesem grundsätzlichen Paradigma geprägt. Die Qualität des bürgerschaftlichen Raums im hier genannten Sinn ist der Gradmesser dieses Verständnisses. Es auf das Erbringen von Dienstleistungen mit Hilfe von Freiwilligen oder das Organisieren der Freizeit reduzieren zu wollen, entspricht daher nicht europäischer Tradition, ist nicht dauerhaft erfolgversprechend und theoretisch nicht zu legitimieren.

Es verwundert insoweit nicht, dass CIVICUS in seinem weltweiten Monitor dem Zustand des bürgerschaftlichen Raums und damit der ZG in den europäischen Staaten ein relativ, allerdings nicht uneingeschränkt gutes Zeugnis ausstellt. Kein europäisches Land – mit Ausnahme von Aserbaidschan (Gruppe 5) sowie Weißrussland, Russland und der Türkei (alle Gruppe 4) – wird in die Gruppen 4 (unterdrückt) oder 5 (geschlossen) eingeordnet. Allerdings wird der Zustand im Bericht für 2020 in den 45 übrigen europäischen Ländern wie folgt dargestellt:

| | |
|---|---|
| Gruppe 1 (offen): | 21 |
| Gruppe 2 (beeinträchtigt): | 21 |
| Gruppe 3 (beschränkt): | 3 |

Es verwundert angesichts der Geschichte Europas nicht, dass ein relativ starkes Gefälle vom Nord-Westen zum Süd-Osten Europas erkennbar ist. Doch darf dieses nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch große klassische Demokratien als gefährdet gelten müssen. Sowohl Frankreich als auch Großbritannien sind in den vergangenen Jahren heruntergestuft worden.

In den letzten rd. 30 Jahren ist die europäische ZG einem starken Veränderungsprozess ausgesetzt gewesen. Einerseits hat sie aus einer Vielzahl von Gründen an Konsistenz und Stärke zugenommen, hat sich konsolidiert und zunehmend zu einem gemeinsamen Zivilgesellschaftsverständnis gefunden. Andererseits war sie schon in den 1990er Jahren in der massiven Machtverschiebung vom Staat zum Markt auf eine Zuschauerrolle reduziert, wurde nach dem 11. September 2001 zu Unrecht als Hort gesellschaftsschädigender Aktivitäten gebrandmarkt[10] und sieht sich seit etwa zehn Jahren zwar in unterschiedlichem Maße, aber letztlich rund um den Globus, Bedrängungen verschiedenster Art durch die nationalen Regierungen ausgesetzt. Einige europäische Länder sind an diesen

[10] S. hierzu bspw. die Originalfassung der 8. Empfehlung der *Financial Action Task Force (FATF)*, einer intergouvernementalen Organisation zur Bekämpfung von Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Terrorismus, in der Nonprofit-Organisationen als besonders anfällig für einen Missbrauch durch Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche dargestellt wurden. Erst 2016 gelang es, eine abgeschwächte Formulierung durchzusetzen.

Vorgängen massiv beteiligt. Insbesondere hat man dort versucht, den Einfluss von ausländischen Rat- und Geldgebern zu unterbinden. Das Schlagwort der *foreign agents* wurde zum Synonym für nationalistische und/oder autoritäre Repressionsversuche.

Für die Repression der ZG hat sich der Begriff des *Shrinking Civic Space* oder *Shrinking Space for Civil Society* eingebürgert, obwohl angesichts des fortdauernden Wachstums und Wandels der Ausdruck *Contested Space* angemessener wäre – und in einigen Ländern kritisch vom *Narrowing* oder *Closing Space* gesprochen wird. Auch in klassischen Demokratien wie Frankreich und Großbritannien ist ein zunehmend repressiver Umgang mit kritischen zivilgesellschaftlichen Stimmen nicht zu übersehen. Die Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit werden unter allerlei Vorwänden eingeschränkt. Mit der Zunahme autoritärer Regierungen werden die Partizipationsmöglichkeiten der ZG begrenzt, ethnische und religiöse Minderheiten nicht hinreichend geschützt, Akteure delegitimiert und ihr Aktionsradius zu ihrem Nachteil verändert. Dies geschieht auch mittels einer Zuckerbrot-und-Peitsche-Politik in der Gewährung von Subventionen. Ziel all solcher Maßnahmen ist regelmäßig, die politische Mitgestaltung durch zivilgesellschaftliche Akteure einzudämmen oder vollständig zu unterbinden. Schließlich kann der *Civic Space* auch von zivilgesellschaftlicher Seite bedroht werden. In einigen Ländern kann eine Zunahme der Zustimmung für nationalistische autoritäre Ordnungskonzepte festgestellt werden. Argwohn oder gar Drohungen aus Teilen der Gesellschaft gegenüber zivilgesellschaftlich aktiven Menschen nehmen zu. Der öffentlich-politische Diskurs wird zunehmend polarisiert geführt; in nicht wenigen Ländern ist von einer Krise der Demokratie zu sprechen.

Darüber hinaus ist nicht zu übersehen, dass Entwicklungen aufgrund von Milieu-Erosion und veränderten Lebensentwürfen und individuellen Wertekonzepten vor allem traditionelle Organisationen in Schwierigkeiten bringen. Die früher häufig anzutreffende lebenslange Zugehörigkeit zu einem kirchlichen Verband, bspw. der Kolping-Familie, aber auch zum Roten Kreuz oder der Feuerwehr, ist kaum noch anzutreffen. Andererseits emanzipieren sich lange Zeit eher unpolitische Teile der ZG als Themenanwälte. Zudem eröffnen neue ZGO neue Möglichkeiten der Partizipation. Schließlich hat die kommunikative Revolution nicht zuletzt der Herausbildung einer spontanen, organisations- und schon gar verbandsunabhängigen ZG Vorschub geleistet.

Nicht zuletzt diese Entwicklungen, aber auch die Bedrohungen, denen die offene kosmopolitische Gesellschaft, die liberale Demokratie, die Herrschaft des Rechts (*rule of law*) mit ihrem Schutz von ethnischen und religiösen Minderheiten, die Menschen- und Bürgerrechte und andere erhaltenswerte kulturelle Traditionen seit einigen Jahren in Europa ausgesetzt sind, haben dazu geführt, dass die ZG mehr als zuvor zur Wächterin über diese Prinzipien aufgestiegen ist – obwohl naturgemäß auch ZGO an der Beseitigung von ihresgleichen mitwirken. Nationalismus, Autoritarismus und mehrheitsgestützter Populismus haben vor der ZG nicht Halt gemacht.

Verbunden mit den Möglichkeiten der modernen Kommunikation, auch nachprüfbar falsche Nachrichten (*fake news)* so zu verbreiten, dass sie als solche schwer erkennbar sind, ergibt sich einerseits die Notwendigkeit zur erhöhten Wachsamkeit; andererseits ist die Komplexität zivilgesellschaftlichen Handelns erheblich gestiegen. Das Interesse der großen Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger verlagert sich vom Schutz der ZG als eigenständiger Arena in der Gesellschaft zu einem notwendigen Schutz der offenen Gesellschaft und zu einer notwendigen Weiterentwicklung der bestehenden Gesellschaftsordnung durch gemeinsames und partnerschaftliches Agieren von Akteuren in allen Arenen. Der bürgerschaftliche Raum ist zum Raum der Auseinandersetzung zwischen der offenen, kosmopolitischen und der geschlossenen, national beschränkten Gesellschaft geworden[11].

[11] Der Ausdruck „offene Gesellschaft" geht auf Karl Poppers berühmtes, 1945 erstmals erschienenes Buch „*The Open Society and its Enemies*" (dt. Die offene Gesellschaft und ihre Feinde) zurück und wird heute als Oberbegriff für eine liberale, kosmopolitische, den Menschen- und Bürgerrechten, der Freiheit, dem Schutz von Minderheiten, der Herrschaft des Rechts, der Demokratie und den kulturellen Traditionen verpflichtete Gesellschaftsordnung gesehen.
Der Ausdruck fand Eingang in die Bezeichnung der von dem ungarisch-amerikanischen Finanzinvestor und Philanthropen George Soros ab 1979 gegründeten Open Society Foundations (zuerst Open Society Institute). Diese umfassen ein Geflecht von Stiftungen, die u.a. in Barcelona, Belgrad, Berlin, Brüssel, London, Pristina, Sarajewo, Skopje und Tirana Niederlassungen von unterschiedlicher Größe und mit unterschiedlicher Aufgabenstellung unterhalten. Dazu gehören auch weitere rechtlich selbständige Einrichtungen wie die Central European University (Wien/Budapest), die Stefan Báthory Stiftung (Warschau), das Open Society Institute Sofia (OSIS) und andere.

# 4. Länderberichte

## 4.1 Balkan: Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien[12]

Die Länder des (West-)Balkans, das ehemalige Jugoslawien und Albanien haben in der Zeit, als mit Hilfe der ZG in Mittel- und Osteuropa der Transformationsprozess bewältigt wurde, eine grundlegend andere historische Entwicklung erlebt. Zwar konnten auch diese Länder, insbesondere Albanien, das sozialistische System abschütteln. Doch wurde die Region zunächst von nationalistischen Bewegungen erfasst, die mit bitteren Konflikten verbunden waren und der ZG kaum Entfaltungsmöglichkeiten boten. Zwar befinden sich die meisten Länder inzwischen auf dem Weg in die europäische Staatengemeinschaft. Doch sind die ethnischen, konfessionellen und nationalen Konflikte noch nicht gelöst.

Vor allem in Kroatien und Slowenien gab es bereits in den 1980er Jahren erste Verbesserungen für ZGO. Der Jugoslawien-Krieg hatte jedoch auch hier einen erheblichen negativen Einfluss auf die ZG und ihre Arbeit. Gleichwohl spielte die ZG in der humanitären Hilfe eine nicht zu unterschätzende Rolle für die Bürgerinnen und Bürger. Die Zeit nach dem Bürgerkrieg war geprägt durch politische Instabilität und gesellschaftliche Konflikte. Viele ZGO wurden während des Krieges von ausländischen Geldgebern, allen voran der EU und den USA unterstützt. Dies führte dazu, dass sie von den jeweils anderen Gruppen kritisch beäugt wurden. Auch entwickelten sich, vor allem in Serbien und Kroatien analog zu den Entwicklungen in Westeuropa, parallele Zivilgesellschaften. Unabhängige ZGO, die liberale Werte vertraten und gegen die Regierungen opponierten, standen korporatistischen gegenüber, die eng mit der Regierung zusammenarbeiteten.

Die Annäherung an die EU hat im Gegensatz zu den Effekten, die bei anderen osteuropäischen EU-Staaten zu beobachten waren, noch nicht zu umfassenden Verbesserungen der Rechtslage für ZGO geführt. Allerdings gibt es in allen Ländern inzwischen nationalitäts- und religionsübergreifende ZGO, die sich um Versöhnung bemühen und durch gemeinschaftliches Handeln Gemeinschaft stiften wollen. In Bosnien-Herzegowina steht inzwischen den nach wie vor verfeindeten politischen Gruppen eine selbstbewusste, alle Gruppen umfassende, wenngleich nicht sehr starke ZG gegenüber.

[12] CIVICUS Monitor 2020: Albanien: 2, Bosnien-Herzegowina: 2, Montenegro: 2, Nordmazedonien: 2, Serbien: 3.

### 4.1.1 Fokus Serbien

#### Historische Entwicklung und Tradition

Bereits gegen Ende des 19. Jhdt. wurden in Serbien erste rechtliche Grundlagen für die ZG gelegt, die sich vor allem aus landwirtschaftlichen lokalen Zusammenschlüssen und kirchlichen Akteuren zusammensetzte. Auch im autoritären Jugoslawien konnten sich einige zivilgesellschaftliche Akteure etablieren, die sich sowohl für verschiedene politische Belange, als auch für Kultur einsetzten und ihre Unterstützung vorwiegend von der jungen, regimekritischen Bevölkerung erhielten. Wichtige Unterstützung erhielten diese oppositionellen Zusammenschlüsse in dieser Phase von im Ausland lebenden Dissidenten, die die Organisationen aus dem Exil ideologisch und materiell unterstützten. Ein integraler Bestandteil davon war die jugoslawische Populärkultur, die in ihrer Entwicklung den amerikanischen und europäischen Trends der 1970er und 1980er um nichts nachstand und als ein wichtiges ziviles und kulturelles „Fenster in die Welt" für die Völker Südosteuropas diente (Dzihić/Radunović 2015).

Die Auflösung Jugoslawiens konnte der Entwicklung der ZG Serbiens kaum Vorschub leisten. In dem Regime von Slobodan Milosevic erhielt die ZG keinen prominenten Platz innerhalb der gesellschaftlichen und politischen Sphäre und konnte infolgedessen auch keine wichtige Rolle bei der Transformation und Demokratisierung des serbischen Staates spielen. Im Winter 1996-97 kam es im Zuge des Verdachts von Wahlfälschungen zu Massenprotesten von Aktivistinnen und Aktivisten, studentischen Zusammenschlüssen und anderen Oppositionsgruppen gegen das Regime. Die massive zivilgesellschaftliche Unterstützung ermöglichte es der Opposition, bei den Wahlen im Jahr 2000 das Regime abzulösen. Dies war die Initialzündung des Demokratisierungsprozesses in Serbien; einige bei den Protesten aktive ZGO wandelten sich in politische Parteien. Trotz dieser engen historischen Verwobenheit zwischen ZG und Politik konnten bis heute keine nachhaltigen Partizipationsmöglichkeiten der ZG entwickelt werden. Die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen 2012 kann auch als Erfolg der ZG gewertet werden; jedoch hat die Regierung seitdem erzielte Erfolge in Bezug auf Meinungsfreiheit und dem Schutz von Menschenrechten innerhalb des Demokratisierungsprozess durch Einschränkungen großenteils wieder zunichte gemacht (Vandor et al. 2017).

#### Funktion / Umfang

Die zivilgesellschaftliche Landschaft Serbiens ist sehr heterogen. ZGO, die sich politisch engagieren und als Themenanwälte fungieren, bilden zwar nur etwa 8% aller ZGO im Land ab, haben jedoch einen vergleichsweise großen Einfluss und genießen auch eine er-

höhte Wahrnehmung innerhalb der Gesellschaft (Spasojević 2017: 275). Die meisten dieser eher kleinen ZGO wurden in der Phase der politischen Transformation zu Beginn der 1990er Jahre gegründet.

Viele ZGO, die sich politisch engagieren und als Themenanwälte und Wächter auftreten, setzen sich aus wenigen Personen zusammen. Das Engagement von Freiwilligen ist fast ausschließlich auf Studierende reduziert, in Form von Praktika oder ähnlichen Formen der temporären unentgeltlichen Beschäftigung. Sie engagieren sich vorwiegend für Themen der Demokratie und Menschenrechte, für Umwelt- und Klimaschutz und für die Bekämpfung von Korruption.

Die Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen von ZGO als Ergänzung zu staatlichen Angeboten hat lange Tradition und bestand bereits während der Zugehörigkeit Serbiens zu Jugoslawien. Dieser Bereich bildet ebenfalls einen großen Anteil der ZGO in Serbien ab und profitiert durch staatliche finanzielle Unterstützung. Die Austeritätspolitik der vergangenen Jahre ermöglichte es zudem für ZGO, viele vormals staatliche Aufgaben der sozialen Versorgung zu übernehmen. Soziale Dienstleister haben eine große Zahl an Mitgliedern. Sie sind ebenfalls hochgradig von Freiwilligenarbeit abhängig. Der Kultur- und Sportbereich gilt ebenfalls als zentrales Betätigungsfeld zivilgesellschaftlicher Organisation. Im Gegensatz zu den sozialen Dienstleistungen erhält er jedoch weniger mediale Aufmerksamkeit (More-Hollerweger et al. 2019).

### Rechtliche Grundlagen / Finanzierung

Die Arbeit der ZG basiert rechtlich auf den in der Verfassung gewährleisteten Grundrechten, der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Das 2009 verabschiedete Gesetz für Verbände ermöglicht es ZGO, ohne größere bürokratische Hürden staatliche Subventionen zu beantragen. In der Praxis zeigen sich diese Privilegien jedoch weitgehend auf regierungsunkritische Organisationen beschränkt. Insgesamt weist die Förderlandschaft ein geringes Maß an Transparenz auf; viele wichtige politische Entscheidungen unterliegen dem Einfluss oligarchischer Strukturen.

Entgegen den steuerrechtlichen Gegebenheiten in anderen Ländern gibt es keine Form der Steuerabzugsfähigkeit bei der Unterstützung von ZGO durch Privatpersonen. Lediglich Unternehmen haben die Möglichkeit, bis zu 5% der fälligen Einkommenssteuern als Spende an bestimmte zivilgesellschaftliche Akteure weiterzuleiten (Vandor et al. 2017). Dieses Steuermodell kann als systematische Diskriminierung von politisch engagierten ZGO in Serbien betrachtet werden, da diese keine Unternehmensspenden erhalten dürfen.

Während Organisationen, die beispielsweise im Bereich Gesundheit, Bildung und Sport tätig sind, davon profitieren, sind ZGO, die sich für politische Themen einsetzen, von dieser Unterstützung ausgeschlossen. Für ZGO im kulturellen Bereich ist eine Spende dieser Art nur nach der Prüfung durch das Ministerium für Kultur zulässig. Somit sind politisch aktive ZGO mehrheitlich von der Unterstützung ausländischer Geldgeber abhängig.

### Möglichkeiten / Bedingungen / Partizipation / Wahrnehmung

Die serbische ZG ist nicht sehr stark ausgebildet und hat sich auch seit Anfang der 2000er Jahre kaum weiterentwickelt. Dies äußert sich vor allem in dem Mangel an partizipatorischen Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen und im mangelhaften Zugang zu staatlicher finanzieller Unterstützung.

Insgesamt ist die öffentliche Wahrnehmung von ZGO medial sehr eingeschränkt und leidet noch immer an den Folgen des Milosevic Regimes. Der Glaube, ZGO würden durch ihre Arbeit ausländische Interessen vertreten und die Gesellschaft in Serbien destabilisieren, ist nach wie vor verbreitet. Vielen ZGO ist es nicht gelungen, ihren Wert als Vertreter der Bürgerinnen und Bürger aufzuzeigen. Dies äußert sich auch in einem geringen allgemeinen Vertrauen in ZGO wie etwa Gewerkschaften, die gemeinhin als verlängerter Arm politischer Parteien gelten. Der Einfluss der Kirchen auf die ZG gilt als gering, wirkt sich jedoch für Vertreter von ZGO, etwa im LGBTQ-Bereich, negativ aus (More-Hollerweger et al. 2019).

### Trends

Durch verschiedene Maßnahmen konnte die serbische Regierung ihren Einfluss in den letzten Jahren kontinuierlich ausweiten. Dieser Prozess könnte sich auch in den Folgejahren fortsetzen und den politischen Einfluss von nicht-staatlichen Akteure weiter reduzieren. Als Grund für die Verschiebungen in der Machtkonstellation wird der sich intensivierende Rückgang von ausländischer Unterstützung genannt. Wie bereits ausgeführt, ist eine Vielzahl der serbischen ZGO von ausländischen Geldgebern anhängig. Es wird jedoch von einem Rückgang der Unterstützung durch internationale Akteure ausgegangen. Diese reduzieren ihre Unterstützung, da im Land ein gewisses Niveau an Demokratie- und Menschenrechtsstandards erreicht werden konnte und erwarten, dass die serbische ZG eigene Wege der Finanzierung finden muss.

Durch die Beitrittsverhandlungen erhoffen sich ZGO eine transparentere Politik, bessere Möglichkeiten der politischen Partizipation. Mit der europäischen Annäherung und dem weiteren Wachstum von serbischen und anderen europäischen ZGO wird die Zunahme von Professionalisierungsprozessen erwartet. Zudem wird davon ausgegangen, dass die ZG eine wichtige Rolle im europäischen Integrationsprozess spielen kann (Vandor et. Al. 2017).

### 4.1.2 Trends auf dem Balkan

Auf dem Balkan wurde wie anderswo von der ZG in und vor allem nach dem Transformationsprozess zu viel erwartet (Dzihić/Radunović 2015), auch wenn sie als demokratisches Korrektiv eine zentrale Rolle spielte.

> „Aus der Forschung zur Zivilgesellschaft weiß man, dass in Gebieten mit schwacher beziehungsweise dysfunktionaler Staatlichkeit, in denen die Fragen der Souveränität sowie unmittelbare Probleme wie Arbeitslosigkeit, schlechte soziale Lage, Armut etc. die Situation prägen, die Bedeutung der Zivilgesellschaft in den Hintergrund rückt. Auf dem Balkan wurde durch den nationalistischen Wahn in den 1990er-Jahren dem zivilen Selbstverständnis der Staatsbürger ein Todesstoß versetzt. Dieser Todesstoß war umso tragischer, als im jugoslawischen Staatssozialismus das Phänomen ‚Bürgertum' lediglich aus der Zugehörigkeit zur jeweils dominierenden, marxistisch gedachten Arbeiterklasse abgeleitet wurde." (Dzihić/Radunović 2015).

Auf dem Balkan hat sich auch gezeigt, dass die pure Existenz von Nichtregierungsorganisationen (NGO) auf dem Papier nicht automatisch mit einer funktionierenden ZG gleichzusetzen ist. Das explosionsartige Wachstum der Anzahl der NGO nach den Kriegen und die damit einhergehende „NGO-isierung" der ZG haben eine „NGO-Ellenbogengesellschaft" entstehen lassen.

Eine neue Qualität ist in den vergangenen Jahren dazugekommen. Die sozialen Proteste, deren Zeugen wir auch auf dem Westbalkan in den letzten Jahren waren, sind die wichtigste demokratiepolitische Entwicklung in der Region in den vergangenen zwei Jahrzehnten. Dass in vielen Staaten der Region den unverantwortlichen Politikern lautstark mitgeteilt wird, dass man politische Missstände nicht mehr dulden wird, dass man gegen elitendominierte und korrupte formaldemokratische Regime auf die Straße geht und Probleme und Schuldige beim Namen nennt und dagegen ankämpft, ist ein Teil des Erwachsenwerdens und der Emanzipation der (Zivil-)Gesellschaften auf dem Balkan (Dzihić/Radunović 2015).

Die neuen sozialen Bewegungen werden aber mit aller Kraft vom politischen Establishment bekämpft. Proteste in Mazedonien, Bosnien und Herzegowina sind der Beginn des kritischen Hinterfragens und des Herausforderns der Politik auf dem Balkan, die am Ende zu mehr Freiheit und besserem Leben in der Region führen können.

### 4.2 Baltikum: Estland, Lettland, Litauen[13]

Anders als die anderer nordeuropäischer Länder ist die Geschichte der drei baltischen Staaten stark von Diskontinuitäten, wechselnden auswärtigen (u.a. polnischen, schwedischen, russische und deutschen) Einflüssen und zuletzt einem massiven sowjetischen Einfluss geprägt. Die Beziehungen zwischen politischer Führung und Bürgerinnen und Bürgern war lange von einer starken Trennung und einem Machtungleichgewicht geprägt. Zudem bot während der Zugehörigkeit zur Sowjetunion die propagierte ‚Diktatur des Proletariats' wenig Raum für unabhängige ZGO. So bildeten sich die ersten nicht-staatlichen Organisationen in den Bereichen Freizeit, Sport und Kultur. Diese waren allerdings in der Zeit von 1975 bis 1990 nicht selten in Wirklichkeit Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen im sog. Helsinki-Prozess. Die Erfahrungen der sowjetischen Herrschaft, die durch die Unterdrückung divergierender Meinungen und die Entmutigung des bürgerlichen Aktivismus gekennzeichnet waren, hallen allerdings noch nach. Die ZGen der drei Länder sind im europäischen Vergleich zwar im Aufschwung, aber noch immer relativ schwach.

Der Begriff der ZG wird bis heute in den baltischen Staaten stark mit der Transformationszeit und den Unabhängigkeitsbewegungen ab 1989 assoziiert. Zu beachten ist, dass Transformation und nationale Unabhängigkeit von der Sowjetunion in diesen Ländern zusammenfielen. Damals bildeten sich in allen Ländern selbstorganisierte Gruppen und Institutionen, welche die öffentliche Sphäre mitgestalten wollten und den Demokratisierungsprozess unterstützen. Sie waren stark national geprägt und knüpften, wo dies möglich erschien, an die Zeit der Unabhängigkeit vor 1941 an. Besonders die Transformation in Estland wurde von einer breiten sehr spezifischen zivilgesellschaftlichen Bewegung vorbereitet, ausgelöst und bewirkt, die einerseits auf zunächst unpolitischen Organisationen, insbesondere der Laienmusik aufbauen konnte, die sich aber andererseits als außerordentlich politische ZG empfand. Seither bilden ZGO ein Gegengewicht zu den Regierungen.

[13] CIVICUS Monitor 2020: Estland: 1, Lettland 2, Litauen 1.

Gestärkt wurde die ZG des Baltikums auch im Zuge der europäischen Integration und dem Beitritt der Länder zur EU (2004). Ihre Akzeptanz in der Gesellschaft und der Politik ist vorhanden, aber ausbaufähig. Viele öffentliche Dienste und andere soziale oder kulturelle Einrichtungen werden nach wie vor staatlich geführt. Dabei zeichnet sich jedoch ein positiver Trend ab, sowohl in Bezug auf die Finanzierung und die Bereitschaft der Politik für eine verstärkte Zusammenarbeit als auch auf den Organisationsgrad. Den Gesellschaften des Baltikums kommt dabei auch die relative Homogenität (mit Ausnahme der russischen Minderheiten) und die geringere Größe der Länder ohne zusätzliche regionale Traditionen und Strukturen zugute.

### 4.2.1 Fokus Litauen

#### Historische Entwicklung und Tradition

Im Unterschied zu Estland und Lettland, wo dies etwas später einsetzte, haben sich in Litauen bereits vor 1980 soziale Bewegungen entlang ethnisch-kultureller Konfliktlinien gegründet. Diese Bewegungen waren dann auch entscheidend am Unabhängigkeitsprozess des Landes zu Beginn der 1990er Jahre beteiligt. Dennoch ist die ZG Litauens auch nach der Wiederherstellung der Unabhängigkeit nach Jahrzehnten sowjetischer Herrschaft und wirtschaftlicher Not noch immer schwach, unterfinanziert und schlecht organisiert. Der Lebensstandard ist so gering, dass bürgerschaftliches Engagement darunter leidet. Noch stärker als in den baltischen Nachbarländern ist es in Litauen noch immer der Staat, der die meisten öffentlichen Aufgaben in den Bereichen Gesundheitsschutz, Bildung, Soziales oder Kultur übernimmt und die Gesellschaft im Wesentlichen gestaltet.

#### Funktion / Umfang

Die meisten ZGO Litauens arbeiten im Bereich der sozialen Wohlfahrt und Gesundheit (2007: 55%), gefolgt vom Sportsektor (2007: 13%). Dabei haben die Mehrzahl der ZGO des Landes einen religiösen Hintergrund (GHK 2009: 5f.).

Das bürgerschaftliche Engagement ist eher gering ausgeprägt und findet kaum in den staatlichen Einrichtungen statt. Viele ZGO stehen bis zu einem gewissen Grad in einem Wettbewerb mit staatlichen Einrichtungen, denen gegenüber sie finanziell und in anderer Weise strukturell benachteiligt sind. Entsprechend gering ist die Anzahl der ZGO und ihr Anteil am BIP. Unabhängige, pluralistische Organisationen sind ebenfalls selten.

## Rechtliche Grundlagen / Finanzierung

Eines der Probleme in Litauen ist die Tatsache, dass die Konzepte einer NGO oder eines gemeinnützigen Unternehmens gesetzlich auf komplexe Weise definiert sind. Im Jahr 2013 gab es zwar Reformen, aber sie waren nicht weiterführend genug und etablierten auch keine klare Definition von ZGO. Nach aktuellem Stand müssen sich Organisationen lediglich offiziell registrieren und dabei den rechtlichen Status einer öffentlich-rechtlichen Person wählen, um von Steuererleichterungen im Zusammenhang mit dem rechtlichen Status von Wohltätigkeitsorganisationen und eines Empfängers von Spenden zu profitieren. Die Gemeinwohlorientierung an sich wird nicht überprüft, was mitunter zu Missbrauch führt.

Die Steuerbegünstigung wird wie folgt vergeben: Bei Einkommen von weniger als rd. 300.000 € werden Gewinne bis zu rd. 8.000 € nicht, alle darüber hinausgehenden Gewinne mit 20% versteuert. Bei Einkommen über rd. 300.000 € werden alle Gewinne mit 20% besteuert (GHK 2009: 12).

Insgesamt können litauische ZGO kaum auf staatliche Fördermittel zurückgreifen. Die Spendenbereitschaft der Bevölkerung ist nicht zuletzt aufgrund der Einkommenssituation der Bürgerinnen und Bürger gering. Die Finanzierungslage ist generell sehr prekär, obwohl 2003 eine Gesetzesänderung mit dem Ziel der Verbesserung erfolgt ist. Seither können Steuerzahler 2% ihrer zu zahlenden Einkommensteuer an ZGO oder Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten und Krankenhäuser spenden. Bis heute sind ausländische Fördermittel unverzichtbar. So profitieren ZGO in Litauen in hohem Maße vom *Iceland Liechtenstein Norway Active Citizen Fund* (s.o.). Er fördert mit bis zu 9 Million Euro im Jahr zivilgesellschaftliche Projekte in Litauen. Für einige ZGO bietet er die einzige Finanzierungsmöglichkeit. Die Zuwendungen sind aber zumeist zeitlich beschränkt und nicht garantiert.

## Möglichkeiten / Bedingungen / Partizipation / Wahrnehmung

Aufgrund der Geschichte des Landes bestand lange wenig Austausch zwischen ZGO und dem Staat, wodurch die Einflusschancen zivilgesellschaftlicher Akteure auf die Politik sehr beschränkt waren. Es dauerte Jahrzehnte, um überhaupt Kooperationsformen zu implementieren. Dabei ergreifen weder der Staat noch die ZGO die Initiative. Beide Seiten stehen einer engen Zusammenarbeit oder Kooperation kritisch gegenüber. So ist die Zusammenarbeit von ZGO mit lokalen Regierungen eher fragmentiert und oft nur temporär. Die öffentliche Unterstützung für zivilgesellschaftliche Aktivitäten ist entsprechend gering. Der Staat wird als primärer Problemlöser gesehen; die Bevölkerung identifiziert sich

stärker mit ihm als mit der ZG. Die Menschen betrachten die Beteiligung an der Politik im engeren Sinn nach wie vor als effizienter, um Veränderungen in einem Ausmaß zu fördern, das über die Bürgerinitiative hinausgeht.

### Trends

Dennoch genießt die litauische ZG einen wachsenden Handlungsraum. Ein positiver Schritt war eine Vereinbarung, die am 1. März 2019 zwischen ZGO und politischen Parteien getroffen wurde. Sie verpflichtet die politischen Parteien, die ZG zu stärken, sie stärker in die politische Gestaltung einzubeziehen und sich um eine verstärkte Teilhabe der in Litauen ansässigen Bürgerinnen und Bürger am öffentlichen Leben zu bemühen. Auch im Bereich der Finanzierung gibt es positive Entwicklungen. So soll ein nationaler Fond zur Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten aufgebaut werden.

## 4.2.2 Baltische Trends

Die ZGO aller baltischen Länder sind zwar nach wie vor im Aufwind, sehen sich aber zunehmend Problemen ausgesetzt. Wie in anderen europäischen Ländern haben auch sie mit finanziellen, administrativen Hürden und der Gewinnung von Freiwilligen zu kämpfen. Insbesondere die geringe und teilweise abnehmende staatliche Finanzierung stellt die Akteure der ZG vor Probleme. Ausländische, auch europäische Subventionen sind oft die einzige Möglichkeit einer einigermaßen nachhaltigen Finanzierung.

Dies entspricht zwar dem allgemeinen Trend in allen Transformationsstaaten, ist aber gerade im Falle von Estland besonders erstaunlich, da die Verwurzelung in der Laienmusik fortbesteht. Die ZG in Lettland unter der Regierung Māris Kučinskis war nur eingeschränkt handlungsfähig; ihre Einbindung in das politische Geschehen hatte sich stark verringert. Daher stufte CIVICUS die ZG in Lettland 2019 auf „beeinträchtigt“ herab. Seit dem Regierungswechsel 2019 scheint sich die Lage verbessert zu haben.

## 4.3 BENELUX: Belgien, Luxemburg, Niederlande[14]

Die Benelux Länder haben nach dem zweiten Weltkrieg einen starken Wohlfahrtsstaat ausgebaut. Dabei wurde in unterschiedlicher Intensität auf Subsidiarität und zentrale öffentliche Verwaltung gesetzt. In allen drei Ländern spielte die ZG für den Aufbau des Sozialstaates jedoch eine große Rolle; die Zusammenarbeit mit den staatlichen Akteuren war intensiv.

Alle drei Länder sind Monarchien, aber demokratisch organisiert und politisch stabil, relativ wohlhabend und stark geprägt durch die europäische Integration. Die Monarchen treten vielfach als Verteidiger der ZG gegenüber dem Parteienstaat auf. In allen Ländern gibt es eine weitgehend politisch gebildete und moderne Gesellschaft. Das Verhältnis zwischen Staat und ZGO ist nach wie vor geprägt von Korporatismus und gegenseitiger Anerkennung, wodurch die ZG eine zentrale Rolle in der gesellschaftlichen und politischen Sphäre einnimmt. In allen drei Ländern wuchsen mit dem Wohlfahrtstaat auch die ZGO. Entsprechend weisen die Länder einen relativ hohen Anteil an öffentlicher Finanzierung einerseits und bürgerschaftlichem Engagement andererseits auf. Es überwiegt eine Management- und Service-Logik im Vergleich zur partizipatorisch emanzipatorischen Funktion von ZGO. Mit dem Rückbau des Wohlfahrtsstaates geraten die ZGO zunehmend unter Anpassungsdruck.

### 4.3.1 Fokus Niederlande

#### Historische Entwicklung und Tradition

Die Niederlande verfügen wie ihre Nachbarländer über eine ausgeprägte zivilgesellschaftliche Tradition und eine sehr starke ZG. Gleichzeitig ist das Land traditionell entlang religiöser und normativer Konfliktlinien gespalten. Mit abnehmender Tendenz, aber noch spürbar gibt es eine katholische, eine protestantische und eine liberale „Säule" der Gesellschaft (*pillarization of society*[15]). Neben der Entwicklung des niederländischen Wohlfahrtsstaates war insbesondere diese Fragmentierung wichtig für die Gründung vieler Organisationen. Nach der Staatsgründung im 16. Jhdt. bildeten sich in den Niederlanden schrittweise korporatistische Selbstorganisationen wie religiöse Vereinigungen und Be-

[14] CIVICUS Monitor 2019: Belgien 1, Luxemburg 1, Niederlande 1.

[15] *Pillarization* bezeichnet dabei die Idee, dass die Gesellschaft in Säulen unterteilt ist. Eine Säule verbindet Menschen um eine gemeinsame Weltanschauung, Ideologie oder Konfession, was zu einer starken sozialen Identifikation innerhalb der Säule und einer Abgrenzung nach außen führt (vgl. Zimmer 2013). Die „Erste Pazifikation" von 1917 erkannte diese Versäulung sogar staatlich als gesellschaftspolitisches Strukturprinzip der Niederlande an.

rufsorganisationen. Die Kompromiss- und Konsenspolitik war ab dem 18. Jhdt. die dominante Art, Entscheidungen zu fällen, denn zu dieser Zeit verfügte das Land über kein Staatsoberhaupt und wurde durch städtische Regenten regiert. Die Glaubensgemeinschaften kümmerten sich um die Armen, um Gesundheit und Erziehung.

Erst ab 1848 nahm der Staat eine wichtigere Rolle auch im Bereich der sozialen Dienste ein. Der Wohlfahrtsstaat wurde in Kooperation mit bestehenden Organisationen etabliert, wobei heute der Staat in der Verantwortung gesehen wird, sich um soziale Fragen zu kümmern. Die Öl- und Finanzkrise Ende der 1970er Jahre stellte einen Einschnitt für die ZG dar. Der Wohlfahrtsstaat wurde verschlankt, und durch Liberalisierungsprozesse der Effizienz- und Kostendruck auf die ZGO erhöht. Mit der gleichzeitigen Demokratisierung und Säkularisierung der Gesellschaft verschwanden viele der traditionellen ZGO (insbesondere die *pillarized organizations*). Trotzdem war die ZG auch in dieser Zeit vergleichsweise groß; es gab politisches Engagement in einem sehr breiten Spektrum. So hatten sich ab 1965 neue soziale Bewegungen wie die Frauen- und Umweltbewegung gebildet; aus den erodierenden Säulen heraus gründeten sich innerverbandliche Oppositionen oder neue Verbände und Parteien. Die ZG wurde modernisiert und passte sich dem Wertewandel der postindustriellen Gesellschaft an. In den Jahren nach der Krise war durch die Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen die Sozialpartnerschaft und die ZG dennoch entscheidend geschwächt, die Konkordanzdemokratie, die, ähnlich wie die Verbändedemokratie alt-westdeutscher Prägung versuchte, möglichst viele Akteure an der Entscheidungsvorbereitung zu beteiligen, schien am Ende. Bereits in den 1990er Jahren feierte sie aber insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ein Comeback und wurde gesetzlich, etwa in Form von Anhörungs- und Einspruchsverfahren, institutionalisiert. Bis heute ist die politische Kultur des Ausgleichs und Kompromisses, auch als „*overleg*" (Meinungsaustausch, Verhandlung) bezeichnet, erhalten geblieben. Insbesondere im Bereich der sozialen Dienste und Bildung herrscht eine enge Kooperation. Auch in vielen anderen Bereichen sind zivilgesellschaftliche Interessensgruppen wichtige Ansprechpartner staatlicher Akteure.

### Funktion / Umfang

Die ZG in den Niederlanden ist bemerkenswert groß. Gemessen an ihrem Anteil an der Beschäftigtenzahl ist sie globaler Spitzenreiter. Dies hat insbesondere den Hintergrund, dass der ZG in Zusammenarbeit mit dem Wohlfahrtsstaat die Aufgabe der Integration der verschiedenen Milieus der niederländischen Bevölkerung zukommt. Es gibt eine starke Tradition privaten Handelns für das Gemeinwohl. Entsprechend pluralistisch ist daher

auch die Landschaft der ZGO. Sie umfasst sehr unterschiedliche Organisationen, angefangen von Nachbarschaftsinitiativen bis hin zu professionalisierten Dachorganisationen und von Advocacy-Netzwerken bis hin zu Wohltätigkeitsstiftungen. Eine Besonderheit der Niederlande ist, dass die Mehrheit der allgemeinbildenden Schulen von zivilgesellschaftlichen Trägern (kirchlichen und anderen) geführt werden. Das starke zivilgesellschaftliche Bewusstsein der Niederländer hat vermutlich auch damit zu tun, dass sie zu über 60% eine private, d.h. zivilgesellschaftliche Schule besucht haben.

Die meisten ZGO agieren jedoch in den Bereichen der Gesundheits- und Sozialdienste sowie im Sport. Dabei wurden die freiwilligen Organisationen im Pflegesektor lange Zeit staatlich organisiert. Dies hat sich jedoch durch staatliche Austeritätspolitik und neoliberale Entwicklungen gewandelt. Seit 1970 haben sich die säulengebundenen Wohlfahrtsorganisationen zu professionell arbeitenden, funktionsbezogen strukturierten und zusammengeschlossenen Organisationen entwickelt. Der Anteil staatlicher Subvention ist zurückgegangen, und der Staat verfolgt nun ein semi-korporatistisches Modell. Auch deshalb haben sich im sozialen Bereich Hybridorganisationen gebildet, welche zwischen der ZG und der Wirtschaft agieren.

Die Anschläge des 11. September 2001 sowie die politisch motivierte Ermordung des rechten Politikers Pim Fortuyn 2002 und die Ermordung des Künstlers Theo van Gogh 2004 durch einen Täter mit Migrationshintergrund erschütterten die Niederlande nachhaltig und ließen eine neue Konfliktlinie rund um das Thema Migration entstehen. Mit ihr bildeten sich neue ZGO, welche sich im Bereich Asyl-, Integrations- und Islampolitik engagieren. Gleichzeitig bildeten sich rechtspopulistische Organisationen.

Bürgerschaftliches Engagement ist in der niederländischen Gesellschaft tief verwurzelt. Im Unterschied zu anderen Ländern ist das Engagement oft langfristig; es herrscht kein genereller Mangel an Freiwilligen. Dennoch haben auch die niederländischen ZGO Probleme, qualifizierte Helferinnen und Helfer zu finden. Die Ansprüche an die Freiwilligen sind mit dem Professionalisierungsdruck, der insbesondere auf den ZGO des Wohlfahrtsbereichs lastet, gestiegen. Gleichzeitig steigt der Erwerbstätigenanteil in den ZGO an.

## Rechtliche Grundlagen / Finanzierung

ZGO in den Niederlanden werden seit Jahrzehnten stark öffentlich finanziert. Staatliche Zuschüsse bilden noch immer ihre Haupteinnahmequelle. Im Sinne des in den Niederlanden vorherrschenden Subsidiaritätsprinzips kommt lokalen Behörden bei der Vergabe von öffentlicher Förderung eine wichtige Rolle zu.

Von jüngsten Kürzungen im öffentlichen Sektor sind insbesondere die Organisationen betroffen, welche eng mit dem öffentlichen Sektor verbunden sind. Hierzu passt auch die zunehmende Kommerzialisierung der Organisationen des Sektors, wobei diese beispielsweise Sponsoring- und Handelsaktivitäten verstärken (müssen). Jedoch ist die Spendenbereitschaft innerhalb der Bevölkerung sehr hoch, was Ausfälle teilweise substituieren kann.

ZGO erhalten Steuererleichterungen, sofern sie das CBWF-Label (*Charity Quality Label*, ausgestellt vom *Central Bureau for Funding*) bewilligt bekommen haben. Diese Organisationen sind von Ertrags- und Vermögenssteuern befreit. Auch Organisationen ohne Label profitieren von der Befreiung von der Körperschaftssteuer bis zu einem Jahresgewinn von 7.500 €, wenn die erzielten Gewinne ausschließlich gemeinnützigen Zwecken zugutekommen. Periodische Spenden von Privatpersonen an anerkannte gemeinnützige Vereine sind in voller Höhe abzugsfähig. Spenden von Unternehmen von mindestens 227 € sind bis maximal 6 % des steuerpflichtigen Gewinns absetzbar. Im niederländischen Recht unterscheidet man zwischen Stiftungen und Vereinen. Erstere können einen sog. ANBI-Status beantragen; das Pendant für Vereine ist der sog. SBBI-Status. Stiftungen und Vereine, die über den jeweiligen Status verfügen, sind von Steuerzahlungen auf empfangene Spenden ausgeschlossen.

## Möglichkeiten / Bedingungen / Partizipation / Wahrnehmung

Die ZG der Niederlande bewegt sich im Verhältnis zu staatlichen Akteuren zwischen Kooperation und Konflikt. Gemeinnützige Organisationen, die von öffentlichen Zuschüssen und Markteinnahmen abhängig sind, werden in den Niederlanden zumeist nicht als Teil der ZG wahrgenommen, selbst wenn sie von Freiwilligenarbeit abhängen. Deshalb werden gerade in den Bereichen Wohlfahrt, soziale Dienste und Bildung die zivilgesellschaftlichen Akteure als in die Regierungspolitik integriert angesehen. Durch die Kooperationsbeziehungen geht in der Wahrnehmung vieler Bürgerinnen und Bürger die Unabhängigkeit wie auch die philanthropisch-normative Ausrichtung verloren. In anderen Bereichen dagegen, beispielsweise im Umweltschutz und Entwicklungshilfe, arbeiten staatliche Ak-

teure nur teilweise mit ZGO zusammen und setzen auf die Selbstregulierung der Organisationen. Hier agieren die ZGO unabhängiger. Zivilgesellschaftliche Initiativen wie Nachbarschaftshilfen oder Hilfen für Geflüchtete werden deshalb eher zur ZG gezählt.

Ein 2007 neu geschaffenes Gesetz über die soziale Unterstützung (*Wet maatschappelijke ondersteuning*) definiert die Aufgaben der Kommunen im sozialen Bereich klarer und harmonisiert damit auch die Zusammenarbeit mit ZGO. Die Gesetzesänderung sollte eine unabhängige ZG und die Kooperation mit dieser fördern; gleichzeitig sollte die Freiwilligenarbeit gestärkt und gefördert werden. Dadurch sollte eine effizientere und kostengünstigere Bereitstellung der Wohlfahrt erreicht werden. Das föderale Prinzip betraut die Kommunen mit der Koordination und finanziellen Förderung der ZGO im entsprechenden Bereich. Gleichzeitig wurde mit dem Gesetz die öffentliche Finanzierung radikal gekürzt und neue administrative Hürden ergaben sich. Die betroffenen Organisationen mussten sich nicht nur finanziell neu orientieren.

### Trends

Die niederländischen Bürgerinnen und Bürger zeichnen sich nach wie vor durch ein starkes politisches Bewusstsein und gesellschaftliches Vertrauen aus. Die ZGO genießen einen großen Rückhalt. Beteiligung und finanzielle Unterstützung sind unverändert hoch. Veränderte Rahmenbedingungen, der Rückbau des Wohlfahrtsstaates, verringerte öffentliche Finanzierung und Änderungen der öffentlichen Verwaltung haben aber dazu geführt, dass ZGO zunehmend Koordinierungsmechanismen, Rationalitäten und Aktionslogiken aus anderen Sektoren, insbesondere der Wirtschaft, übernehmen. Damit geht eine Professionalisierung, Hybridisierung und auch eine Adaption der Marktlogiken von Wettbewerb und Effizienz einher, die möglicherweise den Grad der Akzeptanz verringern könnten. Gleichzeitig wird von politischer Seite und in Übereinstimmung mit der öffentlichen Meinung der Staat zu Gunsten der ZG zurückgebaut. 2013 verkündete der König offiziell das Ende des staatlichen Wohlfahrtsstaates. Das jüngste niederländische politische Konzept einer partizipatorischen Gesellschaft (*participatiesamenleving*), sieht vor, die Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger zu stärken und ihre Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten zu intensivieren, den Druck auf den Wohlfahrtsstaat zu senken und das Sozialkapital wiederherzustellen, indem gleichzeitig die Beteiligung des Staates verringert und die organisierte ZG belebt wird.

### 4.3.2 Belgien und Luxemburg

Belgien und Luxemburg unterscheiden sich von den Niederlanden durch eine wesentlich jüngere nationale Geschichte, eine deutlich geringer ausgeprägte republikanische Tradition und die vielfache Übernahme französischer Traditionen und rechtlichen Regelungen, die einer unabhängigen ZG deutlich skeptischer gegenüberstanden. In Belgien war die ZG zudem stets mit den regionalen, an der flämischen bzw. französischen Sprachgruppe orientierten, Auseinandersetzungen verknüpft. Daher ist ungeachtet der bestehenden engen Verflechtungen – die drei Staaten bilden seit 1958 eine enge Wirtschaftsunion – das Verständnis von ZG unterschiedlich. Die vergleichsweise leichteren Registrierungsmodalitäten haben dazu geführt, dass nicht wenige europäische zivilgesellschaftliche Verbände (bspw. der europäische Kulturerbeverband Europa Nostra) ihren Rechtssitz in den Niederlanden haben, obwohl die Arbeit überwiegend in Brüssel stattfindet.

## 4.4 Britische Inseln: England und Wales, Irland, Nordirland, Schottland[16]

Großbritannien hat in doppelter Hinsicht ein besonders enges Verhältnis zur ZG. Zum einen verabschiedete schon 1601, in der Regierungszeit von Königin Elisabeth I., das englische Parlament ein Gemeinnützigkeitsgesetz[17], das in seinen Grundsätzen bis heute fort gilt. Zum zweiten veröffentlichte der schottische Philosoph Adam Ferguson 1767 sein viel beachtetes Werk „*An Essay on the History of Civil Society*“, in dem er zwar *civil society* in einem etwas anderen Sinn verwendet, als das heute üblich ist, aber durchaus den Grundstein zu einer Theorie der ZG legt[18]. In Großbritanniens Geschichte hatten die Bürgerinnen und Bürger schon früh, wenn auch stets eingeschränkten Einfluss auf die Politik. Das Land ist im eigenen Selbstverständnis die älteste gefestigte, wenn auch wenig deliberative Demokratie der Welt. Innerhalb Europas liefert Großbritannien bis heute mit Abstand den größten und wichtigsten Teil der Forschung zur ZG. An zahlreichen Hochschulen bestehen in unterschiedlichen Disziplinen eigene, gut ausgebaute Forschungszentren.

Die Britischen Inseln sind historisch eng miteinander verbunden. Noch bis vor kurzem waren ‚England' und ‚Vereinigtes Königreich' für die meisten Engländer praktisch Synonyme. Es besteht überall eine starke Tradition der Selbsthilfe und lokaler Initiativen.

[16] CIVICUS Monitor 2020: Großbritannien: 2, Irland 1.
[17] *Charitable Uses Act*: In der Präambel wurden die als gemeinnützig anzuerkennenden Ziele aufgelistet. Das Gesetz wurde zwar 1888 durch den *Mortmain and Charitable Uses Act* aufgehoben, aber wesentliche Teile wurden in das neue Gesetz übernommen.
[18] In deutschen Übersetzungen wurde und wird ‚*civil society*' bei Ferguson regelmäßig mit ‚bürgerliche Gesellschaft' übersetzt. Durch die Assoziation mit Hegels Begriff der bürgerlichen Gesellschaft ist dies aber ein grobes Missverständnis.

Lange dominierten religiöse Organisationen, insbesondere der Quaker und der anglikanischen Kirche, die ZG. Sie arbeiteten in den Bereichen Gesundheit, Bildung und soziale Wohlfahrt.

### 4.4.1 Fokus: England und Wales[19]

#### Historische Entwicklung und Tradition

Ein englisches, sich vom schottischen oder walisischen Gemeinschaftsbewusstsein absetzendes Bewusstsein existiert allenfalls in wenigen, relativ jungen Ansätzen. Nicht das Volk, sondern das Parlament bildet den Souverän. Dieses Regierungssystem, oft als Westminster-System bezeichnet, ist nicht prädestiniert für eine enge zivilgesellschaftliche Kooperation und Subsidiarität. Bürgerliche Grundfreiheiten, bspw. die Herrschaft des Rechts (*rule of law)*, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit wurden hingegen bereits früh gesetzlich garantiert und werden in der Regel geachtet und aufrechterhalten.

In den letzten Jahrzehnten war der Umgang mit der ZG von der regierenden Mehrheit im Parlament abhängig und hat stark geschwankt. In den 1980er Jahren versuchte die damalige konservative Regierung, die Aktivitäten des öffentlichen Sektors zu privatisieren und setzte auf individuelle und familiäre anstelle von staatlicher Verantwortung, da man glaubte, der öffentliche Sektor sei im sozialen Bereich ineffizient. Diese gemischte Wohlfahrtsökonomie führte zu einem Anstieg nicht staatlicher Anbieter von Dienstleistungen im Bereich Gesundheit, Gemeindepflege und betreutes Wohnen. Oft jedoch waren die Organisationen bis zu einem gewissen Grad abhängig von öffentlichen Mitteln und agierten nicht unabhängig, sondern als alternative Dienstleister. Mit der Labour-Regierung (ab 1997) veränderte sich die politische Haltung gegenüber ZGO. Vermehrt wurde auf Kooperation gesetzt, der Wohlfahrtsstaat sollte modernisiert, die staatliche Finanzierung erhöht und die Freiwilligenarbeit weiter gefördert werden. Mit hierzu diente die von Anthony Giddens entwickelte Theorie des „dritten Weges" (*third way*). Der Dritte Sektor gewann mehr Unabhängigkeit, wenn auch nicht in finanzieller Hinsicht und konnte eigene Forderungen wie mehr soziale Inklusion in die Zusammenarbeit einbringen.

[19] Zwischen England und dem seit 1284 annektierten Fürstentum Wales („*annexed and united to the English Crown*") ist die historische und rechtliche Verbindung so eng, dass Wales gemeinsam mit England behandelt werden kann. Anders als in Schottland sind die meisten englischen Behörden auch für Wales zuständig. Auch die für ZGO zuständige Regierungsbehörde, die *Charity Commission*, ist „*for England and Wales*". Es ist aber nicht zu verkennen, dass in den letzten Jahrzehnten ein stärkeres walisisches Nationalbewusstsein entstanden ist, das sich auch in einer Vielzahl von ausgeprägt walisischen ZGO niederschlägt.

Seit der liberal-konservativen Regierungskoalition von 2010 dominierte die Idee der *big society* (nach David Cameron) die politische Agenda gegenüber ZGO. Selbst wenn sie sich als nicht zielführend erwiesen hat, wirkt sie bis in die Gegenwart nach. Im Kern sollte dabei der freie Markt mit einer Theorie der sozialen Solidarität, welche auf Freiwilligkeit und Heterarchie beruht, verbunden werden. Damit wurde die öffentliche Verschuldung beschränkt, der öffentliche Sektor verschlankt, das Subsidiaritätsprinzip verstärkt. Im Umkehrschluss wurde die (soziale) Verantwortung vom Staat wieder zurück zum Individuum verschoben. Dies führte zwar zu mehr Unabhängigkeit, aber auch zu erheblichen finanziellen Problemen bei den ZGO, welche bis heute andauern.

Die ZGO können heute weitgehend unabhängig von staatlicher Einmischung agieren. Zudem gibt es eine weite Tradition privater Wohltätigkeit (*charity*) und des freiwilligen Engagements. England leidet unter großen gesellschaftlichen Disparitäten in Bezug auf Einkommen, Gesundheit und Glauben, und die ZGO sind für den gesellschaftlichen Zusammenhalt entscheidend. Die *Charity*-Organisationen konstituieren eine Sphäre von philanthropischen Einrichtungen einerseits und individueller sozialer Verantwortung andererseits, die für das öffentliche Wohl parallel zum System staatlicher Leistungen eine sehr wichtige Rolle spielen.

Dennoch charakterisiert der CIVICUS-Report die ZG Englands als „beeinträchtigt". Dies geschieht vor dem Hintergrund jüngerer Entwicklungen, wie zunehmenden staatlichen Beschränkungen von öffentlichen Versammlungen. Bewegungen und Proteste werden schnell als „innerstaatlicher Extremismus" denunziert, was abschreckend und einschüchternd auf Teilnehmende und Protestierende wirkt und das oft harte repressive Handeln gegen Proteste legitimieren soll. Zudem verpasst es die Regierung gegen *Hate-Speech* und politischen Extremismus vorzugehen und gefährdet damit die zivilgesellschaftliche Entwicklung. Zudem ist die Charity Commission, eine Behörde im Geschäftsbereich des Innenministeriums, zunehmendem politischen Druck ausgesetzt. Seit 2014 beschränkt eine gesetzliche Regelung politische Aktivitäten von *Charities* in unzureichend spezifizierter Weise.

### Funktion / Umfang

Englische *Charities* engagieren sich vornehmlich im sozialen, Bildungs- und Wohlfahrtsbereich. Fast gleichauf sind Organisationen, welche im kulturellen Bereich tätig sind. Auch religiöse Angebote und Einrichtungen sind nach wie vor wichtig. Seit einiger Zeit nimmt die Zahl größerer ZGO zu. Diese können auch besser mit den erschwerten Rahmenbedingungen umgehen. Dennoch überwiegen kleinere und *grass-roots*-Organisationen bei weitem. Etwa 75% der Organisationen haben Einnahmen von weniger als 100.000 GBP pro Jahr. Nur rd. 1% der Wohltätigkeitsorganisationen haben Einnahmen von über 5 Millionen GBP pro Jahr.

Sich bürgerschaftlich zu engagieren ist für viele Engländerinnen und Engländer eine Selbstverständlichkeit, ob durch Spenden oder anderweitig. Die Zahl der Engagierten befindet sich vergleichsweise im mittleren bis oberen Bereich und ist leicht rückläufig. Seit 2010 steigt die Zahl der im Sektor Erwerbstätigen kontinuierlich an. Die meisten Angestellten arbeiten im sozialen und Bildungsbereich. Dabei sind die meisten Organisationen in London und im Süd- Westen aktiv, andere Gegenden verfügen über eine erheblich schwächer organisierte ZG.

### Rechtliche Grundlagen / Finanzierung

In Großbritannien werden Organisationen, deren Tätigkeiten den Vorteil der Gemeinschaft verfolgen, gemeinhin (wenn auch ungenau) unabhängig von ihrer Rechtsform als *charities* bezeichnet[20]. Formell setzt die Bezeichnung die Eintragung bei der *Charity Commissio*n voraus. Die meisten *charities* sind von dieser Eintragungspflicht ausgenommen, weil sie religiöse Zwecke verfolgen oder eine Mindestgröße nicht überschreiten.

*Charities* genießen erhebliche steuerliche Erleichterungen. Sie sind von Ertrags- und Vermögenssteuern befreit. Auch die Spenden sind steuerlich vorteilhaft geregelt. Dabei ist *Payroll Giving* die vorherrschende Spendenform: Hier werden wiederkehrende monatliche Zuwendungen in Absprache mit dem Arbeitgeber direkt vom Bruttogehalt des Spenders abgezogen. Damit sind die Spenden für Spender und Empfänger steuerbefreit. Individuelle Spenden, sogenannte *Gift Aids*, sind für Spender nicht steuerlich absetzbar. Dagegen kann die empfangende *charity* die vom Spender entrichtete Einkommenssteuer zurückfordern.

[20] *Charity* entspricht in etwa dem ebenso ungenauen deutschen Begriff der gemeinnützigen Organisation oder Körperschaft.

Hauptsächlich finanzieren sich die britischen ZGO durch Spenden, sekundär durch öffentliche Subventionen. Die Höhe der Subventionen ist seit 2004 stabil, doch ihr Anteil an den Gesamtausgaben der ZGO ist seit 2010 rückläufig. Da die ZGO zunehmend finanzielle Probleme haben, sind sie gezwungen, ihre Einkommensstruktur zu diversifizieren und greifen dabei auch vermehrt auf kommerzielle Partnerschaften zurück. Diese sind ihnen weitgehend gestattet.

### Möglichkeiten / Bedingungen / Partizipation / Wahrnehmung

Die Kooperation und Zusammenarbeit der politischen Elite mit der ZG hat sich verändert. Generell ist eine Bereitschaft zur Kooperation vorhanden, doch fehlen institutionalisierte Wege der Zusammenarbeit und Möglichkeiten der breiten politischen Partizipation. Das politische Programm rund um die Idee der *big society*, schien eine vielversprechende jüngere Entwicklung zu sein. Doch hat die Kooperation die ZG insbesondere in finanzieller Hinsicht geschwächt. Auch wurden Sozialpartnerschaften verwässert, denn öffentliche Dienstleistungsaufträge wurden nun auch kommerziellen Anbietern geöffnet.

### Trends

Während ein Engagement in *charities* nach wie vor als Bürgerpflicht und wichtiger Beitrag zum Erhalt des gesellschaftlichen Zusammenhalts gesehen wird, ist gleichzeitig ein zunehmendes Misstrauen gegenüber *charities* festzustellen. Nicht zuletzt aufgrund von Skandalen (bspw. bei Oxfam) verlangen viele Bürgerinnen und Bürger mehr Transparenz. In jüngster Zeit sind ein politischer Einsatz für mehr deliberative Prozesse insbesondere mit Hilfe von technischen Mitteln und Ansätze von Subsidiarität zu erkennen. Dies ist auch eine Antwort auf das gescheiterte Ideal der *big society*. 2018 wurde durch die britische Regierung die *Civil Society Strategy* verabschiedet, die insbesondere die Kooperation zwischen Regierung und ZGO fördern soll, u.a. durch Programme und eine erweiterte staatliche Förderung. Gleichzeitig wächst das Engagement im Bereich des sozialen Wohnungsbaus (bspw. *community-led housing*).

Zur Erreichung der UN-Nachhaltigkeitsziele (Agenda 2030) wurde 2016 von der britischen Regierung und einigen ZGO im Vereinigten Königreich das *Open Government Pioneers Project* ins Leben gerufen. Es soll die ZG sowohl in Schottland, Wales, Nordirland als auch England stärken, deren Zugang zu Entscheidungsprozessen erleichtern und schließlich zu deren politischer und öffentlicher Anerkennung beitragen. Nicht zuletzt wurde das Projekt vor dem Hintergrund des Ausgangs des Brexit-Votums und der damit einhergehenden veränderten Handlungsspielräume der ZG der Länder entwickelt.

Nicht zu vernachlässigen ist der Anteil der ZG an dem schmerzhaften Prozess des Austritts von Großbritannien aus der EU (Brexit). Zwar war den *charities* eine direkte Parteinahme nicht gestattet, doch stützten sich die Kampagnen für und gegen den Austritt in vielfacher Hinsicht auf zivilgesellschaftliche Bewegungen (die bspw. am 23. März 2019 in London die größte je stattgefundene Pro-Europa-Demonstration organisierten) ebenso wie auf traditionelle Vereinigungen, die den Brexit unterstützten.

### 4.4.2 Republik Irland, Nordirland und Schottland

Zusammenfassend ist trotz der alten gemeinsamen Traditionen die ZG auf den britischen Inseln heute als durchaus unterschiedlich zu charakterisieren, wobei in Schottland und Wales nationalistische, d.h. anti-englische Motivationen eine zunehmende Rolle spielen. Die Teile des Vereinigten Königreichs (England, Schottland, Wales, Nordirland) empfinden sich heute sehr viel ausgeprägter als eigenständige Nationen, wobei England weder ein Landesparlament noch eine Landesregierung hat. Deren Aufgaben werden vom Parlament und der Regierung des Vereinigten Königreiches wahrgenommen. Als Teile des Vereinigten Königreichs wurden Irland und Schottland lange Zeit von London aus regiert, bis sie im 20. Jhdt. nacheinander vollständig oder zunehmend unabhängig wurden.

Den Anfang machte die Republik Irland, die ab 1920 in mehreren Schritten ein vollständig von Großbritannien getrennter souveräner Staat wurde. Die irische ZG hat demgemäß auch eine revolutionäre nationalistische Tradition. Allerdings bestehen nach wie vor zahlreiche gemeinsame Traditionen, Verflechtungen und Sonderbeziehungen.

In der Republik Irland war lange die katholische Kirche die dominante Stimme neben dem Staat. Sie agierte als moralische Instanz und ließ kaum andere zivilgesellschaftliche Stimmen zu. Erst spät hat sich das Land hin zu einer liberalen Demokratie entwickelt. Heute genießen ZGO sehr weite Handlungsmöglichkeiten und sind gut organisiert. Die finanzielle Unterstützung durch den Staat ist ebenfalls zuverlässig. Als deliberative Demokratie bieten sich der ZG im Land unter anderem die Möglichkeit des Referendums (zunehmend und sehr erfolgreich genutzt) und die Teilnahme an *Citizen Assemblies* (Bürgerversammlungen). Das Prinzip der Subsidiarität wird hochgehalten und führt zu einem breiten öffentlichen Engagement und einer politisierten, aktiven Gesellschaft.

Nordirland hat einen langwierigen Kampf unter Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren erlebt. In dem über Jahrzehnte währenden Bürgerkrieg standen katholische Nationalisten, die eine Vereinigung mit Irland anstrebten, protestantischen Unionisten gegenüber, die weiterhin zu Großbritannien gehören wollten. Das Karfreitagsabkommen von 1998 beendete den Konflikt. Die Spannungen innerhalb Nordirlands prägen das Land aber noch immer und drohen nach dem Brexit wieder aufzuflammen. Das hervorstechende Merkmal Nordirlands ist noch immer eine Segregation der Bevölkerung in zwei große religiöse Gruppen. Diese Gegebenheiten und Konflikte spiegeln sich in der ZG wider. Einige ZGO widmen sich ausdrücklich der sozialen Segregation oder der Versöhnung der beteiligten Gruppen. Die Fortschritte der Versöhnungspolitik haben auch der ZG neue Handlungsmöglichkeiten eröffnet. Dennoch ist sie vergleichsweise schwach und von geringer Gestaltungskraft.

Schottlands Weg in die Teil-Unabhängigkeit verlief relativ konfliktarm. Die ZG Schottlands bietet der Gesellschaft seit jeher parallel zum nationalen einen Identifikationspunkt. Lange Zeit war auch hier die ZG geprägt durch bürgerliche und kirchliche Akteure. Ein prägnantes Beispiel ist die (calvinistische) *Church of Scotland*, die sich seit 1921 ausdrücklich als nicht-staatliche, d.h. ZGO versteht und deren Generalversammlung lange Zeit als Ersatz für das (noch) nicht eingerichtete schottische Parlament diente. *Civic Scotland* bezeichnet insbesondere die einflussreiche bürgerliche ZG.

Seit längerem ist die Abgrenzung zu England vital für das Selbstverständnis der Schottinnen und Schotten. Sie wird erleichtert durch das unterschiedliche Rechtssystem. Mit der Einführung des eigenen Parlaments 1998 gewann das Land an Unabhängigkeit. Seither wurden *Civic Scotland* und die vielen kirchlichen ZGO durch neue Organisationen ergänzt; die traditionellen Akteure der schottischen ZG verlieren an Relevanz. Diese Vitalisierung der ZG ist nicht zuletzt damit zu begründen, dass die Bevölkerung wie auch die ZG Schottlands sich aktiv vom als undemokratisch wahrgenommenen England abzugrenzen versucht (*independence of the Scottish mind*). Die junge Demokratie und ihr neues Parlament haben den politischen Prozess dezentralisiert und demokratisiert. Sie agiert heute offen und transparent. Die ZG gewann in dem Prozess an Autonomie und kann mittlerweile auf ein unterstützendes politisches Umfeld und enge Beziehungen zwischen ZG und Regierung zurückgreifen.

## 4.5 Ehemalige Sowjetunion: Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Russland, Ukraine[21]

Alle Staaten dieser Ländergruppe eint ihr sowjetisches Erbe. Eine starke Zivilgesellschaft, die unabhängig vom Staat agiert und politisch partizipieren kann, war nicht kompatibel mit der kommunistischen Doktrin, was sich in Bezug auf die ZG in deren eher gering ausgeprägtem Umfang bemerkbar macht. Anhand dieser gemeinsamen Vergangenheit lassen sich auch heute noch Pfadabhängigkeiten beobachten. In der demokratischen Transformationsphase kam Korporationen und informeller Zusammenschlüsse eine wichtige Rolle zu, was jedoch nicht mit einem hohen Stellenwert oder vielen Möglichkeiten der Partizipation in der politischen Gestaltungsmacht nach dieser Phase einherging.

Die ZG dieser Länder können mit dem Niveau der meisten mittel- und westeuropäischen Ländern in Größe und Einflussmöglichkeiten nicht konkurrieren. Dennoch haben sich die ZG seit dem Ende der Sowjetunion unterschiedlich entwickelt, was man gut an der aktuellen Einschätzung des CIVICUS Monitors für diese Ländergruppe ablesen kann, die in einer großen Spannweite von „beeinträchtigt" in Georgien, über „beschränkt" in der Ukraine und Armenien, bis „unterdrückt" in Russland und sogar „geschlossen" in Aserbaidschan reicht.

In keinem der Länder war Zivilgesellschaft ausschlaggebend für den Transformationsprozess. Nach dem Ende der Sowjetunion konnte nicht auf eine starke zivilgesellschaftliche Tradition und ein hohes Engagementbewusstsein seiner Bürgerinnen und Bürger zurückgegriffen werden. Überall fand mal mehr, mal weniger ein Ausbau der ZG als Dienstleister statt, was zu einem nominellen Wachstum führte. Der Umfang staatlicher Unterstützung, der beispielweise in Russland relativ hoch ist, ist jedoch kein Indikator für eine handlungsfähige und vielfältige ZG. Denn wird ein Großteil des finanziellen Bedarfs von Seiten des Staates gedeckt, schafft dies wie überall Abhängigkeiten, die es oftmals nicht zulassen, als Wächter oder Themenanwalt aufzutreten. ZGO, die mit ihren Dienstleistungen als Ergänzung zum staatlichen Angebot im Bereich Soziales und Gesundheit auftreten, profitieren von diesen Zuwendungen; kritische Stimmen oder Vertreter von Minderheiten haben mehr Schwierigkeiten, sich zu finanzieren (Stewart/Dollbaum 2017).

[21] CIVICUS Monitor 2020: Armenien: 3, Aserbaidschan: 5, Georgien: 2, Russland: 4, Ukraine: 3.

### 4.5.1 Fokus Ukraine

#### Historische Entwicklung und Tradition

Auch in der Ukraine wiegt das Erbe der UdSSR schwer. Bis auf Zusammenschlüsse von Arbeiterinnen und Arbeitern in Sportvereinen und einige wenige Netzwerke waren inkorporierte Formen der ZG kaum vorhanden. Aus dieser Zeit stammende Assoziationen, bspw. einige einflussreiche Gewerkschaften, wurden nach dem Ende der Sowjetunion von den Bürgerinnen und Bürgern als korrupt und von der herrschenden Elite kooptiert angesehen und genießen nach wie vor wenig Vertrauen. Wie in anderen osteuropäischen Transformationsländern entstanden ab den 1990er Jahren mit westlicher Unterstützung viele NGO, die im Bereich der Demokratiebildung und sozialen Fragen aktiv sind und die lange noch im Ausland mit der ukrainischen ZG gleichgesetzt wurden. Dadurch übernahmen in der Ukraine zivilgesellschaftliche Akteure auch über die sozialen Dienstleistungen hinaus bestimmte staatliche Aufgaben und gewannen mehr Einfluss auf die politische und gesellschaftliche Entwicklung.

Mit dem Transformationsprozess setzte aber auch der Aufbau eines zivilgesellschaftlichen Dienstleistungssektors ein. Vor allem in der Kinder- und Jugendarbeit, in der Bildung, aber auch im Gesundheitswesen steigt die Zahl der ZGO nach wie vor an. Die regionale Struktur der ukrainischen ZGO spiegelt den zentralisierten Charakter des ukrainischen Staates wider. Die allermeisten Organisationen sind in der Hauptstadt Kiew konzentriert. Mittlerweile haben sich allerdings auch einige andere Städte zu Zentren mit einer größeren Anzahl an ZGO entwickelt, insbesondere Lwiw, Saporishshja und Odessa.

Neben der Unabhängigkeit der Ukraine (1991) waren insbesondere drei weitere politische Ereignisse für die jüngere Geschichte des Landes und die Entwicklung der ZG prägend:

- Die „Orangene Revolution“ von 2004,
- der „Euromaidan“ im Winter 2013/2014 und
- die Annexion der Krim-Halbinsel durch Russland 2014.

Die Zeit nach der Orangenen Revolution bis zur Wahl Viktor Janukowytschs zum Präsidenten (2010) war geprägt von offenen und fairen Wahlen, relativer Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit, was ein positives Umfeld für die ZG darstellte. Mit dem Beginn der Amtszeit von Janukowytsch gab es einige beunruhigende Signale für den freien Handlungsraum der ZG, beispielsweise durch die Verhaftung des damaligen Leiters des

ukrainischen Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung oder die Befragung einiger ZGO-Mitarbeiter, die von der International Renaissance Foundation (IRF) finanziert wurden[22], durch die ukrainischen Sicherheitsdienste. Auch bei Protesten gegen ein neues Steuergesetz im Herbst 2010 wurden einige Hauptorganisatoren aus fadenscheinigen Gründen verhaftet und mussten Gefängnisstrafen absitzen. Mit der Verabschiedung des Gesetzes „Über bürgerliche Assoziationen" im März 2012 wurde die ukrainische ZG auf der legislativen Ebene aber weiter gestärkt. Die Unzufriedenheit über den pro-russischen Kurs der Regierung sowie der Vorwurf der Bereicherung des Janukowytsch-Regimes mündeten schließlich in den Euromaidan, der maßgeblich von einer Opposition aus zivilgesellschaftlichen Gruppen verschiedener politischer Lager getragen und von der ukrainischen orthodoxen Kirche unterstützt wurde. Die ZG hat sich infolgedessen stark verändert und zeichnet sich heute durch deutlich höheres freiwilliges Engagement aus. Mit der Krim-Annexion 2014 verschärfte sich jedoch die gesellschaftliche Spaltung in der Ukraine in pro-russische und pro-europäische Stimmen. Auch viele ZGO sind davon betroffen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind aus dem Konfliktgebiet geflohen; einige Organisationen aus den Gebieten Donezk und Luhansk haben ihre Büros aus den besetzten Gebieten verlegt; einige haben ihren Betrieb eingestellt.

### Funktion / Umfang

Nach Angaben des Ukrainischen Organisationsregisters (UUNRCO) gab es zum 1. Januar 2019 rd. 85.000 eingetragene Vereinigungen, davon unter anderem 1.455 Stiftungen, 26.075 religiöse Organisationen und 18.433 „Charity Organisationen". Die Zahl dieser registrierten Organisationen steigt kontinuierlich, genauso wie die Anzahl der in ihnen arbeitenden Personen. Das ukrainische *NGO Counterpart Creative Center* geht allerdings davon aus, dass nur 5-7 % der registrierten Organisationen tatsächlich regelmäßige Projekte durchführen. Die meisten ZGOs sind klein (bis 30 Mitglieder) (Stewart 2013). Die Ukraine ist im Vergleich zu ihren post-sowjetischen Nachbarn wie die Republik Moldau, Georgien oder Armenien im zivilgesellschaftlichen Bereich durchaus aktiv. Die meisten ZGOs sind im Tätigkeitsfeld der Kinder und Jugendarbeit beschäftigt. Zwischen 25 % und 30 % geben an, in einem der folgenden Bereiche tätig zu sein: politische Bildung, Menschenrechte und soziale Fragen (Stewart 2013). Die meisten aktiven Organisationen sind dabei in der Hauptstadt ansässig.

[22] Die International Renaissance Foundation (IRF) wurde von George Soros gegründet. Dieser steht seit langem im Mittelpunkt von Angriffen ZGO feindlicher Regierungen. Beispielsweise forderte Ex-Premier Nikola Gruevski 2017 die „Ent-Sorosierung" Mazedoniens und in Ungarn, dem Herkunftslands des Milliardärs, gibt es mittlerweile ein Anti-Soros Gesetz.

### Rechtliche Grundlagen / Finanzierung

Durch Druck von Seiten der ZG vor Ort, der EU und des COE wurden nach 2010 Reformen auf den Weg gebracht. Mit einem neuen Gesetz wurden 2012 die gesetzlichen Barrieren für ZGO reduziert. Das Gesetz über „bürgerliche Assoziationen" wurde mit der Unterstützung ukrainischer zivilgesellschaftlicher Expertinnen und Experten entworfen und enthielt einige wichtige Verbesserungen gegenüber der bisherigen Gesetzgebung: ein vereinfachtes Registrierungsverfahren, das Recht einer registrierten Organisation, in allen ukrainischen Regionen tätig zu sein und die Möglichkeit, nicht gewinnorientierte Aktivitäten durch unternehmerische Tätigkeit zu finanzieren. Außerdem ist das Gesetz über den Zugang zu öffentlicher Information, das 2011 vom ukrainischen Parlament verabschiedet wurde, für die ukrainische ZG von Bedeutung, da es z. B. vielen Organisationen hilft, ein Monitoring staatlicher Tätigkeiten sinnvoll und effizient durchzuführen.

Ein seit 2011 bestehendes Gesetz erschwert jedoch nach wie vor den Einsatz von Freiwilligen, indem es den ZGO hohe finanzielle und bürokratische Hürden für deren Einsatz auferlegt. Gleiches gilt für das Steuergesetz, das nicht allen ZGO die gleichen Steuervorteile einräumt und die Steuerabzugsfähigkeiten von Spenden von Privatpersonen und Unternehmen durch hohen bürokratischen Aufwand kompliziert gestaltet.

Die in der „Nationalen Strategie zur Förderung der Entwicklung der Zivilgesellschaft in der Ukraine 2016-2020" vorgesehenen Maßnahmen zur Vereinfachung der Registrierung von ZGO wurden laut UN bereits zu großen Teilen umgesetzt. Diese beinhalteten u.a. eine Verringerung von Registrierungsfristen zur steuerlichen Besserstellung sowie eine Verbesserung des Zugangs des ZGO zu öffentlichen Aufträgen. ZGO können sich nun in der Regel leicht registrieren. Es dauert rd. drei Tage, um einen öffentlichen Verein zu registrieren und einen Tag, um eine gemeinnützige Organisation zu registrieren. Der Registrierungsprozess ist kostenlos.

Wenn sich ZGO für den Status einer gemeinnützigen Organisation entscheiden, befreit sie das von der Einkommensteuer von 18 %, solange die Einnahmen für ihre Aktivitäten verwendet werden. Einzel- und Firmenspender können Steuerabzüge von bis zu 4 % des Vorjahreseinkommens für Spenden an ZGO erhalten. Darüber hinaus können Unternehmensspender einen Steuerabzug von 8 % von den Einnahmen des Vorjahres für die Unterstützung von Sport-ZGO geltend machen.

Insgesamt steigen sowohl staatliche Förderungen als auch die Spendenbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger. Die historisch gewachsene Abhängigkeit vieler ZGO von ausländischen Geldgebern, vor allem im Bereich der politischen Bildung und Demokratieforderung, ist jedoch nach wie vor spürbar.

### Möglichkeiten / Bedingungen / Partizipation / Wahrnehmung

Große Teile der ukrainischen Gesellschaft haben während der „Orangenen Revolution" erlebt, dass sie mit vereinten Kräften Änderungen im politischen Leben des Landes herbeiführen können. Die Ergebnisse dieser Revolution hinterließen dann allerdings auch eine tiefe Enttäuschung bei vielen ukrainischen Bürgerinnen und Bürgern, da die Macht- und Verteilungsstrukturen größtenteils (un-)gleich blieben.

Trotz der Verbesserungen in Bezug auf die Rechtsgrundlagen für die Arbeit von ZGO (2012) wurde in der Folge von massiven Einschränkungen berichtet. In der Zeit unter der Ägide von Präsident Janukowytsch schilderten viele zivilgesellschaftliche Akteure Geschichten von offenen Anfeindungen, Einschüchterungsversuchen und nachrichtendienstlichen Untersuchungen gegen sie. In der Phase der politischen Neuausrichtung nach dem „Euromaidan" wurden Vertreter der ZG und politische Aktivistinnen und Aktivisten in die Ausarbeitung der Reformpläne einbezogen. Dies erhöhte auch in den Folgejahren die Partizipationsmöglichkeiten der ZG.

Zahlreiche der im Euromaidan gegründeten Initiativen sind bis heute aktiv. Aber auch gesamtgesellschaftlich betrachtet war der Euromaidan ein Katalysator für die ukrainische ZG: Davor gaben nur 9 % der Bürgerinnen und Bürger an, Geld für gemeinnützige Zwecke zu spenden; nach 2014 waren es 38 %, 2018 immer noch 29 %. Der Anteil der ehrenamtlich Engagierten stieg ebenfalls (Worschech 2018).

Die Krim-Annexion und der bewaffnete Konflikt zwischen von Russland unterstützten Separatisten und ukrainischen Streitkräften in der östlichen Donbass-Region sowie in Luhansk verändert die ZG durch die Binnenvertriebenen (1,5 Millionen Menschen). Zu Beginn des Konflikts 2014 ersetzten ZGO zum Teil das in der Janukowytsch-Ära praktisch handlungsunfähig gewordene ukrainische Militär. Parallel zu den freiwilligen Kampfeinheiten, die meist aus den Selbstverteidigungsgruppen der Euromaidan-Proteste entstanden waren, formierten sich Organisationen, deren Ziel es war, die ukrainische Armee mit medizinischer Ausstattung oder Schutzausrüstung zu versorgen. Im Laufe des Konfliktes gründeten sich ZGO, um den Binnenflüchtlingen praktische Hilfe bei der Arbeits- und Wohnungssuche und in den Bereichen Ausbildung und psychologische Unterstützung anbieten zu können. Auch lässt sich eine Erhöhung der internationalen Geberfinanzierung für diese Region verzeichnen (Worschech 2018).

### Trends

Heute können die meisten ZGO ohne staatliche Einflussnahme agieren, werden jedoch auch oftmals nicht von ihr finanziell unterstützt, was ihre Handlungsfähigkeit einschränkt. Inwiefern ZGO in die politische Entscheidungsmechanismen eingebunden werden, ist dennoch stark abhängig vom Willen der konkreten Entscheidungsträger und den Aktivitäten der jeweiligen ZGO. Da eine Kooperation auf Augenhöhe in den seltensten Fällen stattfindet, sind die Einflussmöglichkeiten der ZG bis auf wenige Fälle stark limitiert. Wenn sich auch bei einigen politischen Vertretern bisweilen der Vorwurf gegen ZGO als „fremde Agenten" erkennen lässt, werden solche Anschuldigungen in der Regel nicht von den Medien unterstützt.

Die ZG konnte sich als wichtiges Element in der Post-Maidan Ukraine entwickeln, sieht sich jedoch teilweise immer noch großen Hürden gegenüber, die insbesondere ihre Finanzierung und Professionalisierung betreffen. Die NGO-isierung der ZG durch große internationale ZGO wandelt sich, nimmt ab; zunehmend treten informelle Protestbewegungen und Initiativen auf, zum Teil getragen von einer jungen politisierten Generation; die ukrainische ZG wird selbstbewusster und eigenständiger.

Die Fragmentierung und Polarisierung der ZG stellt eine große Herausforderung dar. Durch den „Euromaidan" und die Krimkrise haben auch viele „unzivile" und rechtsextremistische ZGO an Einfluss gewonnen und stellen nicht nur den Staat, sondern auch ZGO, die sich für liberale Themen einsetzen, vor Herausforderungen. Ebenfalls von großer Bedeutung wird die zunehmende Dichotomie zwischen Zusammenarbeit mit der Regierung und Kritik an ihr sein. Hier ist eine Gradwanderung zwischen Kooptation und Abgrenzung zu erwarten (Cleary 2016).

## 4.5.2 Trends in der ehemaligen Sowjetunion

Das Erstarken rechtsnationaler, illiberaler Kräfte ist in vielen Ländern dieser Ländergruppe zu erkennen. Dies sorgt für Einschränkungen der ZG in ihren Arbeits- und Partizipationsmöglichkeiten. Im Allgemeinen ist die ZG in allen aufgeführten Ländern nur bedingt in der Lage, eine sichtbare Rolle einzunehmen. Eine mangelhafte finanzielle Unterstützung, rechtliche und bürokratische Hürden sowie Misstrauen von Seiten der politischen Elite erschweren die Arbeit. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländergruppen haben alle Länder dieser Gruppe mit Beschränkungen ihrer ZG sowie ihrer demokratischen Institutionen zu kämpfen. Kein Land verfügt über eine offene, freie und unbeschränkte ZG im Sinne des CIVICUS Monitors. Gleichwohl weisen die ZG dieser Länder-

gruppe eine große Spannweite bezüglich ihrer Potenziale und in ihren Handlungsspielräumen auf: Während in Georgien weiterhin eine engere Kooperation mit der EU angestrebt wird und sich das Land deswegen bemüht, die europäischen Empfehlungen hinsichtlich des rechtlichen Rahmens für die ZG umzusetzen, ist die Umstrukturierung der ZG in eine subventionierte, systemloyale ZG einerseits und eine kritische ZG, die Einschränkungen ausgesetzt ist, andererseits in Russland bereits weitestgehend abgeschlossen (Cleary 2016).

Unterschiede sind zwischen Russland und der Ukraine deutlich sichtbar. Während sich in Russland die politisch und bürgerrechtlich engagierten ZGO offenen Anfeindungen von Politik und Medien ausgesetzt sehen und immer weiter marginalisiert werden, übernehmen solche ZG in der Ukraine wichtige Wächterfunktionen und konnten sich trotz weitreichender Probleme als Akteure etablieren. In Russland unterscheidet der Staat zunehmend zwischen politischen (gefährlichen) und sozial orientierten (förderlichen) Organisationen. Nur letztere erhalten staatliche Förderung, die „politischen" sind als „unerwünschte Organisationen" oder „fremdländische Agenten" hohen bürokratischen Auflagen und Gängelungen ausgesetzt. Dies kann auch unpolitische ZGO treffen, die im Bereich der Minderheiten- oder Menschenrechte, beispielsweise für LGBTQ, arbeiten (Stewart/Dollbaum 2017). Trotz der Probleme für die ZG in Russland, konnte sich seit dem Ende der Sowjetunion eine umfassende und vielfältige Zivilgesellschaft bilden, zu der immer mehr informelle, politisch orientierte Zusammenschlüsse zu zählen sind.

In allen Staaten sehen sich politisch engagierte ZG dem Misstrauen von Politik, Medien und Gesellschaft und dem Verdacht der fremden Einflussnahme ausgesetzt, da sie auf ausländische finanzielle Unterstützungen angewiesen sind. Allerdings sind die Auswirkungen dieses Misstrauens von Staat zu Staat sehr unterschiedlich. In Aserbaidschan hat die Regierung ZGO von der Förderung aus dem Ausland fast vollständig abgeschnitten und verfolgt regimekritische Organisationen systematisch und drakonisch. Die Arbeit der deutschen parteinahen Stiftungen, die in Russland unter Beobachtung stehen, ist in Aserbaidschan gar nicht mehr erlaubt.

## 4.6 Mitteleuropa: Deutschland, Österreich, Schweiz[23]

Die Länder Mitteleuropas eint heutzutage eine starke ZG, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung und mit unterschiedlicher Geschichte. ZGO genießen in Deutschland, Österreich und der Schweiz eine hohe gesellschaftliche Relevanz und kooperieren traditionell eng mit staatlichen Akteuren. Dabei gilt es jedoch den historischen Hintergrund von Österreich und Deutschland nicht zu vernachlässigen, der sich von dem der Schweiz unterscheidet. Ihr Weg in die Moderne war äußerst schwierig und gekennzeichnet durch den Nationalsozialismus und zusätzlich in Deutschland auch durch die fast zwei Generationen dauernde Zugehörigkeit zu diametral unterschiedlichen Gesellschaftssystemen. Ältere ZGO bezogen sich zudem auf sehr unterschiedliche Traditionen. Arbeiterorganisationen bildeten ebenso wichtige Vorläufer der organisierten ZG wie kirchlich orientierte Wohlfahrtsverbände, bürgerlich-kulturelle und patriotische Vereinigungen. Ab den späten 1960er Jahren spielten sog. neue soziale Bewegungen, darunter auch Demonstrationsbewegungen (gegen das Fortleben autoritärer Strukturen, gegen den Krieg der Amerikaner in Vietnam usw.) für die Entwicklung der ZG eine entscheidende Rolle. Sie wurde auch in Deutschland von theoretischen Ansätzen unterstützt, namentlich von Jürgen Habermas[24], der den Begriff der deliberativen Demokratie prägte und ausdrücklich auf die allgemeine Teilhabe an den öffentlichen Angelegenheiten bezog, aber auch von Ernst-Wolfgang Böckenförde[25] und anderen.

In Deutschland mehr als in Österreich und in der Schweiz folgte ab dem frühen 20. Jhdt. der institutionalisierte Wohlfahrtsstaat einem korporatistischen Modell, für das Oswald v. Nell-Breuning[26] und andere das sogenannte Subsidiaritätsprinzip als theoretische Grundlage entwickelten. Die Umsetzung beschränkte sich allerdings auf den sozialen Bereich, während etwa im Bildungsbereich der Staat eine Vorrangstellung beanspruchte. Das Modell begünstigte die Entwicklung großer zivilgesellschaftlicher Sozialunternehmen, die jedoch finanziell von staatlichen Kontrakten und Subventionen abhängig waren. In Österreich unterhalten die großen, etablierten Organisationen noch enge Verbindungen zu politischen Parteien, während sich diese in Deutschland aufgelöst und in der Schweiz nie bestanden haben. Ein gemeinsames zivilgesellschaftliches Selbstverständnis aller Akteure konnte sich erst im 21. Jhdt. allmählich entwickeln und ist bis heute nicht voll ausgebildet.

[23] CIVICUS Monitor 2020: Deutschland 1, Österreich 1, Schweiz 1.
[24] Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit - Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuwied/Berlin 1962.
[25] Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit. Opladen 1973.
[26] S. u.a. Oswald v. Nell-Breuning, Die soziale Enzyklika, Köln 1932.

Zwar genießen Verbände in allen Ländern bei Planungs- und Gesetzgebungsverfahren normierte Anhörungsrechte, die dazu geführt haben, dass von einer Verbändedemokratie gesprochen wird, doch sind diese Rechte vielfach zu Ritualen ohne partizipatorische Kraft und spürbare Konsequenzen für die politischen Prozesse erstarrt. Protest mit großer Bürgerbeteiligung gegen diese Scheinbeteiligung erhob sich bspw. in der Auseinandersetzung um das Bauvorhaben „Stuttgart 21" der Deutschen Bahn um 2010.

### 4.6.1 Fokus Schweiz

#### Historische Entwicklung und Tradition

In der Schweiz hat bürgerschaftliches Engagement eine lange Tradition und ist tief im Selbstverständnis der Bürgerinnen und Bürger verankert. Auf ihm beruht der Gründungsmythos der Eidgenossenschaft. Das Land ist klein, vereint aber vier Landessprachen und damit einhergehend diverse Kulturen und Religionsgemeinschaften. Nicht zuletzt aufgrund der geologischen und sprachlichen Diversität des Landes spielten zivilgesellschaftliche Akteure schon immer eine wichtige Rolle für den sozialen Zusammenhalt. Die Subsidiarität ist schon wegen des Handlungsspielraums der einzelnen Kantone und Gemeinden stark ausgeprägt. Diese Tatsache hat einen historischen Hintergrund, der bis ins Mittelalter hineinreicht. Damals entwickelten sich (Handels-)Zünfte, nachdem der Landadel seine dominante Stellung verloren und das städtische Bürgertum die neue dominierende Rolle übernommen hatte. Die Zünfte gelten als Vorläufer der modernen ZGO in der Schweiz; sie übernahmen neben Aufgaben der Marktregulierung auch viele soziale Funktionen. Daneben existierten weitere Formationen, insbesondere viele religiöse und karitative Stiftungen und Genossenschaften. Landesweit agierende Organisationen bildeten sich jedoch erst spät um 1848 mit der Gründung des modernen Schweizer Bundesstaates. Dessen liberale Verfassung förderte die Entstehung erster moderner ZGO, die wichtige gesellschaftliche Aufgaben übernehmen konnten. Die liberale Tradition bedingte, dass sich der Staat in vielen gesellschaftlichen Bereichen zurückhielt. Das Stiftungs- als auch das Vereinswesen haben eine lange Tradition. Es ist kein Zufall, dass die internationale Rot-Kreuz-Bewegung ihren Ursprung in der Schweiz hat und zahlreiche internationale ZGO, bspw. das Internationale Olympische Komitee, ihren Sitz in der Schweiz haben. Anders als in anderen Ländern wurde der Wohlfahrtsstaat allerdings bis heute kaum zurückgebaut.

Heute bieten das im Vergleich zu anderen repräsentativen Demokratien erheblich eingeschränktere Mandat der gewählten Parlamente, das Initiativrecht und die Möglichkeiten des Referendums der direkten Demokratie den ZGO ein so breites Spektrum an politischem Mitspracherecht und Kontrolle wie in kaum einem anderen Land. Gelegentlich fällt andererseits dem Staat die Aufgabe zu, Rechte der freien Meinungsäußerung und des Initiativrechts zum Schutz ethnischer und religiöser Minderheiten zu beschränken. So wurden einige Volksinitiativen (bspw. die Masseneinwanderungsinitiative) trotz Annahme an der Wahlurne nicht vollständig umgesetzt.

### Funktion / Umfang

Die Schweizer ZG besteht aus einer stark ausdifferenzierten Struktur von Vereinen, Verbänden und Stiftungen. Dies zeigt sich nicht nur in Größenunterschieden zwischen Wirtschaftsverbänden und Umweltschutzgruppen, sondern auch im breiten Aufgabenspektrum und dem Umfang der Aktivitäten, die gemeinnützige Organisationen durchführen – von Sport über Anwaltschaft bis hin zu humanitärer Hilfe im Ausland. Die meisten ZGO engagieren sich in den Bereichen soziale Dienste und Wohlfahrt. Daneben ist in der Schweiz insbesondere der Bereich Sport und Freizeit sehr groß. Sport- und Freizeitorganisationen hängen überproportional von unbezahlten Ehrenamtlichen ab. 2017 wirkte mehr als die Hälfte der Bevölkerung ab 16 Jahren aktiv oder passiv in einer ZGO mit, 42 % der Bevölkerung waren Aktivmitglieder. Der größere Teil der Arbeit von ZGO wird allerdings wird von bezahlten Kräften übernommen. 2005 lag die Erwerbstätigenquote bei den ZGO bei 63 % Vollzeitäquivalent (Helmig 2011), überwiegend im Dienstleistungsbereich.

### Rechtliche Grundlagen / Finanzierung

Nach schweizerischem Recht können Vereine, Stiftungen und andere juristische Personen eine Steuerbefreiung beantragen, sofern sie nachweisen können, dass ihre Aktivitäten im öffentlichen Interesse liegen (gemeinnützige, öffentliche oder Kulturzwecke) und ihre Aktivitäten nicht zur Erzielung von Gewinn bestimmt sind. Da Bundes- und Kantonssteuern separat erhoben werden, ist auch die Steuerbefreiung auf diesen Ebenen geregelt. Die direkte Bundessteuer (Gewinnsteuer) entfällt für ZGO; in den meisten Kantonen entfallen auch die Kantons- und Gemeindesteuern (Gewinn- und Kapitalsteuer sowie die Erbschafts- und Schenkungssteuer). Zuwendungen an juristische Personen, die wegen Gemeinnützigkeit oder öffentlicher Aufgabenerfüllung steuerbefreit sind, können auf Bundesebene und in den meisten Kantonen beim Spender bis zu einem bestimmten Prozentsatz vom Einkommen bzw. Gewinn abgezogen werden (meist bis zu 20 %).

Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern stammt mehr als die Hälfte der Einnahmen der Schweizer ZGO (2005: 58 %) aus Gebühren und Verkäufen. Staatliche Finanzierung machte 2005 rd. 35 % aus, private Philanthropie rd. 8 %. Im Bereich der Gesundheits- und Sozialdienste ist der Anteil an staatlicher Förderung dabei am höchsten (2005: 45 %). Es entsteht der Eindruck, Spenden seien für die schweizerischen ZGO eher unwichtig, doch einige Organisationen insbesondere im Bereich Religion und internationale Hilfe, hängen fast zu 50 % von privaten Zuwendungen ab.

### Möglichkeiten / Bedingungen / Partizipation / Wahrnehmung

In der Schweizer Verfassung ist das Subsidiaritätsprinzip, welches die staatlichen Maßnahmen auf diejenigen Bereiche beschränkt, die von Privatpersonen oder Institutionen nicht bearbeitet werden können, fest verankert. Diese föderale Struktur führt dazu, dass die ZGO eine wichtige Position einnehmen, was sich auch am generell positiven Umgang staatlicher Akteure mit ZGO zeigt. Im Gegensatz zu anderen Ländern wurde die Autonomie der ZG staatlicherseits nie in Frage gestellt und erforderte daher keinen besonderen Schutz. So besteht in der Schweiz auch keine explizite Politik in Bezug auf gemeinnützige Organisationen. In Gesetzen, wie auch staatlichen (Entwicklungs-)Programmen werden ZGO zumeist berücksichtigt oder bei der Planung hinzugezogen (Vernehmlassungsverfahren). Durch das Initiativ- und Referendumsrecht wie auch das Verbandsbeschwerderecht haben die ZGO ohnehin gute Möglichkeiten, Einfluss auf die Politik und den Gesetzgebungsprozess zu nehmen.

In der Bevölkerung genießen gemeinnützige und philanthropische Organisationen, aber auch Freizeitvereine und Wirtschaftsverbände einen großen Rückhalt und die Spendenbereitschaft hierfür ist hoch. Die Organisationen und Initiativkomitees werden als wichtiges Korrektiv und Gegengewicht zur Regierung gesehen. Für systemkritische Gruppen, radikale Protestbewegungen und Organisationen im Bereich Bildung bringen viele Schweizerinnen und Schweizer dagegen nur wenig Verständnis auf. Die direkte Demokratie führt zu einer breiten Unterstützung des bestehenden Systems und Bildungsarbeit wird als staatliche Aufgabe wahrgenommen.

### Trends

Ähnlich wie in anderen Ländern zeigt sich auch in der Schweiz ein Rückgang von Kantons- und Bundessubventionen und damit verbunden eine Abnahme der finanziellen Stabilität kleinerer und mittlerer ZGO. Noch stärker haben der technologische Wandel und die Digitalisierung die Leistungserbringung der Organisationen stark verändert. So sehen sich die Organisationen besonders mit privatwirtschaftlichen Anbietern im Wettbewerb. Schließlich haben ZGO auch in der Schweiz zunehmend Schwierigkeiten, Freiwillige längerfristig zu binden.

### 4.6.2 Mitteleuropäische Trends

Die ZG leidet in unterschiedlichem Maße unter der Polarisierung der politischen Landschaft. Drohungen gegen bürgerschaftlich engagierte Menschen nehmen zu. Der öffentliche und politische Diskurs ist zudem durch wachsenden Populismus gekennzeichnet. Entwicklungen des gesellschaftlichen Wandels wie Milieu-Erosion, veränderte Lebensentwürfe und Berufskarrieren sowie veränderte Wertvorstellungen bringen vor allem traditionelle Organisationen in Schwierigkeiten, während gleichzeitig zahlreiche neue ZGO entstehen, die großen Zulauf erhalten. Wie auch in anderen Ländern Europas lastet auch in den mitteleuropäischen Staaten ein Effizienz- und Professionalisierungsdruck auf den ZGO, soweit sie Dienstleistungen anbieten. Die Finanzierungslage gilt als angespannt.

In Deutschland und der Schweiz gibt es kaum Restriktionen von staatlicher Seite, wobei die jüngsten Gerichtsurteile und parlamentarischen Vorstöße zur Eindämmung der politischen Wirksamkeit von ZGO als bedenklich bezeichnet werden müssen. In Österreich ist die Lage kritischer. Seit 2017 haben sich die Bedingungen für ZGO verschlechtert; sie müssen zunehmend gegen Einschränkungen kämpfen. Populistische Kräfte versuchen, den pluralistischen bürgerschaftlichen Raum (*civic space*) einzuschränken und sehen ZGO als politische Feinde. Dies hat zu einer Reduktion von Möglichkeiten politischer Teilhabe geführt. Der CIVICUS Monitor 2019 charakterisierte den Status der österreichischen ZG als „beeinträchtigt". In der jüngsten Vergangenheit wurden ZGO deutlich weniger in die nunmehr verkürzten Gesetzgebungsverfahren einbezogen als zuvor. In der aktuellen Version des CIVICUS Monitor wird die österreichische ZG jedoch wieder als „offen" klassifiziert.

Im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise von 2015 haben sich in allen drei Ländern neue, oft sehr spontane Hilfsinitiativen gebildet, von denen einige nach wie vor bestehen. Dabei war anfangs eine große Solidarität zu spüren. Die gesellschaftliche Akzeptanz dieser Organisationen hat aber mittlerweile in allen Ländern abgenommen. Ein Teil der Bürgerinnen und Bürgern steht besonders in Österreich insbesondere den ZGO, die mit vulnerablen Gruppen arbeiten, ausgesprochen feindselig gegenüber. Diese Entwicklung spiegelt eine gesellschaftliche Entsolidarisierung wider. Gleichzeitig ist in Teilen der Gesellschaft (dadurch) aber auch eine Re-Politisierung zu beobachten.

## 4.7 Mittelmeerländer: Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien[27]

Bürgern von zwei der hier zu behandelnden Länder verdankt die europäische und sogar globale ZG wesentliche Elemente ihres theoretischen Fundaments. In der ersten Hälfte des 19. Jhdt. nutzte der französische aristokratische Staatsbeamte Alexis de Tocqueville eine dienstliche Studienreise nach Nordamerika (zum Studium des amerikanischen Gefängniswesens) auch zu einer intensiven Untersuchung der amerikanischen Gesellschaft im Allgemeinen. Die dabei gewonnenen und in zwei Bänden publizierten Erkenntnisse[28] gehören sowohl in den USA als auch in Europa zu den Grundlagen, auf denen die Zivilgesellschaftsforschung aufbaut. Insbesondere arbeitete Tocqueville heraus, dass eine funktionierende Demokratie eine funktionierende ZG (moderner Prägung) zur Voraussetzung hat. Der italienische Marxist Antonio Gramsci spricht dagegen in seinem, während seiner langen Gefängnishaft in den 1930er Jahren geschriebenen, Werk[29] immer wieder von der *società civile* als selbstständigem Teil des (im marxistischen Sinne) Überbaus neben dem Staat und nähert sich von daher dem Modell der drei Arenen kollektiven gesellschaftlichen Handelns. Er knüpft damit u.a. an das von dem französischen Philosophen Henri Bergson entwickelte Konzept des Voluntarismus an.

Die Länder Südeuropas – außer Frankreich – eint ihre intensive Erfahrung mit autoritären Regimen. Unter den faschistischen Herrschern Franco, Mussolini und Salazar und in der Zeit der Militärdiktatur in Griechenland konnte sich die ZG nur im Untergrund entwickeln. So konnten sich lange nur entweder ZGO etablieren, welche die Politik unterstützten und eng mit dem Staat kooperierten, oder Protestbewegungen, die im Untergrund operierten. In Spanien und Portugal begann sich allerdings in den 1960er und -70er Jahren eine gemäßigte oppositionelle ZG herauszubilden, die die Demokratisierung der Länder vorbereiteten. Auch in Süd-Westeuropa besteht eine reiche zivilgesellschaftliche Tradition, und früher als etwa in Deutschland hat sich namentlich in Italien und Spanien ein gesamt-zivilgesellschaftliches Selbstverständnis herausgebildet. Es gibt zahlreiche Freiwilligenverbände, Vereine und andere nichtstaatliche Organisationen. Viele ZGO agieren als politische Akteure und Dienstleister im sozialen Bereich. Die Gewerkschaften und die Protestkultur sind in den Ländern des Südens stark, wenn auch unterschiedlich einflussreich. Sowohl ihr Organisationsgrad als auch ihre Unterstützung durch staatliche Akteure kann als gut bezeichnet werden. Die Politikverdrossenheit der Bürgerinnen und

[27] CIVICUS Monitor 2020: Frankreich: 2, Griechenland: 2, Italien: 2, Portugal: 1, Spanien: 2.
[28] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*. 2 Bde. Paris 1835 / 1840.
[29] Antonio Gramsci, *Quaderni dal carcere* (entstanden 1929-1935, erstmals veröffentlicht 1948-1951). Dt. Gefängnishefte. Hrsg. Klaus Bochmann und Wolfgang Fritz Haug, 10 Bde. Hamburg 1991ff.

Bürger führt zu einer zunehmenden Unterstützung der ZGO, sozialen Bewegungen und Gewerkschaften, aber auch zu einem gewissen Desinteresse für politische Belange und Selbstorganisation.

Griechenland stellt insofern einen Sonderfall dar, da die Herausbildung einer ZG überhaupt erst im Rahmen der Unabhängigkeitsbewegung des 19. Jhdt. einsetzen konnte, aber auch dort eher schwach blieb. Zudem stand und steht bis heute die orthodoxe Kirche dem Staat deutlich näher als dies seit einigen Jahrzehnten in Italien und Spanien und seit über 200 Jahren in Frankreich der Fall ist.

### 4.7.1 Fokus Frankreich

#### Historische Entwicklung und Tradition

Frankreich besaß seit dem 18. Jhdt. eine Tradition der bewussten Ablehnung von ZG mit der Begründung, der Bürger solle seine Kollektivität ausschließlich im Staat ausleben. Von 1791 bis 1901 gab es in Frankreich kein Vereinsrecht, von 1791 bis 1983 kein Stiftungsrecht. In der Praxis scheiterte das Modell sehr bald. Tocqueville, der es mit seinen Beobachtungen in den USA verglich, hatte insoweit von den Verhältnissen in seiner Heimat eine falsche Vorstellung.

Mit der Französischen Revolution wurde das bestehende Solidaritätsnetz Frankreichs praktisch komplett zerstört. Die Grundlagen der Französischen Republik etablierte den Staat als alleinigen Ausdruck und Repräsentanten der Bürgerinnen und Bürger. Vermittelnde zivilgesellschaftliche Instanzen, wie Verbände und Gewerkschaften waren nicht vorgesehen. Sie wurden sogar als hinderlich für die Verwirklichung des Gemeinwillens (*volonté générale*) gesehen. Gewerkschaften und Verbände waren bis Ende des 19. Jhdt. gesetzlich verboten. Allerdings bildeten sich schon sehr bald quasi-zivilgesellschaftliche Organismen (bspw. die *économie sociale*) in wachsender Zahl heraus. Auch bestand nach kurzer Unterbrechung die katholische Kirche als vom Staat klar getrennter, aber nicht machtloser Organismus fort, ebenso ab dem 19. Jhdt. eine Arbeiterbewegung. Als die Vereinigungsfreiheit 1901 wiederhergestellt wurde, konnte sich eine ZG stärker entwickeln. Die ZGO besitzen seither einen legalen Status und relativ umfassende Rechte. Im Bereich der politischen Mitbestimmung allerdings ist eine enge Kooperation nicht explizit vorgesehen. Entscheidungen werden selten nach Beratung mit Akteuren der ZG getroffen. Frankreich wird trotz Dezentralisierungstendenzen zentralistisch regiert. Durch diese klare Kompetenzverteilung bieten sich ZGO und Oppositionsbewegungen jedoch auch klare Angriffspunkte.

Nach dem Zweiten Weltkrieg begann sich die ZG verbandlich zusammenzuschließen. 1945 bildete sich der Dachverband UNIOPSS (*Union Nationale Interfédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux*), wodurch die ZGO mehr Macht und politischen Einfluss erhielten. Ab den 1960er Jahren setzte der Dachverband zunehmend auch auf Kooperation mit dem Staat. Die ZGO wurden als fester Bestandteil in das institutionelle Setting des Wohlfahrtsstaates integriert. Vom Ausbau des Wohlfahrtsstaates profitierten sie deshalb in besonderem Maße. Jedoch verlief der Prozess umgekehrt zu dem in Deutschland. Während hier die mächtigen Wohlfahrtsverbände nach und nach Macht an den Staat abgeben mussten, gewährte der Staat dort allmählich zivilgesellschaftlichen Trägern einen größeren Anteil an der Wohlfahrtsproduktion.

### Funktion / Umfang

Die französische ZG wächst. Die Mehrheit der ZGO agiert im Sozial- und Gesundheitswesen, gefolgt von den Bereichen Kultur, Freizeit und Sport. Ein großer Teil der Bürgerinnen und Bürger engagiert sich freiwillig; ihr Anteil ist tendenziell steigend. Oft wird das Engagement in ZGO auch als Teil des französischen Selbstverständnisses als *citoyen*, also (aktiver) Staatsbürger verstanden. Die meisten Freiwilligen engagieren sich im Freizeit- und Sportbereich. Dabei sind viele Organisationen klein und arbeiten kaum mit bezahlten Arbeitskräften. Im sozialen Bereich liegt die Angestelltenquote allerdings stark über dem Durchschnitt. Außerordentlich groß, aber empirisch kaum erfasst ist der Teil der französischen ZG, der sich als Protestbewegung versteht. Die Zugehörigkeit ist in der Regel spontan und volatil, auch wenn zentrale Strukturen erkennbar sind und der Protest periodisch in gewaltsamer Form auftritt. Handlungsleitend ist für sie in der Regel die Skepsis gegenüber der staatlichen Autorität als solcher.

Eine Besonderheit der französischen Aufgabenteilung ist der hohe Anteil von zivilgesellschaftlich getragenen allgemeinbildenden Schulen. Über 25 % aller Schülerinnen und Schüler besuchen keine staatliche Schule. Die Träger stehen überwiegend der katholischen Kirche nahe oder sind Teil der kirchlichen Strukturen. Mit Ausnahme von Elsass und Lothringen bestehen keine finanziellen oder rechtlichen Bindungen zwischen Kirche und Staat. Dementsprechend sind die Kirchen in jeder Hinsicht ZGO.

### Rechtliche Grundlagen / Finanzierung

Dient der Zweck einer Organisation dem öffentlichen Interesse, so ergeben sich daraus zivil- und steuerrechtliche Vorteile. Ist die Gemeinnützigkeit anerkannt, werden alle Umsätze aus und für gemeinnützige Zwecke sowohl von Körperschafts-, wie auch Gewerbe-

und Umsatzsteuer befreit. Allerdings ist es in Frankreich, insbesondere aufgrund administrativer Hürden schwierig, sich als gemeinnützig (*association reconnue d'utilité publique*) anerkennen zu lassen. Das führt dazu, dass ZGO diesen Status nicht erreichen und deshalb von den Steuervergünstigungen nicht profitieren können. Die meisten Organisationen sind als Vereine organisiert. Das Stiftungswesen ist sehr schwach ausgeprägt, was auch an der bis 1983 fehlenden gesetzlichen Regelung für Stiftungen liegt.

Die ZGO, die Dienstleistungen erbringen, sind großenteils von staatlichen Subventionen und Leistungsverträgen abhängig, insbesondere in den Bereichen soziale Dienstleistungen, Kultur, Umweltschutz und Entwicklungszusammenarbeit. Dabei machte der Anteil staatlicher Zuwendungen 2011 im Bereich des Gesundheitswesens fast 70 % aus, im Durchschnitt lag er 2015 bei 61 % (vgl. Archambault 2015). Organisationen, welche kleiner sind und nur aus Freiwilligen bestehen, haben in der Regel einen erheblich kleineren Anteil an staatlicher Förderung und agieren damit deutlich unabhängiger. Dabei haben die ZGO auch in Frankreich mit finanziellem Druck zu kämpfen, denn sie können sich immer weniger auf (langfristige) öffentliche Finanzierung verlassen.

### Möglichkeiten / Bedingungen / Partizipation / Wahrnehmung

Frankreich kann als ein zentralistischer Wohlfahrtsstaat charakterisiert werden. Die Beteiligung von ZGO an Entscheidungsprozessen ist begrenzt; effektive Strukturen der Kooperation fehlen. Trotz seines zentralistischen Charakters kooperiert der Staat aber zunehmend mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Insbesondere nehmen ZGO im Wohlfahrtsmix eine wachsende Rolle ein und haben sich hier zunehmend ein Mitspracherecht erkämpft. Lange schienen auch die französischen Gewerkschaften einflussreich. Sie agieren als Gegenstimme bei Gesetzesänderungen, haben eine starke Mobilisierungsfähigkeit und unterstützen auch gewerkschaftsnahe soziale Bewegungen. Allerdings haben sie in den vergangenen 30 Jahren erheblich an politischer Durchsetzungskraft und Vision verloren. Mitgliederverlust, Zersplitterung und interne Auseinandersetzungen über die strategische Orientierung haben sie geschwächt. Zudem fehlt es ihnen an Antworten auf aktuelle wirtschaftspolitische Herausforderungen; sie halten an bestehenden Strukturen fest und verweigern jede Art der Reform. 2016 beispielsweise mobilisierten die Gewerkschaften zwar große Teile der Bürgerinnen und Bürger gegen die Arbeitsmarktreform der Regierung. Dennoch konnten sie kaum politische Forderungen durchsetzen. Sie sind laut aber politisch schwach.

Die Unterstützung für zivilgesellschaftliche Akteure ist nur in einigen Bereichen groß. Viele Bürger und Bürgerinnen sind der Meinung, dass es der Regierung obliegt, sich mit den sozialen, ökologischen oder wirtschaftlichen Problemen zu befassen. So haben Franzosen auch ein im europäischen Vergleich übermäßig hohes Vertrauen in das System der sozialen Sicherung ihres Landes. ZGO, die sich für Minderheiten, Migrantinnen und Migranten engagieren, werden zunehmend Opfer von Anfeindungen. Rückhalt genießen Gewerkschaften fast nur noch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, allerdings auch hier mit abnehmender Tendenz.

### Trends

Trotz der erwähnten Schwierigkeiten ist die ZG in Frankreich im Aufwind. Dies liegt auch an der durch staatliche Akteure geförderten Zusammenarbeit und der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips. Der Staat gibt zunehmend Aufgaben an die Kommunen, aber auch an ZGO ab. Der Wandel zu weniger Staat und mehr Selbstorganisation geht einher mit einer vitalisierten ZG und einer kontinuierlichen Zunahme des bürgerschaftlichen Engagements.

Gleichzeitig stehen die französischen ZGO unter Anpassungs- und Finanzierungsdruck. Nicht zuletzt die Gewerkschaften müssen sich dringend reformieren. Erschwerend kommt hinzu, dass kritischen Protesten von staatlicher Seite immer häufiger mit polizeilicher Gewalt und Repressionen begegnet wird. Dies ist einer der Gründe, weshalb CIVICUS die ZG in Frankreich als „beeinträchtigt" agierend beschreibt.

## 4.7.2 Trends in den Mittelmeerländern

Die ZG ist in Südeuropa heute ebenso präsent wie in Mittel- und Nordeuropa. Trotz bestehender Probleme haben in den letzten Jahrzehnten Initiativen und Aktivitäten zum bürgerschaftlichen Engagement im Allgemeinen zugenommen. Ältere Forschungsmeinungen, die katholische Konfession und/oder stärkere Familienbande stünden dem entgegen, scheinen sich nicht oder zumindest nicht mehr zu bewahrheiten. Besonders in Italien und Spanien, nicht, soweit erkennbar in Griechenland, vermischen sich regionalistische mit anderen zivilgesellschaftlichen Strömungen. Das gesellschaftliche Verständnis von der und für die ZG ist sehr unterschiedlich ausgebildet; besonders in Frankreich ist sie periodisch revolutionär geprägt. Ungeachtet der Tatsache, dass die Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staatsapparat eine deutliche Distanz wahren, wird der Staat im Zweifelsfall über die Interessen sowohl der Wirtschaft als auch der ZG gestellt. Er gilt als verantwortlich für die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen von öffentlichem Interesse. Die instabile politische Lage mancher südeuropäischer Länder und der sich in

Frankreich, Italien und Spanien immer stärker durchsetzende Regionalismus beeinflusst den Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen und löst zum Teil die traditionelle Versäulung (katholisch – links – liberal) ab. Besonders die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 und die Flüchtlingsproblematik seit 2015, die Südeuropa besonders hart getroffen haben, führten zum Entstehen neuer Akteure und zu einer breiteren Mobilisierung. Gerade, dass einige dieser Bewegungen und Organisationen Opfer staatlicher Gewalt oder Repression wurden, hat den Widerstand verstärkt. In allen südeuropäischen Ländern außer Portugal ist andererseits eine Zunahme rechtspopulistischer Kräfte zu beobachten, die sich zum Teil eigene zivilgesellschaftliche Bewegungen geschaffen haben.

## 4.8 Skandinavien: Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden[30]

Zivilgesellschaftliche Akteure haben in den skandinavischen Ländern eine lange Tradition und sind elementare Bestandteile der Gesellschaft. Die nordischen Gesellschaften verfügen über ausgeprägte Wohlfahrts- und Zivilgesellschaftskomponenten, die miteinander verflochten sind. Es besteht ein Vertrauen in die gegenseitige Abhängigkeit von ZG und Staat. Die Annahme, dass ein großer öffentlicher Sektor zu einer schwachen ZG führt wird hier widerlegt. Das skandinavische Modell der ZG zeichnet sich, gemessen an Mitgliedschaften, durch ein hohes Niveau der Bürgerbeteiligung in freiwilligen Organisationen aus. Dies liegt auch daran, dass die Organisationen seit langem funktionierende Mechanismen der Inklusion und damit der breiten Mobilisierung, etwa durch Volksbewegungen, etabliert haben. Passive Mitgliedschaften überwiegen allerdings erheblich gegenüber aktiven, eine nordische Besonderheit, denn von primärer Relevanz ist das Beteiligtsein und nicht das effektive Engagement. Dabei agieren die Organisationen heute weniger als Gegenstimmen, denn als Kooperationspartner der Regierung. Sie folgen dem Modell der „Eine-Norm-" Gesellschaft, wie sie praktisch in allen nordischen Ländern zu finden ist (vgl. Alapuro/Stenius, 2010: 31).

Im Unterschied zu den übrigen Ländern Skandinaviens ist Finnland durch seine russische Vergangenheit und seine über lange Zeit prekäre politische Situation geprägt. In Teilen wird in Finnland noch immer eine „holistische Kultur" mit großer Relevanz des Nationalen gelebt; zivile Organisationen werden nicht als vital für die Gesellschaft gesehen. Um erfolgreich zu sein, müssen sich letztere dem nationalen Imperativ unterordnen, denn primär identifizieren sich die Bürgerinnen und Bürger noch immer mit dem Staat und nicht mit einer (politischen) Bewegung oder Organisation.

[30] CIVICUS Monitor 2020: Dänemark: 1, Finnland: 1, Norwegen: 1, Schweden: 1.

### 4.8.1 Fokus Schweden

#### Historische Entwicklung und Tradition

Die Besonderheit der politischen Kultur Schwedens, welche zu ihrer Kennzeichnung als Schwedisches Modell geführt hat, liegt in einer auffallenden politischen Ausgewogenheit. Statt Polarisierung bestimmen Konsens, Integration und Pragmatismus die schwedische Gesellschaft. Wie in allen nordischen Ländern ist die ZG auch in Schweden stark und gut organisiert. Allerdings ist sie wegen des seit langer Zeit bestehenden und fast perfekt ausgebauten staatlichen Wohlfahrtssystems nur marginal an der Wohlfahrtsproduktion beteiligt. Sie ist gezeichnet durch horizontale Kooperation und Solidarität. Dabei agieren die ZGO in einem offenen Gesellschaftsumfeld, werden unterstützt durch staatliche wie auch gesellschaftliche Akteure und können sich auf klare Rechtsgrundlagen verlassen.

Viele der heutigen ZGO gingen aus sozialen Bewegungen hervor. Dieses historische Erbe ist immer noch stark. Es beeinflusst die Ideen und Ideale und die an die ZG gerichteten Erwartungen.

#### Funktion / Umfang

Die ZGO Schwedens sind insbesondere auf die Bereiche Freizeit und Sport und damit auf die Funktion der Gemeinschaftsbildung konzentriert. Auch Massen- und Volksbewegungen (*Fölkrörelser*) nehmen eine wichtige Rolle im schwedischen System ein. Kulturelle Organisationen sind dagegen kaum vertreten. Die meisten sozialen Dienste werden ausschließlich von staatlichen Organisationen angeboten, Wohlfahrtsverbände nach mitteleuropäischem Muster gibt es nicht. Dies liegt auch daran, dass der sozialdemokratisch geprägte Staat ein nahezu universeller Sozialstaat ist und dieser praktisch ohne Beteiligung der ZG aufgebaut wurde. Seit einigen Jahren nimmt jedoch das Engagement in den Bereichen Bildung, Soziales und Sozialpartnerschaften zu. Die ZGO sind wichtige Akteure neben den politischen Parteien. Sie übernehmen Funktionen wie Themenanwaltschaft und agieren als Wächter des politischen Systems.

#### Rechtliche Grundlagen / Finanzierung

In Schweden decken die ZGO den Großteil ihrer Kosten (rd. 62 %) durch Gebühren (Mitgliedschaften, Wohltätigkeitsveranstaltungen, Eintrittsgelder und Lotterien). Gut ein Drittel decken staatliche Zuwendungen (Alapuro/Stenius, 2010: 108). Im Gegensatz dazu ist der zivilgesellschaftlich organisierte Bereich der Wohlfahrtspflege mit rd. 60 % staatlicher Finanzierung deutlich staatsabhängiger (Alapuro/Stenius, 2010: 110). Dabei stehen zwei Arten von staatlicher Finanzierung zur Verfügung: Projektförderung mit kurzer oder langer Laufzeit und freie Förderung. Letztere sinkt kontinuierlich, was die langfristige Planbarkeit für ZGO zunehmend erschwert.

Es gibt grundsätzlich neben den wenigen, aber zum Teil sehr großen Stiftungen nur eine Art von Vereinigung, die als Non-Profit-Organisation betrachtet wird, die sogenannte *ideell förening*. Sie entspricht dem deutschen Verein, in dessen Rahmen mehrere Personen zur Erreichung eines bestimmten Zwecks zusammenwirken. Dabei kann jeder Staatsbürger einen Verein für Gemeinschafts- oder Privatzwecke gründen.

Versteuern müssen ZGO nur Einkommen aus wirtschaftlichen Tätigkeiten, ansonsten entfallen Ertragssteuern. Spenden an ZGO können bis zu einer Höhe von 1500 SEK (ca. 130 €) steuerlich abgesetzt werden. Die finanziellen Grundlagen und rechtlichen Rahmenbedingungen sind für die ZG in Schweden durchaus als positiv zu beschreiben.

### Möglichkeiten / Bedingungen / Partizipation / Wahrnehmung

Die Beziehungen zwischen Staat und ZGO sind eng und die Kooperation in der Regel intensiv. Eine Eigenheit Schwedens sind die sogenannten *State Committees*. Diese werden von der Regierung einberufen und sollen dieser beratend zur Seite stehen. Durch sie haben ZGO erhebliche Möglichkeiten, Gesetzgebungsprozesse zu beeinflussen. Politische Entscheidungen werden in Schweden sehr korporatistisch, d.h. in einem intensiven Dialog zwischen Regierung und ZGO getroffen. Somit könnte man das Verhältnis zwischen Staat und ZG in einem neo-hegelianischen Sinn als dialektisches und sich veränderndes Verhältnis charakterisieren. Geregelt ist die Zusammenarbeit in einem 2008 unterzeichneten Abkommen (*Överenskommelsen*). Es wurde geschlossen, um die Beziehung zwischen Staat und ZGO zu stärken und die jeweiligen Rollen und Aufgaben zu klären. Das Konsensprinzip ist dabei ein zentraler Bestandteil. Dennoch haben die ZGO nicht den gleichen politischen Stellenwert wie Gewerkschaften oder andere politische Akteure. Zusammenfassend kann man sagen, die Beziehung zwischen schwedischer ZG und Staat sei geprägt durch Sozialpartnerschaften und korporatistische Entscheidungsprozesse.

Ein großer Teil der schwedischen ZG engagiert sich freiwillig, wobei der Anteil der Freiwilligen leicht rückläufig ist. Es gibt Tendenzen, dass sich das Engagement de-politisiert und sich zunehmend auf die Wohlfahrt konzentriert. Die Unterstützung der ZG durch die Bürgerinnen und Bürger ist stark; ZGO werden als wichtige sozial-politische Akteure wahrgenommen. Allerdings gibt es eine Abneigung gegen religiöse, insbesondere muslimische Organisationen. Dies äußerte sich in einigen Kampagnen der letzten Zeit und folgt auf Spaltungen und ideologische Debatten in Schweden im Allgemeinen. Andererseits haben traditionelle protestantische Organisationen, auch die Kirchen selbst, durch ihren Einsatz für Migrantinnen und Migranten nach langer Zeit wieder an Achtung gewonnen.

### Trends

Seit 15 Jahren zeichnet sich eine Verlagerung hin zu einer Institutionalisierung informeller sozialer Bewegungen ab, wodurch die organisierte ZG gestärkt wird. Aufgaben in der Erbringung von Dienstleistungen werden wichtiger und die Kooperation mit staatlichen Akteuren hat sich intensiviert. Auch professionalisieren sich ZGO zunehmend; ihre hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen eine immer relevantere Rolle ein. 2017 lag der Anteil Erwerbstätiger in den ZGO bei 39 % (Statistics Sweden). Diese Entwicklungen führen zu einer Verschiebung von einer unabhängigen Volksbewegung, die dem sozialdemokratischen Teil des politischen Spektrums zuneigt, zu einer politischen Macht in der Mitte oder auf der rechten Seite des Spektrums.

Zukünftige Herausforderungen, welchen sich die ZGO Schwedens stellen müssen, liegen in dem Professionalisierungs- und Effizienzdruck, die sich durch finanzielle Engpässe und Liberalisierungstendenzen ergeben. Der Wettbewerb um öffentliche Zuschüsse und Verträge hat sich wie in anderen Ländern verschärft. Dabei können die meisten ZGO zwar frei agieren, aber gerade solche, die sich für die Anliegen von Minderheiten (beispielsweise für LGBTQ-Themen, Frauenrechte sowie Migration und Migrantenrechte) engagieren, sind zunehmend Bedrohungen ausgesetzt. Einige von ihnen machen deshalb ihre Aktivitäten weniger leicht erkennbar, anonymisieren einige ihrer Aktivitäten und arbeiten mit der Polizei zusammen.

## 4.8.2 Skandinavische Trends

In den nordischen Ländern gab es traditionell eine klare Arbeitsteilung: Die ZG verfügte über eine starke „Stimme“ als Interessenbündler und -vertretung. Erst in jüngerer Zeit übernehmen ZGO zunehmend eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von Sozialleistungen, beispielsweise als soziale Vorsorgeträger. Die enge Zusammenarbeit zwischen Staat und ZG wird allerdings zunehmend in Frage gestellt, da gewinnorientierte Unternehmen nach und nach in den Dienstleistungsbereich eintreten und damit die frühere Kooperation verwässern. Rollen und Aufgaben zwischen den verschiedenen institutionellen Sektoren oder Sphären verschieben sich, teilweise zu Ungunsten der ZG. Aufgrund einer Tendenz der Kommerzialisierung der ZGO, besonders ausgeprägt in Norwegen, werden die Organisationen zu reinen Dienstleistungserbringern für ihre Mitglieder und können ihre Aufgaben als unabhängige Themenanwälte nicht mehr wahrnehmen.

Andererseits haben viele nordische ZGO neue Aufgabenbereiche, beispielsweise im Asylbereich, für sich entdeckt. Vereinzelt, aber spürbar, treten rechtsextreme zivilgesellschaftliche Gruppen auf, die den traditionell großen gesellschaftlichen Zusammenhalt bedrohen.

### 4.9 Südost-Europa: Bulgarien, Kroatien, Rumänien, Slowenien[31]

Kroatien, Slowenien, Bulgarien und Rumänien eint die sozialistische Vergangenheit, die für die Ausprägung einer starken ZG hinderlich, ebenso wie die heutige Zugehörigkeit zur EU, die der Entwicklung der modernen ZG förderlich war. In den beiden vordem zu Jugoslawien gehörenden Ländern gab es bereits in den 1980er Jahren erste politische Öffnungen, welche die Gründung einer Vielzahl von ZGO ermöglichten. Die angestoßene Entwicklung wurde jedoch infolge des Jugoslawienkriegs erheblich eingeschränkt und die Arbeit von ZGO im humanitären Bereich dieser Zeit aufgrund der Geberstruktur als fremdbestimmt wahrgenommen. In Rumänien und Bulgarien entwickelte sich nach 1990 schnell eine Zivilgesellschaft „westlicher" Prägung, die aber ebenso vielfach als ausländisch wahrgenommen wurde. Diese Wahrnehmung ist auch noch heute teilweise erhalten geblieben. Die wenig ausgeprägte ZG in Bulgarien und Rumänien wurde durch Reformen zu Beginn der 2000er Jahre wiederbelebt und leitete eine Phase umfangreicher ZGO-Gründungen ein. Dieser Prozess wurde durch die EU-Annäherung weiter intensiviert. Durch die Mitgliedschaft in der EU (Slowenien 2004, Bulgarien und Rumänien 2007, Kroatien seit 2013) und durch die vorhergehende Annäherungsphase haben sich die Umstände für die ZG in den jeweiligen Ländern nachhaltig verbessern können. Gründe sind verbesserte rechtliche Grundlagen, angestoßene Demokratisierungsprozesse in den politischen Institutionen sowie der verbesserte Zugang zu EU-Fördergeldern.

Auch in Slowenien, Bulgarien und Rumänien wird die Ausrichtung der EU in Bezug auf die ZG einen wichtigen Einfluss auf die Entwicklungen in den Ländern haben. In allen Ländern wird mit einer Professionalisierung des Sektors gerechnet, was den Einfluss der ZG erhöhen wird. Außerdem wird eine weitere Konsolidierung des finanziellen und rechtlichen Rahmens erwartet, der sowohl auf die EU als auch auf vor Ort angestoßene Initiativen zurückzuführen ist. In Slowenien wird zudem damit gerechnet, dass sich ZGO aufgrund des Rückzugs staatlicher Akteure aus sozialen Dienstleistungen stärker in diesem Feld engagieren werden. Die Flüchtlingskrise und ihre (vermeintlichen) Folgen haben andererseits in den vergangenen Jahren zu einer verstärkten Politisierung und Polarisierung der ZG geführt. Insbesondere in Bulgarien und Rumänien gründeten sich viele

[31] CIVICUS Monitor 2020: Bulgarien: 2, Kroatien: 2, Rumänien: 2, Slowenien: 1.

rechtsnationale *grass-roots*-Bewegungen, die gegen Geflüchtete und ihre Helferinnen und Helfer mobil machen sowie einer Spaltung der ZG Vorschub leisteten. Dies erhöht auch in der Öffentlichkeit den Druck auf ZGO, die im Bereich der humanitären Hilfe tätig sind.

### 4.9.1 Fokus Kroatien

#### Historische Entwicklung und Tradition

Wie in anderen osteuropäischen Ländern, die unter dem Einfluss des Sozialismus standen, kam auch der kroatischen ZG in dieser Zeit nur eine untergeordnete Rolle zu. Der Anspruch des sozialistischen Regimes, das gesamte öffentliche Leben zu bestimmen und daraus folgende Beschränkungen für ZGO sind bis heute spürbar. Nach der ersten Stufe des Transformationsprozesses prägten zwei Zäsuren Land wie ZG: die Gründung des unabhängigen Kroatien (1991) und der nachfolgende Krieg (1991-1995).

Im Transformationsprozess ab 1989 konnte und musste sich die ZG in Kroatien neu erfinden. Durch die erheblichen sozialen und politischen Umwälzungen war die ZG vorwiegend in der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen gefordert. Diese Rolle wurde während des Bürgerkriegs noch ausgeweitet; ZGO leisteten, zumeist vom Ausland finanziert, im Krieg wichtige humanitäre Hilfe. Gleichzeitig sahen sich vom Ausland unterstütze Organisationen in der frühen Phase nach der kroatischen Unabhängigkeit der Kritik von Seiten der Regierung und der Bürgerinnen und Bürger ausgesetzt, die ausländische Einmischung in nationale Belange befürchteten. Bereichen der ZG, die nicht von ausländischen Geldgebern unterstützt wurden, kam jedoch kaum Beachtung zu; sie spielten in den 1990er Jahren eine marginale Rolle, sofern sie nicht den Nationalismus der Regierung unterstützten. Nach der kroatischen Unabhängigkeit wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen und Partizipationsmöglichkeiten zwar sukzessive verbessert, auch wenn die staatliche Bevormundung bestehen blieb, die sich noch immer erkennen lässt. Insgesamt wurden ZGO lange nicht als relevante Akteure in der politischen Sphäre betrachtet. Nach dem Regierungswechsel von 2002 und im Zuge der Hinwendung zu einer liberaleren Politik und der Annäherung an die EU wurde ein verbesserter Status für ZGO angestrebt, der die Entwicklung der ZG im Allgemeinen und ökomische Aktivitäten innerhalb des Sektors im Besonderen intensivieren konnte.

### Funktion / Umfang

Zivilgesellschaftliche Akteure im Feld der Sozialen- und Wohlfahrtsdienste sind in Kroatien heute wenig vertreten. Dadurch, dass ihnen oftmals nicht der gleiche rechtliche Status wie Organisationen in anderen Bereichen eingeräumt wird, fehlen sowohl finanzielle Mittel wie das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger. Staatliche Anbieter von Dienstleistungen werden bevorzugt.

ZGO, die ihre Aktivitäten in der Gemeinschaftsbildung verorten, spielen eine große Rolle in der zivilgesellschaftlichen Sphäre Kroatiens. Sie werden von der Politik als wichtige Akteure angesehen und oftmals mit der Durchführung von lokalen und regionalen Veranstaltungen (Stadtfeste, kommunale Kulturveranstaltungen etc.) betraut. Organisationen, denen diese Aufgaben übertragen werden, stehen jedoch nicht selten unter politischer Kontrolle und haben dadurch oftmals in ihrem Bereich eine Quasi-Monopolstellung inne, die es anderen, nicht staatlich protegierten Akteuren erschwert, mitzuwirken. Sportvereine erfreuen sich großer Beliebtheit; die größte Anzahl der bestehenden ZGO ist in diesem Bereich involviert. An diese fließen offenkundig auch die meisten staatlichen Zuschüsse. Trotzdem gilt auch dieser Bereich als unterfinanziert, was sich in einem unzureichenden infrastrukturellen und personellen Angebot äußert.

### Rechtliche Grundlagen / Finanzierung

Die Veränderung des Steuerrechts in Bezug auf die Abzugsfähigkeit von Spenden zu Anfang der 2000er Jahre bedeutete eine finanzielle und auch rechtliche Aufwertung der ZG in Kroatien. Trotzdem werden rechtliche Beschränkungen, insbesondere das unklare Steuerrecht, unzureichende rechtliche Definitionen über den Status einer ZGO sowie ungleiche und intransparente Maßstäbe bei der Vergabe des Status der Gemeinnützigkeit weiterhin kritisiert. Auch die Zunahme von staatlich auferlegten bürokratischen Zwängen wird als problematisch angesehen, da sie Ressourcen in Form von Arbeitskraft binden. Ein 2014 in Kraft getretenes Gesetz verpflichtet alle ZGO, sich registrieren zu lassen, was als Überregulierung empfunden wird. Klientelismus bei der Auswahl der Förderung bestimmter ZGO verhindert eine transparente und effiziente Unterstützung einiger Bereiche der ZG und unterstreicht die paternalistischen Tendenzen innerhalb der Politik.

Eine Befragung, an der 170 kroatische ZGO teilnahmen, zeigt eine stark ausgeprägte Unterfinanzierung. Knapp 85 % der Organisationen gaben an, dass der Mangel an staatlicher Finanzierung ihre Arbeit stark einschränkt. Die gering ausgeprägte Unterstützung der Privatwirtschaft gaben über 60 % als großes Problem an. Internationale Geldgeber, allen voran die EU, stellen daher einen wichtigen Faktor für eine unabhängige ZG dar (Bezovan et al. 2016b). Die Unterfinanzierung führt in erster Linie zu geringen Gehaltsmöglichkeiten und reduziert die Attraktivität der ZGO als Arbeitgeber. Viele ZGO berichteten auch, dass sie aufgrund der unzureichenden Finanzlage überproportional viele Ressourcen zur Akquise von Spenden aufwenden müssen, um wenigstens ein Mindestmaß an Mitteln zu erhalten.

### Möglichkeiten / Bedingungen / Partizipation / Wahrnehmung

Organisationen, die sich vorwiegend der Themenanwaltschaft verpflichtet hatten, erlebten zu Beginn der 1990er Jahre einen Aufschwung. Trotzdem blieben ihre Beteiligungsmöglichkeiten lange eingeschränkt. Durch die Annäherung an die EU konnten ihre Einflussmöglichkeiten jedoch verbessert werden, so dass ZGO heute insbesondere bei Umwelt-, Menschenrechts-, Gesundheits- und Gender-Themen sowie bei der Verbesserung der politischen Transparenz und der Bekämpfung von Korruption eine wichtige Rolle spielen. Im öffentlichen Diskurs und in der Politik wird dennoch der ZG eine relativ geringe Wahrnehmung attestiert. Aus dieser mangelhaften inhaltlichen Auseinandersetzung erwachsen Unklarheiten darüber, welche Bereiche und Organisationen zur ZG zu zählen sind. In einigen Sektoren, etwa bei Wohlfahrtsdienstleistungen und im Gesundheitssektor, herrscht eine große Voreingenommenheit der Bürgerinnen und Bürger gegenüber den ZGO. Andererseits werden ZGO von der Politik vielfach auch nicht als ernsthafte, vertrauenswürdige Partner angesehen.

### Trends

Wie in vielen weiteren osteuropäischen Ländern, die mittlerweile der EU angehören, bewirkte der EU-Beitritt bzw. der Weg dorthin eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Einflusses der ZG im gesellschaftlichen und politischen Leben. Es wird erwartet, dass die Rolle der EU als wichtiger Partner an Relevanz zunehmen wird. Im Zuge einer Verbesserung der finanziellen Lage wird zudem mit einer steigenden Professionalisierung der ZG und seiner Organisationen gerechnet, die durch eine verbesserte Personalstruktur und Investitionsmöglichkeiten ihre Kapazitäten verbessern können. In Anbetracht der demografischen und sozialen Herausforderungen, in denen der Staat mitunter nur unzureichend Unterstützung für Betroffene gewährleisten kann, ist zu erwarten, dass zivilgesellschaftliche Gesundheits-, Sozial-, und Wohlfahrtsdienstleistungen zunehmen werden.

Eine verbesserte finanzielle Unterstützung durch staatliche Zuwendungen, die den Bemühungen der ZG in Kroatien weiter Vorschub leisten würde, ist jedoch nicht in Sicht.

### 4.9.2 Trends in Bulgarien und Rumänien

In Bulgarien und Rumänien, die mehr als die Länder Ex-Jugoslawiens mit der sowjetischen Hinterlassenschaft, dafür (zumindest, was Bulgarien betrifft) weniger mit nationalen oder ethnischen Verwerfungen zu kämpfen haben, hat die ZG in den letzten 20 Jahren ständig an Bedeutung gewonnen. Dennoch stellten die Teilnehmenden des „*First Central and Eastern European Rule of Law Symposium*" 2007 fest, dass „eine Rechtsstaats- und Justizreform nur effektiv und nachhaltig sein kann, wenn neben staatlichen Akteuren und Institutionen eine gut organisierte Zivilgesellschaft beteiligt ist, die die notwendigen Veränderungen versteht und umsetzen kann." (Roos 2011, 10 f.) Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen der Kampf gegen die nach wie vor grassierende Korruption und – wegen der Grenze zur Türkei besonders in Bulgarien – die Flüchtlings- und Migrationsproblematik.

ZGO stehen noch immer vor großen Herausforderungen, beispielweise sehr niedrigen Mitgliederzahlen und geringem Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse. Beispielsweise gab 2018 die große Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in Bulgarien an, keiner ZGO (oder Partei oder Gewerkschaft) anzugehören. Nur 22 % der Bürgerinnen und Bürger gaben an, den ZGO zu vertrauen (zum Vergleich: der Bulgarischen Orthodoxen Kirche vertrauen 52 %, der Regierung 22 %, den Parteien 10 %). Zudem hat die Finanz- und Wirtschaftskrise der ZG Bulgariens und Rumäniens in den letzten Jahren stark zugesetzt. Allerdings haben zivilgesellschaftliche Aktionen punktuell große Wirkung gezeigt, bspw. indem sie 2015 in Rumänien zum Rücktritt der Regierung Ponta geführt haben. Rumäniens Staatspräsident Klaus Johannis (seit 2014) hat sich wiederholt bewusst der ZG bedient, um die Regierung unter Druck zu setzen.

In Bulgarien wurde 2020 ein Rat zur Entwicklung der Zivilgesellschaft begründet, dem 14 Organisationen angehören sollen und der als Beratungsgremium der Regierung bei der Erstellung und Umsetzung von Strategien zur Unterstützung der ZG tätig werden und Stellungnahmen zu Projekten und Dokumenten bezüglich der Bürgerorganisationen abgeben soll. Die ersten Wahlen für diesen Rat fanden im April/Mai 2020 statt. 379 gemeinnützige NGOs und 123 Bürgerorganisationen haben für den Rat kandidiert. Insgesamt lässt sich daher eine positive Entwicklung feststellen, wobei die Schwierigkeiten und Hindernisse nicht übersehen werden dürfen.

## 4.10 Visegrad Staaten: Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn[32]

Die Gruppe der Visegrad-Staaten, Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn, eint die gemeinsame Zeit unter sowjetischem Einfluss einschließlich der starken Menschen- und Bürgerrechtsbewegung nach 1975, trennt aber Unterschiede bezüglich der Entwicklung in den letzten 30 Jahren. Das gemeinsame sowjetische Erbe drückt sich beispielsweise in einem allgemein geringeren Einfluss der ZG im Vergleich zu anderen Staaten der EU aus. Unter dem kommunistischen Regime war aufgrund des totalitären Anspruchs des Staates in allen Teilen des öffentlichen Lebens ideologisch kein Platz für eine dominante ZG vorgesehen. Oftmals wurde diese von den Regierungen nicht nur als überflüssig, sondern gar als schädlich etikettiert und bekämpft. Von diesem Aderlass hat sich die ZG in den Visegrad-Staaten in unterschiedlichem Ausmaß erholt. Ab den 1980er Jahren gab es erste Liberalisierungen in Bezug auf die Gründung von ZGO sowie in allen Ländern die Entstehung von zunächst im Untergrund operierenden und nach und nach geduldeten Bürgerrechtsorganisationen im Nachgang zur Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte (1975), was zu einem Anstieg und einer Revitalisierung der ZG führte. In allen Staaten, in Ungarn wohl am wenigsten, war die ZG für den Transformationsprozess ausschlaggebend, verzeichnete aber danach eine Schrumpfung. Im Zuge der Maßnahmen zur EU-Mitgliedschaft wurden die rechtlichen Grundlagen für ZGO gestärkt und auch die finanzielle Unterstützung von Seiten der EU konnte eine Zunahme zivilgesellschaftlicher Aktivitäten in allen vier Ländern bewirken.

Vor allem die sozialen ZG-Dienstleister, die in allen vier Ländern stark ausgebaut wurden, sind heute in ein Mischsystem mit liberalen und konservativen Elementen eingebettet, d.h. mit ZGO in privilegierter Stellung für staatliche Förderung (bspw. die kirchennahen Einrichtungen in Polen), welches der Staat jedoch mit liberalen Wettbewerbsmodi angereichert hat. Er gestaltet die Kooperationsbeziehungen mit ZGO in zeitlich befristeten Vertragsverhältnissen.

[32] CIVICUS Monitor 2020: Polen: 2, Slowakei: 2, Tschechien: 1, Ungarn: 3.

### 4.10.1 Fokus Polen

#### Historische Entwicklung und Tradition

Die polnische ZG zeichnet sich durch eine lange Geschichte aus, die bis in das 12. Jhdt. zurück reicht. Vom Ende des 18. Jhdt. bis zu Beginn des Zweiten Weltkriegs spielten ZGO (Stiftungen, Vereine und weitere kooperative Zusammenschlüsse) eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung der Sozial- und Gesundheitsversorgung sowie der Bildung. ZGO trugen während der Teilung Polens von 1795 bis 1918 auch einen wichtigen Teil zur Erhaltung der polnischen Kultur und nationalen Identität bei. Dadurch erklären sich starke regionale Unterschiede in der zivilgesellschaftlichen Selbstverwaltung, die in diese Zeit der nationalen Teilung zurückreichen. Der soziale Aktivismus auf lokaler Ebene ist in Galizien, Großpolen, Pommern und Oberschlesien deutlich stärker ausgeprägt. In Galizien beispielweise konnte sich eine langjährige Tradition lokalen Assoziationswesens durch die gegebene Autonomie im österreichisch-ungarischen Reich entwickeln. Dort befinden sich noch heute 85 % aller sogenannten Volkshäuser (*dom ludowy*), d.h. der Gebäude, in denen Versammlungen und Feste stattfinden können, im Besitz lokaler ländlicher Gemeinschaften.

Unter Einfluss der Sowjetunion nach dem zweiten Weltkrieg erlebte die ZG, wie in allen kommunistisch geprägten Staaten, einen starken Rückgang. Die große Mehrheit der ZGO wurde aufgelöst; die verbliebenen wurden unter strenge staatliche Kontrolle gestellt. Der Zerfall der Sowjetunion markierte auch für die polnische ZG einen erneuten Wendepunkt. Maßgeblich beteiligt an der Umbruchphase war die *Solidarnosc*-Bewegung, gegründet 1980 in Danzig, deren Wirkung auch in den Folgejahren wichtiger Bestandteil des polnischen Selbstverständnisses blieb. Es kam zu einer Revitalisierung der ZG durch Neugründung vieler ZGO. Dennoch gelang es nicht, die emanzipativen Inhalte nachhaltig zu erhalten und zu formalisieren. Im Wesentlichen handelte es sich um einen zwischen alten und neuen Eliten ausgehandelten Übergang.

> „Die (Teil-)Übernahme der Regierungsverantwortung durch Vertreter der Opposition führte zu einer zweifachen Demobilisierung: sowohl die bisherige Motivation für politisches Engagement innerhalb der ethischen Zivilgesellschaft als auch deren Geschlossenheit gegenüber dem repressiven Regime verschwanden. Im Zuge des paktierten Übergangs rückte die politische Gesellschaft ins Zentrum des Demokratisierungsprozesses, während die (Zivil-)gesellschaft ihre Aufgabe erfüllt hatte und gleichsam zur Belohnung in den Hintergrund des Geschehens abtreten durfte.“ (Fein/Matzke 1997)

Im Zuge der marktwirtschaftlichen Transformation nach 1989 kam das staatliche Sozialsystem schnell an seine Grenzen. Viele ZGO wurden mit Hilfe ausländischer, vor allem US-amerikanischer Förderung, zur Substitution gegründet. Diese ZGO waren zunächst noch vermehrt im Bereich der themenanwaltschaftlichen Tätigkeiten zu finden; der Dienstleistungssektor wurde jedoch sukzessive ausgebaut. Die ZGO professionalisierten sich und begannen vielfach, mit öffentlichen Behörden zusammenzuarbeiten. Damit ist Polen heute für eine gemischte, konservativ-liberale Version des ZG-wohlfahrtstaatlichen Regimes repräsentativ, d.h., es räumt ZGO eine privilegierte Rolle ein, die jedoch untereinander im Wettbewerb um die staatlichen Verträge stehen. Bis Mitte der 1990er Jahre stieg die Zahl der ZGO in Polen erheblich. Doch zum Ende der 1990er Jahre begann die Entwicklung der ZG an Energie zu verlieren, was nicht zuletzt an der zu früh zurückgehenden ausländischen Finanzierung lag. Mit Beginn des 21. Jhdt. und dem Beitritt zur EU kam eine neue Wachstumsphase für die ZG.

2003 wurde die Rolle der ZG mit dem Gesetz über Gemeinnützigkeit und Freiwilligenarbeit gestärkt, politische Beteiligungsmöglichkeiten und die Bedingungen zum Erhalt des Status einer gemeinnützigen Organisation wurden neu definiert. Das Gesetz regelte damit auch eine wichtige Finanzierungsquelle: die Zuweisung eines Teils der Einkommensteuer (durch den sog. Steuermechanismus von 1 % an vom Steuerpflichtigen benannte Organisationen). Auch die staatliche Dezentralisierungspolitik, erhöhte staatliche Zuwendungen sowie umfassende Maßnahmen im Zusammenhang mit dem polnischen EU-Beitritt 2004 ermöglichten ZGO den Ausbau ihres Engagements, vor allem im Bereich Bildung, Gesundheit und weiteren sozialen Dienstleistungen. Dem Wahlsieg der nationalkonservativen PIS-Partei 2015 folgten allerdings schwere Einschnitte für die ZG; ZGO berichten seitdem von Schwierigkeiten bei ihrer Finanzierung, und einige der Dialogforen zwischen ZG und der Politik wurden aufgelöst.

### Funktion und Umfang

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern gilt die polnische ZG als unterentwickelt, ihre ZGO haben den Ruf „NGO-isiert“, d.h. geberabhängig, bürokratisch und unpolitisch, zu sein (Jacobsson and Korolczuk 2017). Der Prozentsatz der Polen, die sich an Abstimmungen und Freiwilligenarbeit beteiligen, Mitglieder von Nichtregierungsorganisationen sind oder sich an Demonstrationen beteiligen, ist der niedrigste unter den EU-Ländern (BBVA International Study 2013). Nur 13,7 % gaben 2013 an, dass sie „Organisationen, Vereinen, Verbänden, Parteien, Ausschüssen, Räten, religiösen Gruppen oder Clubs“ angehören, wobei religiöse Organisationen (23 %), Sportvereine (15 %) und Hobbyvereine

(13 %) am häufigsten genannt wurden. Nur 2,5 % der Polen gehören mehr als einer Organisation an. Die verhältnismäßige „Apathie" wird zumeist mit dem geringen sozialen Vertrauen und den Schwächen der politischen Bildung und Beteiligungskultur erklärt.

Die Zusammensetzung und Beteiligungsformen der ZG in Polen unterliegen seit Beginn der 1990er Jahren jedoch stetigen Veränderungen. Während sich die Anzahl von mitgliederstarken ZGO, wie etwa Gewerkschaften und deren sichtbare Protestformen im Laufe der Jahre reduziert haben, gründeten sich vermehrt kleinere, teilweise auch informelle ZGO. Sie trugen zu einer Diversifizierung der zivilgesellschaftlichen Landschaft bei. ZGO sind heute vorwiegend in den Bereichen Sport und Freizeit, Bildung und Kultur sowie in den sozialen Dienstleistungen verortet (Vandor et al. 2017).

### Rechtliche Grundlagen und Finanzierung

Die rechtliche Basis für ZGO basiert auf dem Gesetz für gemeinnützige Organisationen und Engagement von Freiwilligen von 2003, das in ähnlicher Form in fast allen osteuropäischen Staaten zu finden ist. Die in Polen gesellschaftlich sehr prominente Kirche fördert ebenfalls viele gemeinnützige ZGO, die religiöse Ziele verfolgen und sich im kulturellen, Bildungs- oder Gesundheitsbereich engagieren. Die Empfangsberechtigung für den Steueranteil wird jedoch nicht allen ZGO zugestanden. Viele, gerade kleinere Organisationen, berichten von administrativen Schwierigkeiten und hohen bürokratischen Hürden, die ihre finanzielle Situation beeinträchtigen. Hauptfinanzierungsquellen der ZGO in Polen sind Mitgliederbeiträge und staatliche Unterstützung. ZGO beklagen jedoch eine defizitäre und intransparente Verteilung der staatlich gesteuerten Finanzierung. Für kleinere und weniger organisierte ZGO sind deshalb private Zuwendungen aus dem In- und Ausland sowie EU-Mittel besonders wichtig. Eine zentrale Stütze stellt auch das umfassende bürgerschaftliche Engagement von Freiwilligen dar, die 37 % aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den ZGO darstellen. Für viele ZGO stellt die Diversifizierung ihrer Finanzierung in Anbetracht ausbleibender staatlicher Zahlungen und eines erschwerten Zugangs zu EU-Mitteln eine zentrale Herausforderung dar. Crowdfunding und ähnliche innovative Wege sind insbesondere für politisch engagierte ZGO eine Alternative.

### Möglichkeiten / Bedingungen / Partizipation / Wahrnehmung

Als ZGO in der öffentlichen Meinung werden vor allem die großen Stiftungen wahrgenommen, die nationale, öffentliche Spendenkampagnen durchführen und am präsentesten in den Medien sind. Dies führt zu dem falschen Bild, dass die meisten Organisationen große Geldsummen verwalten können. Kleinere ZGO beklagen, dass ihnen wenig mediale Aufmerksamkeit zuteilwird und sie in der öffentlichen Debatte nur eine untergeordnete

Rolle spielen. Aufgrund des Mangels und der Inkonsistenz staatlicher finanzieller Unterstützung gilt die ZG tendenziell als unattraktiv für Arbeitnehmerinnen und -nehmer, was zu Personalmangel führt. Der Anstieg von Freiwilligen, die sich in ZGO unterschiedlicher Couleur engagieren, lässt jedoch einen Trend des sozialen Engagements erkennen. Die polnischen Bürgerinnen und Bürger stehen der ZG mehrheitlich positiv gegenüber, obwohl die Kenntnisse über deren Tätigkeiten gering sind.

In Hinblick auf die Möglichkeiten der politischen Partizipation ergeben sich deutliche Diskrepanzen zwischen den rechtlich eingeräumten Möglichkeiten und den realen Zuständen. Zwar ist die ZG als wichtige Säule der polnischen Demokratie verankert; *de facto* ist sie jedoch von politischen Entscheidungsprozessen weitgehend ausgeschlossen (More-Hollerweger 2019).

### Trends

Die Flüchtlingsbewegung und die Wahl des neuen Parlaments haben seit 2015 für eine Politisierung und Polarisierung der polnischen ZG gesorgt. So mobilisierten die nationalkonservative Partei PiS, aber auch zivilgesellschaftliche Akteure ihre Anhängerinnen und Anhänger in Form von Protesten und Demonstrationen gegen Migration und den Zuzug von Geflüchteten; dem standen die Bemühungen von liberalen ZGO gegenüber, die an eine Willkommenskultur und humanitäre Verpflichtungen appellierten. Zusätzlich wurden regierungskritische ZGO als Wächter auf den Plan gerufen, als die PiS nach den Parlamentswahlen zunehmend in die Arbeit des öffentlich-rechtlichen Mediensektors und rechtstaatlicher Institutionen eingriff.

In Bezug auf den Umfang des freiwilligen Engagements und der finanziellen Unterstützung innerhalb der Bevölkerung zeichnet sich in den letzten Jahren eine positive Entwicklung ab. Dies ist insbesondere auf diese Politisierung zurückzuführen. Außerdem wird erwartet, dass sich die Aktivitäten und sozialen Bewegungen über soziale Medien weiter intensivieren und so die informelle ZG gestärkt wird. In den letzten zwei bis drei Jahren ließ sich eine Zunahme von öffentlichen Demonstrationen beobachten.

Absehbar ist auch, dass die ZGO sich weiter professionalisieren. Da eine umfassende und nachhaltige finanzielle Konsolidierung eng mit der Unterstützung des Staates zusammenhängt, ist es unwahrscheinlich, dass ZGO aller politischer Richtungen unter der aktuellen, national-konservativen Regierung gleichsam davon profitieren werden. Vielmehr ist von einer fortschreitenden Spaltung in systemloyale und von der Regierung geförderte ZGO einerseits und kritische, zunehmend unterfinanzierte ZGO anderseits auszugehen.

Ausgelöst durch den politischen Rechtsruck zeichnen sich schwere Einschränkungen für die ZG in Polen ab: Die Regierung hat den öffentlichen Dialog mit den ZGO deutlich zurückgefahren. Dialoggremien wurden aufgelöst und Gesetzgebungsverfahren umfassen seltener öffentliche Konsultationen. Bspw. wurden die deliberativen Zeiträume erheblich verkürzt. Ende 2016 wurden in den wichtigsten Nachrichtensendungen der staatlich kontrollierten öffentlichen Medien einige ZGO – meist Stiftungen – als Verbündete der politischen Opposition präsentiert und des Missbrauchs öffentlicher Gelder beschuldigt. Der Premierminister und andere Vertreter der Regierung erklärten, dass die ZGO eine stärkere Kontrolle benötigten. In der Folge wurde das Nationale Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung gegründet, mit dem eine Zentralisierung der Verteilung aller staatlichen Mittel sowie der europäischen und sonstigen internationalen Unterstützung für ZGO eingeleitet wurde. Die Aktivität der Regierungspartei hat insbesondere einen negativen Einfluss auf Organisationen, die

- finanzielle Unterstützung aus dem Ausland erhalten,
- sich mit Angelegenheiten befassen, die nicht mit der Agenda der Regierung im Einklang stehen,
- sich Menschen- und Minderheitenrechten (Frauen, LGBTQ, ethnische Minderheiten), Antidiskriminierung, Migranten oder Umweltschutz widmen.

### 4.10.2 Trends in den Visegrad-Staaten

Ähnlich wie alle ehemals sowjetischem Einfluss ausgesetzten Länder eint die Visegrad-Staaten dieses Erbe und damit ein traditionell schwacher ZG Sektor, der in der Transformationsphase eine Sternstunde erlebte, danach stark von westlichen Geldgebern geprägt wurde und in den letzten Jahrzehnten vor allem im Bereich der sozialen Dienstleistungen gewachsen ist, zum Teil durch staatliche Kooptierung von ZGO. Auch hier sind die allgemeinen Trends des Effizienz- und Professionalisierungsdrucks auf ZGO und eine angespannte Finanzierungslage zu beobachten.

Durch das Erstarken autoritär und nationalistisch eingestellter Parteien, allen voran in Polen (PiS) und in Ungarn (Fidesz), die in Parlamentswahlen Mehrheiten mobilisieren können, sieht sich die kritische ZG aktuell stark unter Druck gesetzt. Der für die Arbeit ihrer Organisationen förderlich erscheinenden Entwicklungen durch die Beitritte zur EU 2004 drohen wieder verloren zu gehen. Aufgrund des politischen Drucks sah sich etwa die Open Society Foundations gezwungen, ihre zentrale Administration komplett von Budapest nach Berlin zu verlagern. Insgesamt hat sich dadurch in allen Visegrad-Ländern, mit Ausnahme Tschechiens, eine Polarisierung der ZG entwickelt, in der erstarkende rechtsextreme Bewegungen gegen Geflüchtete und Mitglieder anderer Minderheiten mobil machen.

Die Visegrad Staaten, allen voran Ungarn und Polen, haben zunehmend mit starken Einschränkungen ihrer ZG und der Gefährdung ihrer demokratischen Institutionen zu kämpfen. Nur Tschechien verfügt über eine offene, freie und unbeschränkte ZG im Sinne des CIVICUS Monitors. Polen, Ungarn und die Slowakei haben sich im Ranking der letzten Jahre verschlechtert. Ungarn und Polen werden häufig als Beispiele eines drohenden, neuen Autoritarismus in Europa gesehen. Eine Aufteilung in eine staatlich geförderte, systemloyale und eine von Regierungsseite stark bedrängte, kritische ZG wird erkennbar. Der Einfluss der katholischen Kirche auf Entscheidungsprozesse wächst, obwohl der Zugehörigkeitsgrad abnimmt und die Positionen der kirchlichen Hierarchie zunehmend kritisch gesehen werden. Themenanwaltschaftlich tätige ZGO, die für die Rechte von sexuellen, ethnischen Minderheiten oder für die Frauenrechtsbewegung eintreten stellt dies vor große Probleme. Gleichzeitig lassen sich jedoch neue Formen des informellen Engagements und Protests vor allem der jungen Generationen und von Frauen beobachten, die dank sozialer Medien über erhebliche Mobilisierungspotenziale verfügen und sich so der demokratischen Demontage entgegenstellen können.

In welche Richtung sich die ZG in den Visegrad-Ländern bewegen wird, ist eng mit den allgemeinen Entwicklungen innerhalb der EU verknüpft. Wie die EU in der Lage ist, mit illiberalen Kräften innerhalb ihrer Gremien und Mitgliedsstaaten umzugehen wird in den kommenden Jahren entscheidend für die dort ansässigen ZGO sein. Während besonders in Ungarn und Polen die autoritären Bestrebungen die Zukunft für eine liberale und partizipatorische ZG unwahrscheinlich erscheinen lassen, gibt die aktuelle politische Entwicklung in Tschechien Grund zu der Annahme einer positiven Entwicklung der ZG.

# 5. Die Europäische Union und die Zivilgesellschaft *von Peter Fischer*

## 5.1 Der europäische Rechtsrahmen

In der Präambel des Vertrages über die Europäische Union (EUV), des Vertrags von Lissabon, sind die Ziele der „möglichst bürgernah" zu treffenden Entscheidungen und der Stärkung von „Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe" formuliert. EUV Art. 9 ff. enthalten lt. der amtlichen Überschrift „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze". Art. 10 Abs. 1 und 2 EUV lautet: „Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie. Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten". Art. 10 Abs. 3 EUV normiert: „Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen." Es soll die Herstellung einer „Europäischen Öffentlichkeit" gefördert werden.

„Die Zivilgesellschaft" wird in zwei Normen des europäischen Primärrechts angesprochen. Art. 11 Abs. 2 EUV lautet: „Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft."

In Art. 300 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV) heißt es: „Der Wirtschafts- und Sozialausschuss setzt sich zusammen aus Vertretern der Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie anderen Vertretern der ZG insbesondere aus dem sozialen und wirtschaftlichen, dem staatsbürgerlichen, dem beruflichen und dem kulturellen Bereich."

Art. 9 Satz 1 EUV bestimmt: „Die Union achtet in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger, denen ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zuteilwird". Dies soll der Gefahr einer einseitigen Berücksichtigung partikularer und vor allem faktisch dominierender Interessen entgegenwirken.

Der Begriff Zivilgesellschaft ist als europäischer Rechtsbegriff autonom auszulegen. Die mutmaßlich pluralen Auffassungen zum „Wesen" der ZG in den Mitgliedstaaten[33] sind für die Auslegung des EU-Primärrechts unerheblich. Dieses ist auf eine enttäuschende Weise wenig aufschlussreich. Aus dem Wortlaut der genannten Bestimmungen ergibt sich: Der Begriff ist nicht deckungsgleich mit den „repräsentativen Verbänden".

[33] S. z.B. Norma Weiß, Bedeutung und Funktion von Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit im demokratischen Rechtsstaat am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Bd. 61 (2013), S. 15 ff.

Er umfasst, wie sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 300 Abs. 2 AEUV ergibt u.a. die Sozialpartner, aber auch „Vertreter der Zivilgesellschaft auf dem wirtschaftlichen Bereich". Hierzu werden z.B. Industrie- und Handelskammern gezählt ebenso wie – dies ist europäische Praxis – auch gewerblich-kommerzielle Verbände.

## 5.2 Anmerkungen zur Rechtsentwicklung

Der politische Wunsch nach partizipativen Elementen als Kompensation für ein bisweilen angenommenes Demokratiedefizit hat eine lange Geschichte. Romano Prodi hatte in einer Rede vor dem Europäischen Parlament am 15.02.2000 eine „Demokratie zum Anfassen" angemahnt. Im Jahre 2001 hat die EU-Kommission[34] – als Reaktion auf ihren Ansehensverlust[35] – in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren" die Förderung von „Nichtregierungsorganisationen", „Sozialpartnern" und der „Zivilgesellschaft" als Teil ihrer Governance bezeichnet. Die Kommission befürwortete einen „Verhaltenskodex, in dem Mindeststandards dafür festgelegt würden, zu welchen Fragen, wann, wer und wie konsultiert werden sollte". „Als Gegenleistung werden solche Regelungen die Organisationen der Zivilgesellschaft dazu veranlassen, ihre eigenen Strukturen zu straffen, Offenheit und Repräsentativität zu garantieren und ihre Fähigkeit zur Verbreitung von Informationen oder Leitung von Debatten in den Mitgliedstaaten unter Beweis zu stellen." Dieses Junktim scheint mir ein Schlüssel zur praktischen Verwirklichung von Partizipation zu sein.

Eine Arbeitsgruppe des Verfassungskonvents hat die Ideen des Weißbuchs der Kommission aufgegriffen. Sie formulierte „Grundsätze der partizipatorischen Demokratie", die, überschrieben mit „Grundsatz der partizipativen Demokratie", in dem verabschiedeten Verfassungsentwurf als Art. I-47 Niederschlag fanden. Der Entwurf ist wegen der negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden nie in Kraft getreten. Die genannte Bestimmung findet sich jedoch wortgleich in Art. 11 EUV wieder. Zugleich ist Art. 10 Abs. 3 EUV normiert worden, wonach alle Unionsbürger das Recht haben, „am demokratischen Leben der Union teilzunehmen". Letztere Vorschrift kodifiziert ein allgemeines demokratisches Grundrecht, das auch die Ausübung der in Art. 11 EUV vorgesehenen Partizipation umfasst. Damit ist das Governance-Konzept der EU-Kommission im europäischen Verfassungskonzept festgeschrieben worden. Art. 11 Abs. 2 EUV verpflichtet insbesondere die EU-Organe, die Mitwirkung der Unionsbürger zu organisieren und zu effektuieren[36].

[34] EU-Kommission, Mitteilung v. 25.7.2001 „Europäisches Regieren. Ein Weißbuch", KOM (2001) 428 endg., ABl. EU C 287 v. 12.10.2001.
[35] Czauderna 2019, S. 74 ff.
[36] Czauderna 2019.

## 5.3 Die konfligierenden Begriffe der Zivilgesellschaft

Die EU-Kommission[37] verwendet ein pluralistisches Modell der ZG: „Es gibt keine allgemein anerkannte Definition von Zivilgesellschaft. Die Kommission geht oft von einer Definition aus, die eine breite Palette von Organisationen erfasst, die sowohl soziale als auch wirtschaftliche Akteure sind." Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)[38] siedelt die Zivilgesellschaft zwischen Staat und Markt an: „Sie kann zur Zusammenarbeit von Staat und Privatwirtschaft beitragen, sich dauerhaft einbringen und eine Überwachungsfunktion ausüben." In seiner Initiativstellungnahme v. 30.03.2019 „Eine widerstandsfähige Demokratie durch eine starke und vielfältige Zivilgesellschaft" nimmt der EWSA[39] wie folgt Stellung: „Die Zivilgesellschaft besteht aus einzelnen Bürgern, die sich in zivilgesellschaftlichen Organisationen oder über informellen Formen der Partizipation engagieren, und fungiert als Mittler zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern. Die Zivilgesellschaft artikuliert nicht nur die Interessen der Bürger, begleitet mit ihrer Fachkenntnis das Gesetzgebungsverfahren und fordert die Rechenschaftspflicht der Entscheidungsträger ein, sie stärkt auch den sozialen Zusammenhalt, schafft eine Identität und wirkt so gemeinschaftsstiftend und integrativ. Darüber hinaus widmet sich ein breit gefächertes Spektrum zivilgesellschaftlicher Organisationen, insbesondere die Sozialpartner, der praktischen nichtkommerziellen Arbeit und karitativen und anderen gemeinwohlorientierten Zielen, einschließlich Formen der gegenseitigen Selbsthilfe." Der EWSA beschreibt die ZG durch ihre Funktion bei der demokratischen Teilhabe durch Ausübung zivilgesellschaftlichen Engagements. Als die wichtigsten Organe ihrer Vertretung auf EU-Ebene werden die Mittlerorganisationen im EWSA sowie die europäischen ZG-Netzwerke, bspw. *Civil Society Europe*, benannt.

Diese zutreffende Beschreibung konfligiert mit der vor allem durch die Kategorisierung des Transparenz-Registers ausgewiesenen Praxis (s. u.), welche den Begriff „Zivilgesellschaft" synonym auch für die im Umfeld der Kommission tätigen Lobby- und Interessengruppen verwendet. Hieran wird zu Recht Kritik geübt[40]. Es ist misslich, dass das primäre EU-Recht keinen engeren (Unter-)Begriff der gemeinnützigen NPO kennt. Nach bundesdeutschem Verständnis besteht die ZG aus einer Vielzahl pluraler und konkurrierender, auf freiwilliger Basis gegründeter Organisationen und Vereinigungen, die ihre In-

[37] Europäische Kommission, Grünbuch Europäische Transparenzinitiative v. 3.5.2006, KOM(2006) 194 endg.; ABl. EU C 151 v. 29.6.2006.
[38] EWSA, Stellungnahme v. 19.3.2015, ABl. EU v. 14.8.2015 C 268/19.
[39] ABl. EU v. 05.07.2019 C228/24.
[40] Z.B. Lobby Control, EU-Lobbyreport 2019, aufzurufen über http://www.lobbycontrol.de.

teressen artikulieren und autonom organisieren. Der hierzulande spontan assoziierte Slogan „Zivilgesellschaft ist gemeinnützig“[41] wird auf EU-Ebene mutmaßlich mit Unverständnis aufgenommen. Es ist erforderlich, die Wahrnehmung zu verstärken, dass die selbstlosen – nicht auf Ausschüttung von Gewinnen gerichteten – gemeinnützigen Körperschaften „gegenüber Vertretern aus dem wirtschaftlichen Bereich“ in einer anderen Welt zuhause sind.

## 5.4 Das Transparenz-Register

„In der Erwägung, dass die politischen Entscheidungsträger in Europa nicht isoliert von der Zivilgesellschaft tätig sind, sondern einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft pflegen“, hat die EU unter ausdrücklichem Bezug u.a. auf Art. 11 Abs. 2 EUV das Transparenz-Register geschaffen. Anhang I zur diesbezüglichen interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem EU-Parlament und der EU-Kommission kategorisiert die „Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen“. Unter „III. Nichtstaatliche Organisationen“ sind die Subkategorien „Plattformen, Netzwerke, Ad-hoc-Zusammenschlüsse, vorübergehende Strukturen und andere ähnliche Organisationen“ gelistet. Deren Merkmale werden beschrieben mit „Gemeinnützige Organisationen (mit oder ohne Rechtspersönlichkeit), die unabhängig von Behörden oder gewerblichen Organisationen tätig sind, einschließlich Stiftungen, Wohltätigkeitsorganisationen usw.“

Dies zeigt, dass die EU-Kommission den Begriff „Zivilgesellschaft“ umfassend versteht. Im rechtlichen Kontext des § 11 Abs. 2 EUV wird u.a. „Beratungsfirmen/Anwaltskanzleien/selbstständigen Beratern“ und „In-House-Lobbyisten und Gewerbe-, Wirtschafts- und Berufsverbänden“ als Berechtigten ein Teilhabeanspruch zugesprochen. Damit wird die ausdrückliche Erwähnung der repräsentativen Verbände in Art. 11 EUV der Sache nach für eine verfassungsrechtliche Absicherung des Lobbyismus auf EU-Ebene instrumentalisiert. Das Ergebnis ist, dass das Transparenzregister der EU mehr als 11.600 registrierte Lobby-Akteure umfasst, vor allem In-House-Lobbyisten, Gewerbe- und Berufsverbände, ferner ca. 3.000 NROs und ihre Netzwerke[42].

[41] Antrag der Fraktion DIE LINKE v. 26.11.2019, BT-Drucks. 19/15465.
[42] https://lobbypedia.de/wiki/Lobbyregister_EU. Das von Jean-Claude Juncker versprochene faktisch verpflichtende Lobbyregister für alle drei Institutionen ist gescheitert.

Der Richter des Bundesverfassungsgerichts, Peter Michael Huber[43], ist der Auffassung, dass die ausdrückliche Erwähnung der repräsentativen Verbände der Sache nach dem Lobbyismus auf EU-Ebene verfassungsrechtlich absichert. Die demokratietheoretische Aufwertung des Lobbyismus erkenne insoweit nur an, was ohnehin bereits Realität sei. Huber[44] fügt kritisch an: Die ausschließlich positive Konnotation des Lobbyismus im Rahmen des Grundsatzes der partizipativen Demokratie ignoriert die mit einer einseitigen Beeinflussung der Organe verbundenen Risiken für die Verwirklichung des Gemeinwohls und die sehr unterschiedlichen Möglichkeiten von Unionsbürgern und Verbänden, sich bei den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen Gehör zu verschaffen. Diese von Huber befürwortete Normativität des Faktischen ist nicht überzeugend. Eine – für die Rechtsfindungsmethode des EuGH gebräuchliche – rechtsvergleichende Aufarbeitung des in den Mitgliedstaaten verwendeten Begriffs „Zivilgesellschaft" dürfte eine derart weite Bedeutung nicht tragen. Freilich kann man sich nicht vorstellen, dass der Begriff jemals an den EuGH zu einer judiziellen Interpretation herangetragen werden könnte. Für die öffentliche Wahrnehmung des gemeinnützigen Sektors ist – vorsichtig ausgedrückt – unvorteilhaft, dass er sich für Unkundige nicht unterscheidbar in einer unerwünschten Nachbarschaft mit gewerblichen Lobbyisten wiederfindet. Die OECD[45] warnt davor, dass ein „Kapern der öffentlichen Entscheidungsfindung" nicht nur Ungleichheiten verstärkt, sondern auch demokratische Werte und Vertrauen in Regierungen untergraben kann.

Das Proprium des gemeinnützigen Sektors muss in die Öffentlichkeit und insbesondere in das Bewusstsein der EU-Organe gerückt werden in dem Sinne, dass er sich von allen anderen Lobby-Akteuren dadurch unterscheidet, dass er in einem besonderen Rechtsrahmen ausschließlich, unmittelbar und selbstlos ideelle Zwecke verwirklicht. Dies ist für seine Positionierung im europäischen Recht – z.B. im Gemeinnützigkeits-, Vergabe- und Beihilferecht – von entscheidender Bedeutung. Hier muss der „Allgemeine Teil" eines europäischen Rechtsrahmens der Gemeinnützigkeit geschaffen werden.

[43] Huber, in Streinz, EUV/AEUV, § 11 EUV Rdnr. 18.
[44] Huber, in Streinz, EUV/AEUV, § 11 EUV Rdnr. 19.
[45] OECD, Preventing Policy Capture – Integrity in Public Decision Making, v. 30.03.2017: http://www.oecd.org/corruption/preventing-policy-capture-9789264065239-en.htm.

## 5.5 Auslegung des § 11 Abs. 2 EUV

1. Die rechtswissenschaftliche Aufschlüsselung des Art. 1 Abs. 1 und 2 EUV ist bislang allenfalls in Ansätzen erfolgt[46]. Die Auslegung des schillernden sozialwissenschaftlichen Begriffs „Zivilgesellschaft"[47] und dessen Überschneidung mit den „Verbänden" birgt – auch angesichts der Formulierung in Art. 300 AEUV – nahezu unlösbare Probleme. Allerdings dürfte die Verpflichtung der EU-Organe zum Dialog nur im Sinne eines Untermaßverbotes zu verstehen sein. Das Übermaß einer Beteiligung von gewerblichen Lobbyisten wird fragwürdig, wenn die Personal- und Zeitressourcen der Organe überbeansprucht werden und dadurch die ZG, wie sie auch vom EWSA verstanden wird, „zu kurz kommt".

2. Art. 11 EUV verpflichtet die „Organe der Union" zu einem Dialog mit den repräsentativen Verbänden „und der Zivilgesellschaft". Mit „Organen" sind die in Art. 13 Abs. 1 Unterabsatz 2 EUV genannten Institutionen gemeint. In der Kommentarliteratur werden „nach der Natur der Sache" das EU-Parlament und der EuGH ausgenommen. Freilich wird in der Geschäftsordnung des EU-Parlaments für die 9. Wahlperiode[48] zu den „Aufgaben des Präsidiums" ausgeführt: „Das Präsidium benennt einen Vizepräsidenten, der mit der Durchführung einer strukturierten Konsultation der europäischen Zivilgesellschaft zu wichtigen Themen beauftragt wird." In Bezug auf den Europäischen Gerichtshof (EuGH) ist in der Tat schwer auszumachen, zu welchen Themen er in einen Diskurs mit repräsentativen Verbänden oder „der Zivilgesellschaft" eintreten sollte.

3. Art. 11 Abs. 2 EUV normiert eine objektive Rechtspflicht der EU-Organe, ohne ein subjektives Beteiligungsrecht einzelner ZGO zu begründen[49]. Die Vorschrift statuiert mehr als eine Informationspflicht der EU-Organe. Der Dialog muss eine vertrauensvolle und redliche Kommunikation gewährleisten[50].

[46] Ruffert, in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art.. 11 Rdnrn. 1 ff.
[47] S. z.B. Kohler-Koch, Die vielen Gesichter der europäischen Zivilgesellschaft, in: Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine (Hrsg.), Die partizipativer Demokratie – Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, 2011 S. 48 ff.
[48] ABl. EU v. 22.11.2019 L 302/1.
[49] Czauderna S. 84 m.w.N.
[50] Huber, in Streinz, EUV/AEUV, Art. 11 EUV Rdnr. 21 ff.

## 5.6 Zur praktischen Umsetzung partizipativer Verfassungselemente

Dem Wesen des Unionsvertrags entsprechend sind die Bestimmungen des Artikel 11 EUV lediglich Rahmenbedingungen, die nun mit entsprechenden gesetzlichen Regelungen zu definieren, auszugestalten, umzusetzen und von den Akteuren mit Leben zu erfüllen sind. Freilich werden die normativen Vorgaben des § 11 Abs. 2 EUV nicht erfüllt, wenn die Legitimitätsvermittlung mittels partizipativer Verfassungselemente lediglich als Proto-Idee auf einem hohen und hehren Proklamationsniveau stattfindet. Die Legitimität muss praktiziert werden. Angesichts der pluralen ZG in 26 Nationen, mehr als 20 Sprachen und 500 Millionen Menschen muss die geforderte Partizipation gebündelt und strukturiert werden. Die „Legitimität durch Verfahren" muss zweckgerichtet organisiert werden[51].

Man kann den EU-Organen nicht vorwerfen, dass sie in dieser Hinsicht untätig wären. Mit der Verordnung (EU) Nr. 390/2014 v. 14.04.2014 ist das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger" für den Zeitraum 2014-2020 eingerichtet worden. Deren Ziel ist es u.a., die „demokratische Bürgerbeteiligung auf Unionsebene zu verbessern".

Die EU ist also in dieser Hinsicht keineswegs untätig. Sie ermöglicht ad hoc-Kontakte und konsultiert Netzwerke und Beratungsgremien. Bei der „Generaldirektion Kommunikation" der EU-Kommission ist das „Referat Bürgerschaftspolitik" für den Dialog mit der ZG und für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger" verantwortlich. Ungefähr 50 europäische Organisationen, die am Programm Europa für Bürgerinnen und Bürger aktiv beteiligt sind, treffen sich regelmäßig mit der Kommission zu einem „strukturierten Dialog". Im „EU-Bürgerschaftsportal" der EU-Kommission[52] heißt es: „Ein zentraler Gesprächspunkt betrifft die methodischen Fragen bezüglich der Bürgerbeteiligung. Der Dialog behandelt auch wichtige bereichsübergreifende und politische Themen, die für die aktive europäische Bürgerschaft von Relevanz sind." Darüber hinaus, so die Information im Portal der EU-Kommission, können spezifische Begegnungen mit Stakeholdern stattfinden, die an bestimmten Aktionen oder Themen interessiert sind.

[51] Vgl. Niklas Luhmann, Legitimation durch Verfahren. Frankfurt/Main: Suhrkamp 2001.
[52] https://ec.europa.eu/citizenship/about-the-europe-for-citizens-programme/dialogue-with-civil-society/index_de.htm. S. auch Bundeszentrale für politische Bildung, Zivilgesellschaft und EU, https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/177375/zivilgesellschaft-und-eu.

Seit dem Weißbuch der EU-Kommission[53] „Europäisches Regieren" wird eine „verstärkte Konsultations- und Dialogkultur" diskutiert. Diese Überlegungen der Kommission sind nach wie vor aktuell und auch diskussionswürdig, ein Erkenntnisfortschritt ist seither nicht ersichtlich. Der EWSA[54] hat einer Initiativstellungnahme v. 28.12.2010 zum Thema „Die Umsetzung des Vertrags von Lissabon: Partizipative Demokratie und die europäische Bürgerinitiative (Artikel 11)" die Kommission aufgefordert, „nach dem Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative auch ein Grünbuch zum Zivilen Dialog über die konkrete Ausgestaltung von Artikel 11 Absatz 1 und Absatz 2 vorzulegen, um über die bereits existierende Praxis nachzudenken, Verfahren und Grundsätze näher zu definieren, sie zu evaluieren und, gemeinsam mit der organisierten ZG, Verbesserungen anzubringen, insbesondere klare Strukturen zu schaffen."

## 5.7 Zur Organisation der Zivilgesellschaft auf der Ebene der Mitgliedstaaten

Es stellt sich die Frage, ob die Partizipation von Seiten der organisierten ZG mit einem ausreichenden Willen zur Gestaltung betrieben wird. Es gibt hinreichend Organisationen, welche die Anliegen der „Zivilgesellschaft vor Ort" aufnehmen und in den bereits strukturierten Dialog einspeisen könnten.

1. Die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU bietet eine Übersicht von über 400 deutschen Interessenvertretungen in Brüssel. Deren Beteiligung an Konsultationen, Hearings oder Hintergrundgesprächen sind ein fester Bestandteil der „Arbeit vor Ort".
2. Ansprechpartner ist auch der EWSA[55]. Dieser pocht mit großer Beharrlichkeit darauf, dass „die Rolle der Zivilgesellschaft stärker anerkannt und ausgebaut werden muss". „Der Dialog auf Bürgerebene muss gestärkt werden, damit die Menschen – auch junge, schutzbedürftige oder diskriminierte – spüren, dass sie sich in die Planung, Umsetzung und Überprüfung der Politikgestaltung einbringen können. Der EWSA eröffnet derzeit in ausgewählten Mitgliedstaaten nationale Debatten darüber, wie die ZG besser in das Verfahren des Europäischen Semesters einbezogen werden kann."
3. Das Netzwerk „Europäische Bewegung Deutschland"[56] (EBD) ist ein Netzwerk für Europapolitik in Deutschland „mit 247 Mitgliedsorganisationen aus Gesellschaft und Wirtschaft". Es hat auf der Grundlage der Ergebnisses des NRO-Forum in Riga am

[53] EU-Kommission v. 25.06.2001 (KOM (2001) 428 endg.).
[54] ABl. EU v. 28.12.2010 C 354/59.
[55] S. nur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema: „Die europäische Säule sozialer Rechte— Bewertung der ersten Umsetzungsschritte und Empfehlungen für die Zukunft" v. 25.09.2019, ABl. EU v. 15.01.2020, C 14/1, unter 2. 2.6.10.
[56] https://www.netzwerk-ebd.de.

2./3.03.2015[57] einen Fahrplan[58] für die Umsetzung von Artikel 11 Abs. 1 und Abs. 2 EUV „für einen besseren Dialog mit der Zivilgesellschaft und die bessere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger für eine verbesserte Politikgestaltung" publiziert. Es gilt, die Machbarkeit der Vorschläge auszuloten.

4. Als europäische Netzwerke benennt das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement BBE: das *Centre Européen du Voluntariat* (CEV), *Civil Society Europe* als bisher größte Plattform der europäischen organisierten ZG, die sich „als Sprachrohr der Interessen der europäischen Zivilgesellschaft und als Motor zur Etablierung partizipativ-demokratischer Verfahren auf EU-Ebene versteht", ferner das Netzwerk *European Civic Forum* (ECF). Dies mögen wirkmächtige Organisationen sein. Sie müssen sich m.E. auch daran messen lassen, ob es ihnen gelingt, den Grundgedanken und die Strukturen der Zivilgesellschaft in Europa zu nachhaltig zu etablieren.

[57] https://www.netzwerk-ebd.de/nachrichten/zivilgesellschaft-einbinden-heisst-demokratie-staerken-ngo-forum-riga-2015/. „Diskutiert wurde über Mechanismen, durch die die organisierte Zivilgesellschaft auf nationaler und europäischer Ebene besser eingebunden werden kann."
[58] https://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2015/03/ROADMAP.pdf.

## 6. Zusammenfassung und Ausblick

Die Länderberichte und der Blick auf das europäische Gemeinschaftsrecht machen deutlich, dass unter Zugrundelegung eines relativen einheitlichen Zivilgesellschaftsbegriffs das Verständnis von ZG in Europa nicht einheitlich ist. Unterschiede sind der Geschichte, den kulturellen Traditionen, den Arbeitsschwerpunkten, der Finanzierung, dem Umfang und dem Selbstverständnis geschuldet. Andererseits lässt sich mit relativ kleinen Ausnahmen die eingangs verdeutlichte Begrifflichkeit überall in Europa anwenden; auch hat sich ausnahmslos eine ZG in diesem Sinn herausgebildet. Die Schwerpunkte liegen weit auseinander, was naturgemäß auch zu auseinanderliegenden Selbstverständnissen führt. Beispielsweise liegt in Osteuropa der Schwerpunkt nach wie vor weitgehend auf dem Einsatz für Freiheit, Herrschaft des Rechts, Menschen- und Bürgerrechte, Demokratie und andere gesellschaftspolitischen Zielsetzungen. In Westeuropa hingegen dominieren vielfach die Dienstleistungen mit unterschiedlichen Gewichtungen im Sozial-, Bildungs- und Kultursektor. Die Ausnahme bildet Skandinavien, wo die Gemeinschaftsbildung im Vordergrund steht. Dies ist durchweg den Entwicklungen und Brüchen geschuldet, vielfach aber auch den rechtlichen Rahmenbedingungen, Entfaltungs- und nicht zuletzt Finanzierungsmöglichkeiten. Nicht zu vergessen ist auch die erst vor rd. 30 Jahren einsetzende, sich seitdem aber stark entwickelnde Zivilgesellschafts-Forschungslandschaft in mehreren Disziplinen, die nicht nur das empirische Wissen, sondern auch die normative Legitimierung, die sich im Einzelfall von der formalen Legalität durchaus unterscheiden kann, wissenschaftlich begleitet und unterfüttert hat. Der europäische Austausch auf der wissenschaftlichen Ebene ist stark ausgeprägt, der interdisziplinäre weniger. Jedenfalls verstärkt aber diese Begleitung die Europäisierung der ZG und lässt Unterschiede eher ab- als zunehmen. Zudem lässt sich feststellen, dass die ZG zwar mit sehr unterschiedlicher Gewichtung, aber letztlich doch mit allen Funktionen in allen Ländern präsent ist. Es erscheint durchaus statthaft, von einer europäischen Zivilgesellschaft zu sprechen.

Auffällig ist, dass in allen europäischen Ländern ZG nicht in ihrer Eigengesetzlichkeit gesehen oder gar anerkannt und geschätzt wird. Vielmehr wird sie von Politik und Wirtschaft instrumentell beurteilt. Der wesentlich stärkere Zugriff von Staat und Wirtschaft auf die traditionellen Print- und audiovisuellen Medien unterstützt diese Sichtweise. Generell schätzen die nationalen Regierungen die Dienstleistungsfunktion der ZG als Entlastung der Staatskasse, da besseres Wirtschaften und der Einsatz von Freiwilligen deutlich billigere Angebote ermöglichen, von der Dimension der Empathie, die diese Freiwilligen, kaum aber staatliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erbringen können, ganz zu schweigen. Hingegen wird beim Blick auf andere Länder zumal dann, wenn deren Regierungen

schwierige Partner sind, gern der Wert einer unabhängigen und starken ZG hervorgehoben. So beschäftigen sich deutsche Institutionen, gefördert mit öffentlichen Mitteln, vielfach und intensiv mit der ZG in mittel- und osteuropäischen Ländern und bieten Hilfestellung für deren Entwicklung an, jedoch nicht nennenswert mit der ZG im eigenen Land, schon gar nicht, wenn diese unbequem auftritt oder das Machtmonopol von Staat und Parteien infrage stellt.

Die Kooperation zwischen Staat und ZG ist in den meisten der betrachteten Länder intensiv, zwischen Markt und ZG weniger intensiv, und überwiegend keineswegs konfliktfrei. Gerade die baltischen und osteuropäischen Länder haben jedoch diesbezüglich noch einiges aufzuholen, wobei hier die zivilgesellschaftlichen Akteure häufig eine Umklammerung durch den Staat fürchten und auf eine Kooperation weniger Wert legen. Was besonders in Mitteleuropa sehr deutlich ist, die Teilung der in einen staatsabhängigen, korporatistischen und einen unabhängigen, pluralistischen Subsektor, scheint sich zunehmend auch anderswo in Europa zu entwickeln. Besonders markant ist dies in neuerdings autoritären Regimen, wo bewusst durch sogenannte GONGO[59] eine staatsabhängige ZG geschaffen und gefördert wird.

In den meisten Ländern Europas werden die rechtlichen Regeln für ZGO vor allem durch das Steuerrecht bestimmt. Es existieren kaum eigene zusammengefasste Gesetzes- oder Regelwerke für ZGO. Allerdings lässt sich feststellen, dass die ost- und südosteuropäischen Länder mit relativ kurzer ungebrochener legaler Zivilgesellschaftstradition tendenziell Rahmenbedingungen „aus einem Guss“ geschaffen haben, oft unter Beratung aus dem Westen oder nach Analyse westeuropäischer oder amerikanischer Vorbilder. Nicht immer war dies der besonderen Situation der jeweiligen Länder gemäß und angepasst und hat zu Schwierigkeiten geführt. Andererseits waren solche Regelwerke in der Rechtsanwendung durch Laien manchmal einfacher zu handhaben. In Westeuropa hat die relativ bruchlose Entwicklung oft jahrhundertealte Rahmenbedingungen organisch, aber nicht unbedingt systematisch fortgeschrieben und hochkomplexe und widersprüchliche Regelwerke hervorgebracht, deren Anwendung außerordentlich schwierig sein kann.

In den letzten Jahren ist überall in Europa ein verstärktes politisches Augenmerk auf die ZG erkennbar. Parteien und Staatsverwaltung haben die zunehmende Kraft und Gestaltungsmacht der ZG erkannt und versuchen in den unterschiedlichsten Ausprägungen diese zu kanalisieren, zu steuern oder zu bremsen. Ein Vehikel kann neben den

[59] GONGO = Government Organised Civil Society Organisation.

üblichen staatlichen Steuerungsmechanismen wie Reglementierung, finanzielle Anreizbildung und dergl. auch die verstärkte Anwendung von Bürgerbeteiligungsmechanismen sein. So sehr Bürgerbeteiligung den bürgerschaftlichen Raum erweitern und stärken kann, so sehr kann sie andererseits dafür missbraucht werden, die organisierte und durch Expertise und Kontinuität gekennzeichnete ZG aus dem politischen Diskurs hinauszudrängen. Dieses sog. *crowding out* wird auch in der ZG bisher noch zu wenig beachtet.

Ein anderes Vehikel kann die Behinderung der transnationalen Unterstützung sein. Es wird inzwischen in mehreren Ländern zur Anwendung gebracht. Dies führt häufig zu Rechtsunsicherheit für ZGO ebenso wie für ihre Unterstützer. Gleichzeitig verändert die europäische Integration – allen Versuchen, das Zivilgesellschaftsrecht als nationales Recht zu erhalten zum Trotz – ihr Handlungsumfeld durch rechtliche Regelungen und politische Programme (bspw. Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger"). In der Präambel des EUV ist die Stärkung der ZG verankert. So sollen Entscheidungen sowohl auf Unions- als auch auf Länderebene „möglichst bürgernah" und demokratisch getroffen werden. Die Kommission befürwortet einen „Verhaltenskodex, in dem Mindeststandards dafür festgelegt würden, zu welchen Fragen, wann, wer und wie konsultiert werden sollte".

Globale Krisen wie die Migrationskrise und die Corona Pandemie haben gezeigt, dass sich die ZGO stets in einem Wandel befinden, höchst anpassungsfähig in Bezug auf bestehende Gegebenheiten sind und dies auch in Zukunft sein müssen. Gleichzeitig haben aktuelle Veränderungen wie der demographische Wandel und die politische Lage und amtierende Regierungen der Länder, neben den erwähnten Trends, einen Einfluss darauf, wie sich die ZG des europäischen Kontinents in Zukunft entwickeln wird. Eines ist gewiss: ZG ist keine kurzlebige Modeerscheinung. Sie ist Teil der europäischen kulturellen Tradition, verfügt über eine gewachsene Struktur und Legitimität und wird ein mitbestimmender Faktor und wo möglich auch Motor der europäischen Entwicklung bleiben.

## Literatur

Aidukaite, Jolanta (2009): Old welfare state theories and new welfare regimes in Eastern Europe: Challenges and implications. Communist and Post-Communist Studies Nr. 42, S. 23-39. Institute for Social Research, Vilnius, Litauen

Alapuro, Risto / Stenius, Henrik (Hg.) (2010): Nordic associations in a European perspective, Baden-Baden: Nomos (European Civil Society, 8)

Anheier, Helmut K. (2019): Zivilgesellschaft in Europa. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb.de). Dossier Europawahlen.
https://www.bpb.de/politik/wahlen/europawahl/71376/zivilgesellschaft-in-europa [17.02.2020]

Archambault, Edith (2001): Frankreichs Dritter Sektor: Stellung im Wohlfahrtsmix und Rolle in der Arbeitsmarktpolitik. In: Priller, E., Zimmer, A. (Hrsg.) (2001): Der Dritte Sektor international. Berlin: Ed. Sigma

Archambault, Edith (2015): France: A Late-Comer to Government-Nonprofit Partnership (HSE, 11.2015), Balitimore: Center for Civil Society Studies. John Hopkins University, [online] https://ccss.jhu.edu/publications-findings/?did=462 [24.03.2020]

Archambault, Edith (2019): The Specificities of Relations between the State, Religious Communities and Civil Society in France, in: Graf Strachwitz, Rupert (Hg.) Religious Communities and Civil Society in Europe. Berlin, De Gruyter, Vol. 3

Barbetta, Gian Paolo (2001): Italiens Dritter Sektor auf Konsolidierungskurs. IN: Priller, Eckhard; Zimmer, Annette (Hg.): Der dritte Sektor international. Mehr Markt - weniger Staat?, Berlin: Ed. Sigma

Bertelsmann Stiftung (2018): BTI 2018 Country Report — Lithuania. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bessette, Joseph (1980): Deliberative Democracy, the Majoritarian Principle in Republican Government; in: R.A. Goldwin / W.A. Shambra (eds.): How Democratic is the Constitution? Washington D.C.: American Enterprise Institute. S. 102-116

Bežovan, Gojko (2016): Role and impact of the third sector on transformative process: A comparison of post-Socialist countries – Slovenia, Czech Republic and Croatia. Third Sector Impact Working Paper Nr. 13/2016. EU, Brüssel

Bežovan, Gojko / Matančević, Jelena / Baturina, Danijel (2016a): Identifying External and Internal Barriers to Third Sector Development in Croatia, TSI National Report Series No. 05/2016 Framework Programme. EU, Brüssel

Bežovan, Gojko / Matančević, Jelena / Baturina, Danijel (2016b): The Croatian third sector in 2015: barriers and way forward. TSI Policy brief. 06/2016. 13 Seiten

Bežovan, Gojko / Matančević, Jelena / Baturina, Danijel (2016c): Identifying External and Internal Barriers to Third Sector Development in Croatia. National Report No. 05/2016. EU, Brüssel

Bingham, T. / Walters, G. (2013): Financial Sustainability Within UK Charities: Community Sport Trusts and Corporate Social Responsibility Partnerships. Voluntas 24, S. 606–629 https://doi.org/10.1007/s11266-012-9275-z

Borzaga, Carlo / Fazzi, Luca (2011): Processes of Institutionalization and Differentiation in the Italian Third Sector, Voluntas, Vol. 22, S. 409-427

Buchmann, Dennis (Hg.) (2020): Trendradar 2030, Berlin: Betterplace lab, [online] https://storage.googleapis.com/lab-website-2019-assets/Trendradar2030_Doppelseiten-WEB-DEUTSCH.pdf [04.04.2020]

Bundesamt für Statistik: Soziale und kulturelle Partizipation [online] https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/subjektives-wohlbefinden-und-lebensbedingungen/soziale-und-kulturelle-partizipation.html [01.04.2020]

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (2020): Gemeinnützigkeit und Zivilgesellschaft in europäischer und deutscher Perspektive. Beiträge zur Reformdebatte. Dossier Nr. 7

Burlyuk, Olga / Shapovalova, Natalia / Zarembo, Kateryna (2017): Introduction to the Special Issue. Civil Society in Ukraine: Building on Euromaidan Legacy. Kiew

Butkeviciene, Egle / Vaidelyte, Egle / Snapstiene, Rasa. (2010): Role of civil society organizations in local governance. Theoretical approaches and empirical challenges in Lithuania, Public Policy and Administration, Vol. 23, Nr. 1

Campos Franco, Raquel / Salamon, Lester M. (2005): Defining the Nonprofit Sector. Portugal, Baltimore: The Johns Hopkins University, Nr. 43, [online] http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/09/Portugal_CNP_WP43_2005.pdf [24.03.2020]

Campos Franco, Raquel; Sokolwski, S. Wojciech; Hariel, Eileen M.H.; Salamon, Lester M. (2005): The Portuguese nonprofit sector in comparative perspective, Baltimore: The Johns Hopkins University, [online] http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/11/Portugal_NationalReport_2005.pdf [23.03.2020].

Charity Commission for England and Wales (2019): The value of the Charity Sector. An overview, [online] https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/835686/Value_of_Charity_-_Oct_19_-_published.pdf [02.04.2020]

Chaves-Avila, Rafael (2016): The Third Sector in Spain, Third Sector Impact, Policy Brief, Nr. 10

CIVICUS Monitor: Tracking civic space, [online] https://monitor.civicus.org/ [04.03.2020]

CIVICUS Monitor (2016): Greece- Overview, [online] https://monitor.civicus.org/updates/2016/11/01/greece-overview/ [24.03.2020]

CIVICUS Monitor (2017): Luxembourg- Overview. Civicus Monitor: Tracking Civic Space, [online] https://monitor.civicus.org/updates/2017/01/01/luxembourg-overview/ [20.04.2020]

CIVICUS Monitor (2017): Tracking Civic Space: Switzerland- Overview, [online] https://monitor.civicus.org/updates/2017/01/01/switzerland-overview/ [31.03.2020]

CIVICUS Monitor (2020): National Civic Space Ratings. https://monitor.civicus.org/ [06.03.2020]

Civil Society Organization Sustainability Index (2018), S. 229

Cleary, Laura (2016): Half measures and incomplete reforms: the breeding ground for a hybrid civil society in Ukraine. Southeast European and Black Sea Studies Nr. 16/2016. S. 7 – 23. https://doi.org/10.1080/14683857.2016.1148410

Clifford, David: Charitable organisations, the Great Recession and the Age of Austerity: Longitudinal Evidence for England and Wales, Jnl Soc. Pol. (2017), Vol. 46, Nr. 1, 1–30
Countrymeters: Frankreich Bevölkerung, [online] https://countrymeters.info/de/France [04.04.2020]

Countrymeters: Lithauen Bevölkerung, [online] https://countrymeters.info/de/Lithuania [04.04.2020]

Countrymeters: Niederlande Bevölkerung, [online] https://countrymeters.info/de/Netherlands [04.04.2020]

Countrymeters: Schweden Bevölkerung, [online] https://countrymeters.info/de/Sweden [04.04.2020]

Countrymeters: Schweiz Bevölkerung, [online] https://countrymeters.info/de/Swiss [04.04.2020]

Czauderna, Christoph (2019): Zivilgesellschaftliche Partizipation und Demokratie. Baden-Naden: Nomos.

Dekker, Paul (2001): Nonprofit-Organisationen in den Niederlanden: Entsäult, verpoldert und was jetzt?, in: Priller, Eckhard; Zimmer, Annette (Hg.): Der dritte Sektor international. Mehr Markt – weniger Staat?, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin: Ed. Sigma

Dekker, Paul (2015): Shifting ideas of subsidiarity in the Netherlands: Old and new private initiatives in the social domain. In: Pierrepaulo Donati / Luca Martignani (eds.): Towards a new local welfare: Best practices and networks of social inclusion, Bologna: Bolonia University Press, 113-140

Donoghue, Freda; Anheier, Helmut K.; Salamon, Lester M. (1999): Ireland, in: Toepler, Stefan; Salamon, Lester; Anheier, Helmut; Sokolowski, S.; List, Regina. (Hg.): Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society, [online] http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Global-Civil-Society-I.pdf [24.03.2020]

Đzihić, Vedran / Radunović, Filip (2015) Zivilgesellschaft des Balkans: Zu unbequem für die EU? In: Die Presse, Wien, 27. August 2015 https://www.diepresse.com/4807301/zivilgesellschaft-des-balkanszu-unbequem-fur-die-euEckhardt, Beate; Jakob, Dominique; von Schnurbein, Georg (2019): Der Schweizer Stiftungsreport 2019, EPS Forschung und Praxis Bd. 20, Basel: CEPS, [online] https://www.tag-der-stiftungen.ch/images/Schweizer_Stiftungsreport_2019.pdf [21.04.2020]

Enjolras, Bernard; Salamon, Lester; Sivesind, Karl Henrik; Zimmer, Annette. (2018): The Third Sector as a Renewable Resource for Europe, [online] https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-71473-8 [02.03.2020]

Essen, Johan von (2019): The Shifting Meanings of Popular Engagement in Swedish Society, Voluntas, Vol 30, 29–40, [online] https://doi.org/10.1007/s11266-019-00089-5 [22.03.2020]

Feenstra, R.A. / Keane, J. (2014): Politics in Spain: A Case of Monitory Democracy. Voluntas, Vol. 25, 1262–1280, [online] https://doi.org/10.1007/s11266-014-9461-2 [24.03.2020]

Fein, Elke / Matzke, Sven (1997): Zivilgesellschaft: Konzept und Bedeutung für die Transformationen in Osteuropa. Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, Arbeitsschwerpunkt Politik, 7. 60, S. 35.

Freise, Matthias / Zimmer, Annette (2019): Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Wiesbaden, Springer VS.

Friederich, Peter / Kaltschütz, Anita / Woon Nam, Chang / Parsche, Rüdiger / Wellisch, Dietmar (2005): Die Besteuerung gemeinnütziger Organisationen im internationalen Vergleich. Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München: München

GHK (2009): Study on Volunteering in the European Union. Country Report Netherlands, Brussels: European Commission, [online]: https://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_nl_en.pdf [20.03.2020]

Grayling, Anthony Clifford (A.C.) (2020): The Good State -On the Principles of Democracy. London: One World

Hamann, Julie (2013): Warum streiken die Franzosen?, Bundesamt für politische Bildung, [online] https://www.bpb.de/internationales/europa/frankreich/153265/streiken [02.04.2020]

Hassan, Gerry (2018): Civil Society, the Rise and Fall of Civic Scotland, and Contextualising Media. Scottish Affairs, Vol- 27, Nr. 1, 36-44

Helander, Voitto / Sundback, Susan (1998): Defining the Nonprofit Sector. Finland. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Center for Civil Society, No. 34

Heinrich, Finn V. / Finamonti, Lorenzo (Hg.) (2008): Global Survey of the State of Civil Society. CIVICUS, Vol. 2

Hustinx, Leslex / De Waele, Els (2015): Managing Hybridity in a Changing Welfare Mix: Everyday Practices in an Entrepreneurial Nonprofit in Belgium. Voluntas, Vol. 26, 1666–1689, [online] https://doi.org/10.1007/s11266-015-9625-8 [20.03.2020]

Helmig, Bernd (Hg.) (2010): The Swiss Civil Society Sector in a Comparative Perspective. Institute for Research on Management of Associations, Fribourg: Foundations and Cooperatives, Vol. 6, Nr. 1

Hieber, Thomas (2014): Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon, Tübingen: Mohr Siebeck

HM Government (2018): Civil Society Strategy: building a future that works for everyone, [online] https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/732764/Executive_summary_-_Civil_Society_Strategy.pdf [02.04.2020]

Hoemke, Patrick / Pahl, Benedikt / Rentzsch, Christina / Zimmer, Annette (2016): Policy Brief No. 7/2016: Policy Recommendations for Germany, Third Sector Impact, [online] https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/ifpol/mitarbeiter/zimmer/tsi-policy-brief-7_germany.pdf [23.03.2020]

Huber in Streinz (2012), EUV/AEUV. Vertrag über die europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union, Kommentar, EUV § 11, München: C.H.Beck, 2. Aufl.

Huliaras, Asteris (2014): Creating Civic Engagement from the Top. The dynamics of civil society in Greece, The Jean Monnet Papers on Political Economy, Vol. 10 [online] https://www.uop.gr/images/files/huliaras.pdf [24.03.2020]

Hüttemann, Bernd (2019): „Ein und dasselbe Chamäleon“ – Zivilgesellschaft und Lobbyismus im europäischen Mehrebenensystem, Europäische Bewegung Deutschland, e.V., EU-in Brief, Ausgabe 01-2019, https://www.netzwerk ebd.de/wpcontent/uploads/2019/02/EU in BRIEF 01_2019_Bernd Huettemann_Ein-und-dasselbe-Chamaeleon.pdf [14.10.2020]

Jacobsson, Kerstin / Korolczuk, Elżbieta (2017): Civil Society Revisited: Lessons from Poland. Berghahn. Series Volume 9 Studies on Civil Society

Jakob, Christian / Meissler, Christiane / Neuenroth, Carsta / Utermöhlen, Nils (2020): Atlas der Zivilgesellschaft 2020. Report zur weltweiten Lage. Brot für die Welt. Berlin

Kane, David / Wilding, Karl / Wilton, Jenny (2010): The UK civil society almanac 2010. London: National Council for Voluntary Organisations

Kendall, Jeremy / Almond, Stephen (1999): United Kingdom, in: Toepler, Stefan / Salamon, Lester / Anheier, Helmut / Sokolowski, S. / List, Regina. (Hg.): Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society, [online] http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Global-Civil-Society-I.pdf [24.03.2020]

Khanna, Parag (2011): Wie man die Welt regiert – Eine neue Diplomatie in Zeiten der Verunsicherung, Berlin: Berlin Verlag

Khomei, Oksana (2019): Increasing the power of civil society in Ukraine. New Eastern Europe 22.12.2019 https://neweasterneurope.eu/2019/12/22/increasing-the-power-of-civil-society-in-ukraine/ [20.03.2020]

Klein, Ansgar/ Sprengel, Rainer / Neuling, Johanna (Hrsg.) (2019): Europa als Handlungsarena der Zivilgesellschaft, Wochenschau Verlag

Kleinfeld Ralf (2012): Niederlande. In: Reutter W. (eds) Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Knodt, M. / B. Finke (Hrsg.): Europäisierung der Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden 2006

Kohler-Koch, Beate (2001): Regieren mit der europäischen Zivilgesellschaft, in: Kohler-Koch, Beate/Quitkat, Christine (Hrsg.), Die Entzauberung partizipativer Demokratie, S.19 ff.

Kohler-Koch, Beate (2001): Zivilgesellschaftliche Partizipation: Zugewinn an Demokratie oder Pluralisierung der europäischen Lobby, in: Kohler-Koch, Beate/Quitkat, Christine (Hrsg.), Die Entzauberung partizipativer Demokratie, S.241 ff.

Kohler-Koch, Beate (2011): Die vielen Gesichter der europäischen Zivilgesellschaft, in: Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine (Hrsg.), Die partizipativer Demokratie, Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, S. 48

Körber Stiftung (2013): Entwicklungen in der schwedischen Bürgergesellschaft Vorbereitende Recherche zur Studienreise des Körber-Netzwerks Bürgergesellschaft, [online] https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/mediathek/pdf/import/Recherche-Schweden.pdf [19.03.2020]

Kraus, Peter A. / Merkel, Wolfgang (1991): Die Konsolidierung der Demokratie nach Franco, in: L. Bernecker, Walther; Oehrlein, Joseph (Hg.): Politik, Wirtschaft, Kultur, 3. Aufl., Frankfurt a. M.: Vervuert, 37-62

Krimmer, Holger (Hg.) (2019): Datenreport Zivilgesellschaft, Wiesbaden: Springer Fachmedien, [online] http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-22958-0 [22.03.2020]

Kuts, Svitlana / Palyvoda, Lyuba (2006): Civil Society in Ukraine. “Driving Engine of Spare Wheel for Change?”. CIVICUS Civil Society Index Report for Ukraine. Center for Philanthropy. Kiew

Labitzke, Jan (2016): Mehr partizipative Demokratie wagen. Zum Umgang der Europäischen Kommission mit Online-Konsultationen, Wiesbaden: Springer VS

Leś, Ewa / Nałęcz, Sławomir / Pieliński, Bartosz (2016a): Third sector barriers in Poland. TSI National Report Nr. 07/2016. o. O.

Leś, Ewa / Nałęcz, Sławomir / Pieliński, Bartosz (2016b): Polish Third Sector Policy. TSI Policy Brief Nr. 09/2016

Luhmann, Niklas (2001): Legitimation durch Verfahren. Frankfurt/Main: Suhrkamp

Maciukaite-Zviniene, Saule (Hg.) (2008): Challenges for Civil Society: Participation in the Baltic States Region Building, Vilnius: Publishing Center of the Mykolas Romeris University

Markström, Urban / Karlsson, Magnus (2013): Towards Hybridization: The Roles of Swedish Non-Profit Organizations Within Mental Health, Voluntas, Vol. 24, 917–993

Meijs, Lucas (2012): Reinventing Dutch civil society, in: ECSP insight: philanthropic knowledge, Vol. 2, Nr. 3, 16–18

Monitor CIVICUS: Tracking Civil Society: Lithaunia, [online] https://monitor.civicus.org/country/lithaunia/ [24.03.2020]

Monitor CIVICUS: Tracking Civil Society: Estonia, [online] https://monitor.civicus.org/country/estonia/ [24.03.2020]

Monitor CIVICUS: Tracking Civil Society: Latvia [online] https://monitor.civicus.org/country/latvia/ [14.10.2020]

More-Hollerweger, Eva / Bogorin, Flavia-Elvira / Litofcenko, Julia / Meyer, Michael (Hrsg.) (2019): Civil Society in Central and Eastern Europe: Monitoring 2019. ERSTE Stiftung Wien

Mross, Oliver (2010): Bürgerbeteiligung am Rechtsetzungsprozess in der Europäischen Union, Berlin: Duncker & Humbolt

Neumayr, Michaela / Pennerstorfer, Astrid / Vandor, Peter / Meyer, Michael (2017): Country Report: Austria, in: Vandor, Peter; Traxler, Nicole; Millner, Reinhard; Meyer, Michael (Hg.): Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities, Wien: ERSTE Stiftung, S. 282-298

Pitz, Svenja (2015): Der Dialog mit der organisierten Zivilgesellschaft in der Europäischen Union, Internationaler Verlag der Wissenschaften

Priller, Eckhard / Zimmer, Annette (Hg.) (2001): Der dritte Sektor international. Mehr Markt - weniger Staat?, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin: Ed. Sigma

Putnam, Robert (1993): Making Democracy Work. Princeton: Princeton University Press

Rainio-Niemi, Johanna (2010): State Committees in Finland in Historical Comparative Perspective, in: Alapuro, Risto; Stenius, Henrik (Hg.): Nordic associations in a European perspective, Baden-Baden: Nomos (European Civil Society, 8)

Richter, Andreas (2005): Die Besteuerung gemeinnütziger Organisationen in Großbritannien, in: Internationale Wirtschaftsbriefe IWB: Zeitschrift für internationales Steuer- und Wirtschaftsrecht, Organ der Deutschen Vereinigung für Internationales Steuerrecht, Vol. 4, S. 329–336

Rikmann, Erle (2010): Estonian Civil Society in a Nordic Perspective, in: Alapuro, Risto; Stenius, Henrik (Hg.): Nordic associations in a European perspective, Baden-Baden: Nomos (European Civil Society, 8)

Roos, Stefanie Ricarda (2011): Die (un)endliche Geschichte der bulgarischen und rumänischen Justizreformen; in: KAS Auslandsinformationen 1/2011, S. 7-24

Salamon, Lester / Sokolowki, Wojciech (2016): The Size and Scope of the European Third Sector. TSI Working Paper Nr. 13/2016. Third Sector Impact. EU Brüssel

Schweizerische Bundesverfassung (1990): Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG)1, [online] https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19900333/index.html#id-1 [24.03.2020]

Scott, James Wesley (2016): Constructing European Neighborhood: Critical Perspectives from EU-Ukraine Interaction and Civil Society Actors, Journal of Borderlands Studies, DOI: https://doi.org/10.1080/08865655.2016.1247651

Shapovlova, Natalia / Burlyuk, Olga (2018): Civil society and change in Ukraine post-Euromaidan: An introduction, in: Shapovalova, Natali; Burlyuk, Olga (Eds.) Civil society in post Euromaidan Ukraine: From revolution to consolidation: S. 11-40, 2018, Stuttgart: ibidem Verlag

Simsa, Ruth / Neunteufl, Franz / Ahlfeld, Christian / Grasgruber-Kerl, Romy / Heckermann, Blanka (2019): Civil Society Index Update 2019: Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft in Österreich, Wien: Interessenvertretung Gemeinnütziger Organisationen

Smolijaninovaité, Kristina, coordinator (2017): 2016 Report on the State of Civil Society in the EU and Russia, Berlin: Deutsch-Russischer Austausch e.V.

Solonenko, Iryna (2015): Ukrainian Civil Society from the Orange Revolution to Euromaidan: Striving for a New Social Contract, in: IFSH (Hrsg.) OSCE Yearbook 2014, Baden-Baden. S. 219-235

Sotiropoulos, Dimitri A. / Karamagio, Evika (2006): Greek Civil Society: The Long Road to Maturity, Athen: Civicus Civil Society

Statistics Sweden (2019): The civil society 2017, [online] https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/business-activities/structure-of-the-business-sector/the-civil-society/pong/statistical-news/the-civil-society-2017/ [19.03.2020]

Steen-Johnsen, Kari / Enjolras, Bernard (2011): Norway: Towards a Volatile Civil Society?, in: Wijkström, Filip; Zimmer, Annette (Hg.): Transforming the Popular Movement, Baden-Baden: Nomos (European Civil Society, 12), S. 55- 73

Stewart, Susan (2013): Zivilgesellschaft in der Ukraine: Struktur, Umfeld und Entwicklungstendenzen. Bundeszentrale für politische Bildung [online] https://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/156689/analyse-zivilgesellschaft-in-der-ukraine-struktur-umfeld-und-entwicklungstendenzen

Stewart, Susan / Dollbaum, Jan Matti (2017): Civil Society development in Russia and Ukraine: Diverging paths. Communist and Post-Communist Studies 60/2017, S. 207-220

Stöber, Birgit / Löffler, Roland (Hg.) (2014): Von glücklichen Dänen lernen? Wohlfahrtsstaat und Zivilgesellschaft im demografischen Wandel, Bad Homburg v. d. Höhe: Herbert-Quandt-Stiftung

Strachwitz, Rupert Graf (2016): Was machen wir mit Europa? Berlin: Maecenata (Reihe Europa Bottom-Up Nr. 16)

Strachwitz, Rupert Graf, ed. (2019/2020): Religious Communities and Civil Society in Europe (2 vols.) Berlin / Boston: De Gruyter

Strachwitz, Rupert Graf (2020): Ein neues Narrativ für Europa. Berlin: Maecenata (Reihe Europa Bottom-Up Nr. 23)

Strachwitz, Rupert Graf / Priller, Eckhard / Triebe, Benjamin (2020): Handbuch Zivilgesellschaft. Berlin / Boston: De Gruyter

Testi, Enrico / Bellucci, Marco / Franchi, Serena / Biggeri, Mario (2017): Italian Social Enterprises at the Crossroads: Their Role in the Evolution of the Welfare State, Voluntas, Vol. 28, S. 2403–2422.

Thøgersen, Marlene (2015): Explaining Collaboration and Commitment in Danish Non-Profit Organizations: Linking Institutional Environments to Outcomes, Voluntas, Vol. 26, 1639–1665, [online] https://doi.org/10.1007/s11266-015-9604-0 [22.03.2020]

Toepler, Stefan / Salamon, Lester / Anheier, Helmut / Sokolowski, S. / List, Regina. (1999): Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society, [online] http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Global-Civil-Society-I.pdf [24.03.2020]

Trætteberg, H.D. (2015): Public, For-Profit, and Nonprofit Welfare Institutions in Norway: Distinctive Goals and Steering Mechanisms or Hybridity in a Dominant State Voluntas, Vol. 26, 1620–1638 [online] https://doi.org/10.1007/s11266-015-9565-3 [22.03.2020]

TSI National Report No. 2: Barriers to third sector development in The Netherlands, [online] https://thirdsectorimpact.eu/documentation/tsi-national-report-no-2-barriers-to-third-sector-development-in-the-netherlands/# [22.03.2020]

TSI National Report No. 3: Third sector barriers in Austria, [online] https://thirdsectorimpact.eu/documentation/tsi-national-report-no-3-third-sector-barriers-in-austria/ [25.03.2020]

TSI National Report No. 4: Challenges for the third sector in France, Third sector impact [online] https://thirdsectorimpact.eu/documentation/tsi-narional-report-on-challenges-for-the-third-sector-in-france/ [24.03.2020]

UK Civil Society Almanac 2019 Data. Trends. Insights, [online] https://data.ncvo.org.uk/ [02.04.2020]

Vaidotas Ilgius (2015): Tax Designation Country Report – Lithuania. Taxdesignation, [online] http://taxdesignation.org/wp-content/uploads/2015/09/country-report-lithuania-final.pdf [25.03.2020]

Vandor, Peter / Traxler, Nicole / Millner, Reinhard / Meyer, Michael (2017) (Hrsg.), Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities. ERSTE Stiftung Studies Wien

Vertrag über die Europäische Union (EUV). Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (2010), Konsolidierte Fassung [online] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=DE [01.10.2020]

Weiß, Andreas (2011): Spanien: Neue Entwicklungen in der Zivilgesellschaft, [online] https://www.politische-bildung-bayern.net/fachbeitraege/item/482-spanien-neue-entwicklungen-in-der-zivilgesellschaft [24.03.2020]

World Population Review: England Population 2020, [online] https://worldpopulationreview.com/countries/england-population/ [04.04.2020]

Worschech, Susann (2017): New Civic Activism in Ukraine: Building Society from Scratch? Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal Nr. 3/2017, Kiew, S. 23-45

Worschech, Susann (2018): Zivilgesellschaft nach dem Euromaidan: Vom Ehrenamt zu neuen Strukturen der Partizipation? in: Bpb Analysen [online]. Bundeszentrale für politische Bildung, https://www.bpb.de/270143/analyse-zivilgesellschaft-nach-dem-euromaidan-vom-ehrenamt-zu-neuen-strukturen-der-partizipation

Zimmer, Annette (Hg.) (2013): Civil Societies Compared: Germany and the Netherlands, Baden-Baden: Nomos

Zimmer, Annette / Pahl, Benedikt (2016): Comparative Report. Learning from Europe: Report on third sector enabling and disabling factors, TSI Comparative Report No. 1, European Union, Brüssel: Third Sector Impact

## Anhang: Statistiken zu Fokusländern

| Land | Bevölkerungszahl (in Mio.) | Anzahl ZGO | ZGO pro 1.000 Ew.[60] | Engagementquote (in %) | Anteil Beschäftigter an Gesamtbeschäftigung (in %) | Anteil am BIP (in %) | Giving Index (Ranking / Score) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Serbien** | 7,2* | 50.300* | 6,99* | k.A. | k.A. | 1,34* | 123 / 19%** |
| **Litauen** | 2,7^ | 28.000 / 12.000 aktive° (2015) | 10,5 / 4,5 | 11° (2016) | 0,9* (2014) | k.A. | 121 / 19%** |
| **Niederlande** | 17^ | 250.000° | 14,5 | 42° (2008) | 11,5* (2014) | 1,5° (2005) | 8 / 53%** |
| **England & Wales** | 56^ | 168.000° (2019) | 3 | 22* monatlich aktiv (38 jährlich, 1,25 Mil. VZ°) | 35* (2018) | 0,85* (excl. Volunteering) | 7 / 54%** |
| **Ukraine** | 42.04* | 78.000** | 2,86*/** | 15 (2018) | k.A. | k.A. | 101 / 24%*** |
| **Schweiz** | 8.8^ | 89.169 (76.000° Vereine 2010, 13.169°° Stiftungen 2018) | 10,1 | 48,2* (2018) | 4,5° (2005) | 6.0° (2005) | 13 / 45%** |
| **Frankreich** | 65.8^ | 1,5 Mio* (2017) | 22,8 | 43* (2017) | 8* (2015) | 3,5* (2017) | 66 / 30%** |
| **Schweden** | 10.2^ | 258.000* | 25,4 | 48,9°(2013) | 4,1*(2017) | 3.6*(2017) | 29 / 40%** |
| **Kroatien** | 4.3* | 57.000* | 13,7* | k.A. | k.A. | k.A. | 118 / 21%** |
| **Polen** | 38.* | 80.000* | 2,08* | k.A. | k.A. | 1,4* (2017) | 86 / 25%** |

*Quellen: Serbien *= Vandor et al. (2017): 19ff., **= CAF (2019): 23ff; Litauen: *= Enjolras, Bernard et a. 2018: 89f., °= Bertelsmann Stiftung 2018, ^= Countrymeters, **= World Giving Index 2019; Niederlande: *= Enjolras, Bernard et a. 2018: 89f., °= GHK 2009, ^= Countrymeters, **= World Giving Index 2019; England/Wales: *= Almanac, °= The Charity Commission, ^= World Population Review, **= World Giving Index 2019, °= Vollzeitstellen; Ukraine: *= statista (2018), **= National State Registry of Ukrainian Enterprises and Organizations: http://www.ukrstat.gov.ua. (2014). / ***= CAF (2019): 23ff.; Schweiz: *= Bundesamt für Statistik, ^= Countrymeters, °= Helmig 2010, °°= Eckhardt 2019, **= World Giving Index 2019; Frankreich: *=Archambault 2019, ^= Countrymeters, **= Giving Index 2019; Schweden: *= Statistics Sweden (2017), °= Körber Stiftung 2013: 10, ^= Countryreport, **= World Giving Index 2019; Kroatien: *= Vandor et al. (2017): 19ff.; **= CAF (2019): 23ff.; Polen: *= Vandor et al. (2017): 19ff.; **= CAF (2019): 23ff.*

[60] Eigene Berechnungen der Autorinnen und Autoren.

## Über die Autoren

**Dr. Siri Hummel** ist Politik- und Kommunikationswissenschaftlerin. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Demokratie und Zivilgesellschaft sowie Gleichstellung in der Zivilgesellschaft und Stiftungsforschung. Sie ist stv. Direktorin des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin. **Kontakt**: sh@maecenata.eu.

**Laura Pfirter** ist Studentin im Masterstudiengang Sozialwissenschaften an der Humboldt Universität zu Berlin. Ihre Schwerpunkte liegen auf Bewegungs- und Stadtforschung, sowie politischer Theorie. Sie ist stud. Mitarbeiterin des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin. **Kontakt**: lp@maecenata.eu

**Johannes Roth** ist Student im Studiengang Master in Public Policy an der Hertie School of Governance in Berlin. Er war stud. Mitarbeiter am Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin. **Kontakt**: johannesroth94@gmx.de

**Dr. Rupert Graf Strachwitz** ist Politikwissenschaftler und Historiker. Seine Forschungsschwerpunkte sind Stiftungswesen und internationale Zivilgesellschaft sowie europäische Ideengeschichte und Kulturpolitik. Er ist Direktor des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin. **Kontakt**: rs@maecenata.eu.

Die Studie ist im Rahmen des ifa-Forschungsprogramms „Kultur und Außenpolitik“ entstanden und erscheint in der ifa-Edition Kultur und Außenpolitik. Das Forschungsprogramm wird aus Mitteln des Auswärtigen Amts finanziert.

Die Publikation gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

Herausgeber: ifa (Institut für Auslandsbeziehungen e. V.),
Charlottenplatz 17, 70173 Stuttgart,
Postfach 10 24 63, D-70020 Stuttgart,
info@ifa.de, www.ifa.de
© ifa 2020

Autoren: Peter Fischer, Siri Hummel, Laura Pfirter, Johannes Roth, Rupert Graf Strachwitz

Redaktion/Lektorat:
ifa-Forschungsprogramm „Kultur und Außenpolitik“

Bildnachweis:
NICO BHLR, unsplash

Design: Eberhard Wolf, München

ISBN: 978-3-948205-29-4

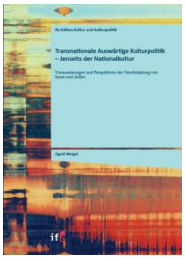
DOI: https://doi.org/10.17901/AKBP1.11.2020

## Weitere Publikationen der ifa-Edition Kultur und Außenpolitik

Gijs de Vries: Cultural Freedom in European Foreign Policy
Stuttgart: ifa, 2019 (ifa Edition Culture and Foreign Policy)

Richard Higgott, Virginia Proud: Populist-Nationalism and Foreign Policy. Cultural Diplomacy, International Interaction and Resilience, Stuttgart: ifa, 2017
(ifa Edition Culture and Foreign Policy)

Stefan Meister (ed.): Understanding Russian Communication Strategy. Case Studies of Serbia and Estonia, Stuttgart: ifa, 2018
(ifa Edition Culture and Foreign Policy)




Sigrid Weigel: Transnationale Auswärtige Kulturpolitik – Jenseits der Nationalkultur. Voraussetzungen und Perspektiven der Verschränkung von Innen und Außen, Stuttgart: ifa 2019 (ifa-Edition Kultur und Außenpolitik)

Weitere Publikationen finden Sie unter: *ifa-publikationen.de*

## Was heißt Zivilgesellschaft in Europa?

### Grundlage für die internationale Zusammenarbeit

Trotz markanter Unterschiede bezüglich der Funktionen, der Rahmenbedingungen, dem Verhältnis zu Staat und Markt und den aktuellen Trends kann an der Existenz einer europäischen Zivilgesellschaft ebensowenig ein Zweifel bestehen, wie an ihrer nachhaltigen Positionierung im öffentlichen Raum.

Zivilgesellschaft ist keine kurzlebige Modeerscheinung. Sie ist Teil der europäischen kulturellen Tradition, verfügt über eine gewachsene Struktur und Legitimität und wird ein mitbestimmender Faktor und wo möglich auch Motor der europäischen Entwicklung bleiben.

Von besonderer Bedeutung erscheint aktuell das Potenzial einer lebendigen Zivilgesellschaft bei der Verteidigung und Weiterentwicklung einer kosmopolitischen, offenen, demokratischen Gesellschaft.

ifa MAECENATA STIFTUNG