

MAECENATA

OBSERVATORIUM

ANALYSEN, POSITIONEN UND DISKURSE ZU ZIVILGESELLSCHAFT, ENGAGEMENT UND PHILANTHROPIE

Nr.02 – September 2015

Zur Entwicklung der Zivilgesellschaft in Deutschland

Herausforderungen, Tendenzen und
Probleme

von Dr. sc. Eckhard Priller

I. Zum Stellenwert der Zivilgesellschaft

Der Zivilgesellschaft hat in Deutschland einen hohen Stellenwert. Das zeigt sich gegenwärtig u.a. in ihren enormen Leistungen bei der Unterstützung von Flüchtlingen. Es geht aber, wenn man von der Zivilgesellschaft spricht nicht nur um spontane Hilfe und Solidarität, sondern stets auch darum, gesellschaftliche Entwicklung zu gestalten. Die Zivilgesellschaft wird als ein wichtiger Faktor gesehen, der sozialen Wandel absichert, zur Demokratieentwicklung und zur sozialen Gerechtigkeit beiträgt.

Gleichwohl ist das Verständnis von Zivilgesellschaft in Deutschland breit gefächert. Simsa/Zimmer (2014, S. 21) verstehen Zivilgesellschaft als „die Summe von AkteurlInnen und Handlungen, die ein Mindestmaß an Autonomie von Markt und Staat aufweisen; die auf die Gestaltung politischer Prozesse und/oder sozialer Lebensbedingungen gerichtet sind sowie im Rahmen kollektiven Handelns stattfinden“. Andere Definitionen gehen davon aus, dass es sich bei Zivilgesellschaft um den Bereich der selbstorganisierten Initiativen, Vereine und Organisationen handelt, die weder staatliche Institutionen sind, nicht zum Markt und auch nicht zur Privatsphäre zu rechnen sind (vgl. Goswinkel/Rucht/ van den Deele/Kocka, 2004, S. 11).

Neben der bereichslogischen Beschreibung, was Zivilgesellschaft ist, wird oft eine „handlungslogische“ Bestimmung vorgenommen. Demnach handelt es sich bei der Zivilgesellschaft um einen Bereich der Selbstorganisation und Selbstständigkeit der Bürgerinnen und Bürger, um ein Handeln im öffentlichen Raum, um ein friedliches und auf das Gemeinwohl gerichtetes Handeln. Unter organisierter Zivilgesellschaft werden Organisationen in den Rechtsformen der Vereine, Verbände, Stiftungen, Genossenschaften und anderen gemeinnützigen Organisationen gefasst.

II. Größe und Struktur der Zivilgesellschaft in Deutschland

Wenn man das ökonomische Gewicht der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Arbeitsplätzen ausdrückt, so stellte der Sektor 1990 (vor der Wiedervereinigung) in Westdeutschland 1,3 Millionen Arbeitsplätze. Dies entsprachen 3,7% der Gesamtbeschäftigung. 1995 beschäftigten die Organisationen bereits rund 2,1 Millionen Personen, was einem Anteil von 4,93% an der volkswirtschaftlichen Gesamtbeschäftigung entsprach. Neuere Analysen zur Folge gab es im Jahr 2007 rund 105.000 Organisationen mit hauptamtlich Beschäftigten, die insgesamt 2,6 Millionen Menschen beschäftigten (vgl. Rosenski 2012, S. 214).

Während die Organisationen 1990 einen Umsatz von 47,8 Milliarden Euro hatten, was etwa 3,9% des Bruttosozialprodukts entsprach. Für das Jahr 2007 wird die Bruttowertschöpfung des zivilgesellschaftlichen Sektors auf Grund-

lage von Berechnungen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung mit gut 89 Milliarden Euro angegeben. Gemessen an der gesamten Bruttowertschöpfung in Deutschland waren dies 4,1%, was jener des Fahrzeugbaus oder des Baugewerbes entsprach (vgl. ebenda, S. 217).

III. Zusammensetzung nach Rechtsformen

Insgesamt durchläuft die Zivilgesellschaft in Deutschland bis in die Gegenwart eine bemerkenswerte Wachstumsphase - sowohl nach der Zahl der Beschäftigten, der Engagierten und Organisationen gemessen. Die Boomphase der Zivilgesellschaft hält also in Deutschland weiter an. Das lässt sich auch an den einzelnen zivilgesellschaftlichen Rechtsformen zeigen.

Vereine

In den letzten Jahrzehnten waren die Zuwächse bei den Vereinen, der häufigsten Organisationsform der Zivilgesellschaft in Deutschland, beachtlich. Während 1960 ihre Anzahl bei rund 86.000 lag, waren 2011 bereits 580.000 Vereine in den Vereinsregistern eingetragen. In letzter Zeit gründen sich jährlich ca. 9.000 Vereine neu. Durch diese Entwicklung hat sich die Vereinsdichte stark erhöht. Während 1960 noch 160 Vereine je 100.000 Einwohner gezählt wurden, waren es 2011 rund 700 Vereine je 100.000 Einwohner. Die steigende Zahl der Vereine reflektiert eine zunehmende Interessendifferenzierung und eine wachsende Heterogenität der Bevölkerung, aber auch einen wachsenden Gestaltungsanspruch durch Partizipation bei steigendem Wohlstand.

Stiftungen

In den letzten zwanzig Jahren war auch das Wachstum der Stiftungen beachtlich, um eine weitere wichtige Organisations- und Rechtsform der Zivilgesellschaft anzusprechen. Sie stellen privates Vermögen für Zwecke des Gemeinwohls zur Verfügung und fördern andere Organisationen sowohl materiell wie durch innovative Ansätze. Allerdings sind die meisten Stiftungen in Deutschland Anstaltsstiftungen, die ihren Stiftungszweck nicht durch Mittel-

vergaben, sondern durch Eigenbetrieb (z.B. Unterhalt eines Think Tank, eines Krankenhauses oder einer Bildungseinrichtung) verwirklichen. Zwei Drittel der Ende 2011 bestehenden 18.946 Stiftungen wurden nach 1945 errichtet. 2007 wurde mit 1.134 Stiftungen der bisherige Spitzenwert erreicht. Die deutschen Stiftungen bilden weltweit den zweitgrößten Stiftungssektor nach den Vereinigten Staaten. Schätzungen zu Angaben zum Gesamtvermögen der Stiftungen gehen von 60 Milliarden Euro aus. Die jährlichen Gesamtausgaben der Stiftungen werden auf rund 15 Milliarden Euro geschätzt.

Sonstige Rechtsformen

Neben den Klassikern – Verein und Stiftung – werden zunehmend unternehmensförmige Rechtsformen für die Organisation gemeinnütziger Zwecke gewählt. Eine GmbH zu einem gemeinnützigen Zweck zu gründen, ist in Deutschland unter Gesichtspunkten einer zunehmenden Dienstleistungsorientierung und Druck auf eine erhöhte Wirtschaftlichkeit seit den 1990er Jahren in Mode gekommen. Bis heute ist eine Vielzahl von gemeinnützigen Organisationen in Deutschland in dieser Rechtsform entstanden, und diese Tendenz hält weiter an. Die Handelsregister, die wie die Vereinsregister bei den Amtsgerichten geführt werden, wiesen im Jahr 2011 rund 9.300 gGmbH aus.

Durch die Novellierung des Genossenschaftsgesetzes im Jahr 2007 wird die gemeinwohlorientierte Ausrichtung der Rechtsform Genossenschaft in Deutschland wieder stärker akzentuiert und gefördert. Insofern finden die klassischen Grundsätze der Genossenschaftsidee – Kooperation, Gegenseitigkeit und Demokratie – wieder zunehmend Aufmerksamkeit. Genossenschaften mit gemeinnütziger Ausrichtung sind zunehmend nicht mehr nur in traditionellen Bereichen des Wohnungswesens und den so genannten Sozialgenossenschaften zu finden. Neue Felder gemeinwohlorientierter Genossenschaften sind oft ehemals kommunale Aufgaben wie Abwasserentsorgung, Bereiche der Ökologie und alternative Energiegewinnung. Die Anzahl der Genossenschaften ist laut der ebenfalls bei den Amtsgerichten geführten Genossenschaftsregister für 2011 mit rund 9.000 angegeben, davon sind ca. 10 Prozent unter

Einbeziehung der Wohnungsbaugenossenschaften als gemeinnützig einzustufen.

IV. Mitgliedschaften und Engagement in zivilgesellschaftlichen Organisationen

In Deutschland ist gegenwärtig zumindest jede zweite Bürgerin bzw. jeder zweite Bürger zumindest Mitglied in einem Verein. Bei den Angaben zum bürgerschaftlichen Engagement und zur ehrenamtlichen Arbeit oder allgemeiner zum Zivilengagement in Deutschland liegen unterschiedliche Ergebnisse vor (vgl. Priller, 2011). Während ein Teil der Untersuchungen eher von einer geringen Bereitschaft der Deutschen zum Engagement ausgeht und besonders die Organisationen darüber klagen, kommt der Freiwilligensurvey als die größte und umfassende Untersuchung mit einem breiten Engagementbegriff zu dem Ergebnis, dass sich mehr als jeder dritte Deutsche (1999 34 Prozent, 2004 und 2009 jeweils 36 Prozent) ehrenamtlich engagiert (Gensicke/Geiss 2010). Untersuchungen, die sich auf das Engagement in zivilgesellschaftlichen Organisationen konzentrieren und den Aspekt des regelmäßigen und für die Organisationen auch spürbaren Zeiteinsatzes betonen, kommen zu geringeren Engagementquoten. Hinsichtlich der Engagementbereiche hat es in den letzten Jahren keine grundlegenden Veränderungen gegeben: Sport und Bewegung liegen in der Beliebtheitskala an der Spitze, gefolgt von Schule und Kindergarten, Kirche und Religion und dem sozialen Bereich.

Männer und Frauen engagieren sich in etwa gleich häufig, obwohl es bereichsspezifische Unterschiede gibt: Männer sind eher in den Bereichen Sport und Freizeit tätig, Frauen eher in karitativen Einrichtungen.

Einen relativ stabilen Trend weist auch die Spenderquote in Deutschland auf. Mit einem Anteil von rund 40% der Bevölkerung, der im Laufe eines Jahres spendet, hat sich in Deutschland eine stabile „Kultur des Gebens“ etabliert. Im Zusammenhang mit besonderen Katastrophenfällen wie Tsunami-Katastrophen oder zurzeit bei der Flüchtlingsthematik steigt die Spendenbereitschaft spürbar an. An Spendenaktivitäten beteiligen sich nicht alle Bevölkerungsgruppen in gleichem Maße. Ältere Frauen

zählen in Deutschland zu den fleißigsten Spendern.

V. Verhältnis der Politik zur Zivilgesellschaft

Bietet das quantitative Porträt des Sektors zunächst ein Bild der Stabilität, Zunahme und Wachstum, weist eine genauere Analyse auch auf Probleme und ungelöste Aufgaben hin. Die Veränderung der politischen und ökonomischen Einbettung der im Sozial- und Gesundheitsbereich tätigen Organisationen wie jene der Wohlfahrtsverbände hat diese vor Ort inzwischen den privat-kommerziellen Unternehmen gleichgestellt. Auf den Sozialmärkten besteht inzwischen deshalb eine starke Konkurrenz zwischen den unterschiedlichen Anbietern. Die Folge ist eine Ökonomisierung, die bestimmte ideelle Orientierungen in der Mission zivilgesellschaftlicher Organisationen teilweise in den Hintergrund treten lässt.

Von der Ökonomisierung sind nicht nur die Wohlfahrtsverbände und ihre Mitgliedsorganisationen im Gesundheits- und Sozialbereich betroffen. Entsprechendes lässt sich auch bei Sportvereinen feststellen. Die Vereine versuchen meist hinsichtlich Angebotspalette, Image, Marketing und Effizienz mit den privatwirtschaftlichen Konkurrenten gleichzuziehen. Dies führt zu einem Verschwinden der Unterschiede zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und kommerziellen Anbietern.

Ein weiterer zentraler Trend, der sich aber nur rudimentär in quantitativen Daten widerspiegelt, ist die ambivalente Haltung des Staates gegenüber den zivilgesellschaftlichen Organisationen. Gebraucht und hoch geschätzt von der Politik werden die Organisationen immer dann, wenn es darum geht, schwer zu lösende gesellschaftliche Probleme zu bearbeiten und z.T. auch massive Versäumnisse der Politik auszugleichen. Gleichzeitig wird aber seitens der Politik bisher sehr wenig für eine nachhaltige Förderung der zivilgesellschaftlichen Organisationen getan. Das Gemeinnützigkeitsrecht ist nach wie vor hoch kompliziert. Zudem werden die Regeln je nach Finanzbehörde sehr unterschiedlich ausgelegt. Aufgrund der strikten Trennung zwischen den steuerbegünstigten

Zielen und den ebenfalls anfallenden Tätigkeiten, die einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zuzuordnen sind, gestaltet sich die Buchführung sehr zeitaufwändig und kompliziert. Eine langfristige Planung etwa von Investitionsvorhaben wird durch die Regelungen des Gemeinnützigkeitsrechts ebenfalls maßgeblich erschwert.

Zudem ist der politische Diskurs noch immer primär auf die Verbesserung und Förderung des bürgerschaftlichen Engagements als unentgeltliche individuelle Tätigkeit oder als Spenden von Zeit und Geld gerichtet. Zu wenig bemüht sich die Politik um die Entwicklung einer nachhaltigen Perspektive für die Organisationen. Seitens der Politik werden auch nicht primär die Forschung zu den Rahmenbedingungen, Restriktionen und Problemen der zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt, sondern hauptsächlich die Forschung zum individuellen Engagement, zur Optimierung von Förderstrukturen des Engagements, zur Spenden- und Stiftungsbereitschaft sowie zum Engagement von Unternehmen gefördert. Der Zivilgesellschaft als maßgeblicher Faktor zur Erbringung von sozialen, kulturellen, politischen, integrativen und gemeinschaftsfördernden Leistungen wird weiterhin eine vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit von der Politik gezollt.

VI. Aktuelle Probleme und Aufgaben zur Entwicklung der Zivilgesellschaft in Deutschland

Zur weiteren Entwicklung der Zivilgesellschaft sind eine Reihe von Problemen zu lösen und vorhanden Aufgaben in Angriff zu nehmen. Sie betreffen zum einen das Verhältnis von Staat und Wirtschaft zur Zivilgesellschaft, die Entwicklung der Zivilgesellschaft bzw. ihrer Organisationen an sich sowie die gesellschaftliche Einbettung des zivilgesellschaftlichen Gedankens ganz allgemein.

Zum Verhältnis Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft

Die längere Zeit propagierte Vorstellungen eines engen Zusammenwirkens von Zivilgesellschaft, Staat und Wirtschaft sind durchaus auf den Prüfstand zu stellen. Zumindest in einigen Feldern zeigen sich die Grenzen eines solchen

Ansatzes. So hat die Zivilgesellschaft durch ihre Kleinteiligkeit, Spontanität und Ressourcenschwäche oft zu wenig Druckmittel in der Hand und erscheint bei der Politik und Wirtschaft eher als Bittsteller. Ein Zusammenwirken auf gleicher Augenhöhe ist auf einer solchen Grundlage eher schwierig. Insofern sind langfristige politische Konzepte notwendig, die klare Abgrenzungen zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft vornehmen. Die Wahrung staatlicher Verantwortung für die zivilgesellschaftlichen Organisationen ist zu sichern, weil sie häufig staatliche Aufgaben übernehmen und durchführen. Ein Rückzug des Staates beim Scheitern gerader dieser Organisationen ist nicht zu rechtfertigen.

Das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft ist nicht (nur) „Harmonie“. Konflikt und Auseinandersetzungen sind hier normal. Konflikte sind „vorprogrammiert“: zivilgesellschaftliche Organisationen sind nicht nur „Wächter“ bei der Einhaltung des Umweltschutzes, sondern auch der Menschenrechte, von politischen, sozialpolitischen, kulturellen und anderen Grundwerten. Sie sind Interessenvertreter von allen Gruppen in der Gesellschaft – auch von benachteiligten Gruppen oder jenen, die ihre Interessen nicht aus eigener Kraft ansprechen oder durchsetzen können.

Bei der staatlichen Unterstützung zur Förderung des Engagements und der Beteiligung ist in Deutschland ein Perspektivenwechsel erforderlich. An Stelle der Förderung des individuellen Engagements ist die Organisationsperspektive stärker in den Mittelpunkt zu stellen, ihre materielle Förderung zur Stärkung des Engagements zu erweitern.

Statt Verbesserung der Rahmenbedingungen durch punktuelle Gesetzesänderungen ist eine noch immer ausstehende, zusammenhängende und konsistente Gesetzgebung zur Zivilgesellschaft und zum bürgerschaftlichen Engagement erforderlich.

Ansprüche und Anforderungen an zivilgesellschaftliche Organisationen

Die weitere Ausdifferenzierung der Organisationslandschaft stößt in Deutschland an Grenzen. Künftig sind stärker Kooperationen,

Zusammenschlüsse oder andere Formen des Zusammengehens zu entwickeln und praktisch umzusetzen. Die Zusammenarbeit der Organisationen auf der kommunalen Ebene und mit den Kommunen erhält dabei künftig einen noch höheren Stellenwert.

Die Organisationen müssen ihre Potentiale, aber auch Grenzen richtig einschätzen. Eine Strategie, dass mit zivilgesellschaftlichen Organisationen alle Probleme zu lösen sind, kann zu deren Überforderung und zu ihrem Scheitern führen. Organisationen, die ihre Aufgaben nicht mehr richtig lösen werden von den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr akzeptiert und die Unterstützung und Mitarbeit wird ihnen verweigert.

Die Organisationen müssen ihr Management verbessern. Interne Strukturen und Arbeitsabläufe sind rational zu gestalten, der Verwaltungsaufwand darf nicht weiter ansteigen. Besondere Aufmerksamkeit erfordert die Gestaltung der Beschäftigungsverhältnisse. Es ist zu vermeiden, dass zivilgesellschaftliche Organisationen nur als ein Jobmotor zur Schaffung von Arbeitsplätzen gesehen werden. Hier muss es Arbeitsplätze mit guten Arbeitsbedingungen und mit sicheren Beschäftigungsverhältnissen geben. Konflikte zwischen hauptamtlichen Mitarbeitern und ehrenamtlich Engagierten sind zu vermeiden bzw. gering zu halten. Ehrenamtlich Engagierte haben hohe Ansprüche an ihre freiwillige Tätigkeit. Sie wollen in ihren Kompetenzen ernst genommen, an Entscheidungen ernsthaft beteiligt und einbezogen werden.

Die Organisationen müssen ihre Transparenz erhöhen und einen öffentlichen Einblick in ihre Tätigkeit gewährleisten.

Ebene der Gesellschaft

Engagement und Ehrenamt sind „unbezahlbar“. Durch eine zunehmende Monetarisierung, d.h. durch materielle „Entlohnung“ besteht die Gefahr der „Entwertung“ des Engagements. Das materielle Kalkül bestimmt dann, in welchen Bereichen sich Bürgerinnen und Bürger engagieren. Gesellschaftliche Notwendigkeiten können dadurch in den Hintergrund und wirtschaftliche zunehmend in den Vordergrund ge-

raten. Der Wert, die Stärken und das Selbstverständnis des Engagements sind zu betonen und weiter zu entwickeln. Selbstlosigkeit, Eigennutz und der Einsatz für Gesellschaft und Gemeinschaft sind unverzichtbare Bestandteile einer starken Zivilgesellschaft.

VII. Quellen

Gensicke, Thomas/Geiss, Sabine (2010): Hauptbericht des Freiwilligensurvey 2009, Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Gosewinkel, Dieter/Rucht, Dieter/van den Daele, Wolfgang/Kocka, Jürgen (2003): Zivilgesellschaft – national und transnational, in: Gosewinkel, Dieter/Rucht, Dieter/van den Daele, Wolfgang/Kocka, Jürgen (Hg.): Zivilgesellschaft – national und transnational, WZB-Jahrbuch 2003, S. 11-26.

Priller, Eckhard (2011): Dynamik, Struktur und Wandel der Engagementforschung: Rückblick, Tendenzen und Anforderungen, in: Priller, Eckhard/Alscher, Mareike/Dathe, Dietmar/Speth, Rudolf (HG.): Zivilengagement. Herausforderungen für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft, Berlin, S.11-40.

Rosenski, Natalie (2012): Die wirtschaftliche Bedeutung des Dritten Sektors, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, März 2012, S. 209-217.

Simsa, Ruth/Zimmer, Annette (2014): Quo vadis?, in: Zimmer, Annette/Simsa, Ruth (Hg.): Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis?, Wiesbaden, S. 11-37.

Dr. Eckhard Priller ist wissenschaftlicher Co-Direktor des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin.

E-Mail Abonnement & Download unter:
www.observatorium.maecenata.eu