

## ***Es gilt das gesprochene Wort!***

Rupert Graf Strachwitz<sup>1</sup>

### **Transparenz in der Zivilgesellschaft**

Vortrag auf der Fachkonferenz von Transparency International Deutschland  
am 12. Dezember 2017 in Berlin

In den Wahlprogrammen der Parteien, den Zwischen- und Endversionen der Papiere zu den – gescheiterten – Sondierungsgesprächen und anderen im Hinblick auf die neue Regierungsbildung ausgearbeiteten Positionen spielen, wie Sie wissen, die Zivilgesellschaft, der gemeinnützige Sektor, das bürgerschaftliche Engagement und alles, was zu diesem Komplex gehört, eine denkbar geringe Rolle. Dies ist zu bedauern und im Grunde auch ganz unverständlich, denn neben Staat und Markt hat dieser Bereich, den ich im folgenden zusammenfassend Zivilgesellschaft nennen werde, in den letzten Jahren eine lange nicht gekannte Bedeutung für die Entwicklung unserer Gesellschaft erlangt.

Dies ist mehreren Faktoren geschuldet, zum Beispiel, ganz kurz nur angedeutet:

1. Man muß es immer wieder sagen: Die Bürgerrechtsbewegungen in Mittel- und Osteuropa und gerade auch in der DDR haben unter Beweis gestellt, was Zivilgesellschaft selbst unter widrigsten Rahmenbedingungen an positiver politischer Gestaltung vermag. Ähnliches sehen wir immer wieder, ob in Kairo, Istanbul, Kiew oder anderswo; so lange es im möglichst fernen Ausland geschieht und sich gegen ein auch bei unserer politischen Klasse schlecht angesehenes Regime richtet, wird es auch von dieser positiv gewürdigt.
2. Die sogenannte Flüchtlingskrise, besser die Aufnahme einer großen Zahl von geflüchteten Menschen in den Jahren 2015 und 2016, hat deutlich gemacht, in wie großem Maße das „Wir schaffen das“ davon abhängig war, daß die organisierte Zivilgesellschaft ebenso wie neue spontane Helfer und Helfergruppen die dazu notwendigen Dienste und Hilfeleistungen übernahmen, und dies nicht nur ganz allgemein. Wo Landräte und Bürgermeister die partnerschaftliche Zusammenarbeit suchten, wurde der Ansturm gut bewältigt, wo hoheitliche Arroganz vorherrschte, sehr viel weniger.
3. Schon seit längerem erweist sich, daß sich die für den Zusammenhalt einer Gesellschaft unabdingbare Gemeinschaftsbildung kaum noch in den staatlichen und kommunalen Strukturen vollzieht, die unsere Verfassungen vorgeben. Vielmehr haben traditionelle ebenso wie neue freiwillige Vereinigungen diese Aufgabe weitgehend übernommen, mögen wir über sie lächeln oder spotten oder sie lästig und unbequem finden. Ohne diese Gruppe

---

<sup>1</sup> Dr. phil. Rupert Graf Strachwitz ist Direktor des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin ([www.maecenata.eu](http://www.maecenata.eu) / [www.strachwitz.info](http://www.strachwitz.info))

der zivilgesellschaftlichen Organisationen würde unsere Gesellschaft auseinanderfallen. Robert Putnam hat dies in seinem Buch ‚Bowling Alone‘ für die USA deutlich und vorausschauend herausgearbeitet.

4. Ein britischer Soziologe, Colin Crouch, hat, ebenso wie andere, dagegen nachdrücklich darauf hingewiesen, daß Zivilgesellschaft in eine Aufgabenstellung hineinwächst, von der sie der moderne Verfassungsstaat hatte freistellen wollen: über die Einhaltung der fundamentalen Prinzipien der Menschen- und Bürgerrechte, der Herrschaft des Rechts und sogar der Demokratie zu wachen, nachdem sich das System der repräsentativen Demokratie hierzu als nicht mehr fähig erweist.
5. Die Organisationen der Zivilgesellschaft haben in den letzten 20 Jahren über alle Grenzen der Zielstellung, Arbeitsweise und Zusammensetzung hinweg ein Maß an Zusammengehörigkeitsgefühl und Kohärenz entwickelt, das vordem undenkbar erschien und ihnen gerade in unserer Zeit gewaltiger gesellschaftlicher und politischer Umbrüche zusätzliche Stärke, Durchsetzungskraft und – und ich sage das ausdrücklich so – auch Macht verleiht.

Das müßte eigentlich genügen, um von den politischen Parteien sehr genau in den Blick genommen zu werden, genügt aber offenkundig nicht. Nach wie vor glauben diese – und zwar einvernehmlich – , den berühmten Artikel 21 des Grundgesetzes als gemeinsames Monopol auf die politische Willensbildung interpretieren und andere daran Beteiligte, zu denen natürlich auch die Wirtschaft gehört, ausblenden und allein dadurch marginalisieren zu können. Daß dies kurzsichtig ist und geradezu zwangsläufig zu Gegenbewegungen führen muß, sollte jedem klar sein, der politische Zusammenhänge zu begreifen sucht. Daß sich weltweit politische Parteien schon selbst als Bewegungen neu erfinden, um damit ihre eigene Stagnation zu überwinden und an der Erfolgsgeschichte sozialer, zivilgesellschaftlicher Bewegungen zu partizipieren, ist ein Indiz dafür, wie gefährlich Scheuklappen dieser Art sein können.

Diesem Heraustritt aus der Nische steht gegenüber, daß die zivilgesellschaftlichen Organisationen im Gegensatz zu allen anderen gesellschaftlich relevanten Bereichen, die sich in der Mitte der Gesellschaft bewegen, kaum öffentlich Auskunft über ihr Handeln geben müssen. Den Parteien beispielsweise ist durch den erwähnten Art. 21 GG die Verpflichtung auferlegt: „Sie müssen über die Herkunft und die Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“ Zu Recht ist immer wieder darüber gestritten worden, ob die Parteien dieser Pflicht in hinreichendem Maße nachkommen; der Grundsatz aber steht fest. Ebenso ist unstrittig, was mit „öffentlich“ hier gemeint ist: die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger, nicht etwa nur eine dazu bestimmte Staatsbehörde. Denn Hegels Diktum vom über allen Interessen stehenden, selbst nicht Partei ergreifenden Staat gilt, wenn es denn überhaupt je gegolten ist, im modernen Staatswesen aus vielen Gründen nicht mehr. Jedem interessierten Bürger, jeder

interessierten Bürgerin muß die Möglichkeit eingeräumt sein, sich zu den öffentlichen Angelegenheiten kundig zu machen. Dies gehört insoweit zu den Bürgerrechten und erstreckt sich angesichts der gerade zitierten Entwicklung der Zivilgesellschaft seit der Erarbeitung des Grundgesetzes ganz gewiß auch auf deren Akteure. Sie sind bedeutende Dienstleister, Themenanwälte, Wächter, Mittler, Selbsthilfeorganisationen, Gemeinschaften und Mitgestalter einer entstaatlichen Politik, allesamt daher im öffentlichen Raum unterwegs. Auch die kleinen unter ihnen, die vielleicht nicht zu Unrecht für sich in Anspruch nehmen, an der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe der Zivilgesellschaft nicht teilzunehmen, können sich daher weder selbst davon freistellen noch grundsätzlich von anderer Seite freigestellt werden. Auf wichtige Begrenzungen komme ich noch zu sprechen, aber im Grundsatz muß klar sein, daß

1. bedeutende Gruppen der Gesellschaft sich einer Verantwortlichkeit gegenüber der Gesellschaft insgesamt nicht entziehen können,
2. dies zunächst für alle Akteure innerhalb dieser Gruppen gilt, und
3. daß zivilgesellschaftliche Akteure sich schon deshalb dieser Verantwortlichkeit nicht entziehen können, weil gerade sie ja für sich in Anspruch nehmen, nicht Partikularinteressen, sondern dem allgemeinen Wohl auf irgendeine Weise zu dienen.

Die derzeitige Scheu vieler zivilgesellschaftlicher Akteure vor mehr Transparenz ist daher nicht oder nicht mehr tragbar. Zu verbessern ist dieser Zustand durch

- eine umfassende Selbstverpflichtung, die diesen Namen verdient, oder
- durch eine gesetzliche Regelung.

Angesichts der Tatsache, daß keines der transparenzbefördernden Instrumente, die die Zivilgesellschaft selbst entwickelt hat, bisher eine wirkliche Breitenwirkung entfaltet hat, gewinnt der Ruf nach gesetzlicher Regelung an Resonanz. Auf dem 72. Deutschen Juristentag, der im September 2018 in Leipzig stattfinden wird, wird im Zusammenhang mit einer Debatte über die Einrichtung einer zentralen Fachbehörde für die Zivilgesellschaft nach britischem Muster auch das Transparenzargument eine wichtige Rolle spielen. Seit 1. Oktober diesen Jahres sind durch die Umsetzung der 4. EU-Geldwäsche-Richtlinie von allen zivilgesellschaftlichen Organisationen mit Ausnahme der Treuhandstiftungen und nicht eingetragenen Vereine entweder durch vorhandene Register oder durch das eigens neue geschaffene Transparenzregister zumindest Minimaldaten und zumindest in beschränktem Umfang öffentlich zugänglich. Bei der EU ist inzwischen die 5. Geldwäsche-Richtlinie in Vorbereitung, und wir können mit Sicherheit davon ausgehen, daß sie Präzisierungen und Verschärfungen mit sich bringen wird. Daß auch Treuhandstiftungen und vermutlich auch nicht eingetragene Vereine zu Transparenzzwecken registriert werden müssen, halte ich in diesem Zusammenhang für eine Frage der Zeit.

Nicht zuletzt unserem heutigen Gastgeber Transparency International ist es zu verdanken, daß Korruption heute als sittenwidrig eingestuft wird. Es muß jederzeit deutlich sein, daß zivilgesellschaftliche Akteure daran nicht beteiligt sind. Die Frage, ob und ggf. in welchem Umfang zivilgesellschaftliche Organisationen an illegalen Korruptions-, Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsaktionen beteiligt sind oder waren, hat schon seit 2001 die demokratietheoretischen Argumente für mehr Transparenz überlagert. Diese Debatte wird angefacht

1. durch die Tatsache, daß Mißtrauen heute die vorherrschende Grundhaltung im öffentlichen Raum darstellt – woran die politisch und wirtschaftlich einflußreichsten Akteure, weiß Gott, nicht unschuldig sind; und
2. dadurch, daß in allen Enthüllungen, etwa über *Panama*- oder *Paradise-Papers*, wengleich nicht immer zu Recht und nicht in sehr großem Umfang, Stiftungen und andere zivilgesellschaftliche Akteure auftauchen.

Schon seit 2008 mußten sich US-amerikanische Behörden vorhalten lassen, sie würden anerkannte gemeinnützige Organisationen pauschal als Geldgeber des Terrorismus und Netzwerke aggressiven Protests verdächtigen. Die internationale Organisation FATF war der gleichen Meinung. Daß Organisationen wie das amerikanische Rote Kreuz oder die über 150 Jahre alte deutsche Organisation Missio (früher König-Ludwig-Missionsverein) auf eine schwarze Liste gerieten und es keinerlei Verfahren gab, wie sie daraus wieder gestrichen werden konnten, ist unter Gesichtspunkten der Herrschaft des Rechts vehement zu kritisieren, ändert aber nichts daran, daß sich Organisationen der Zivilgesellschaft mit derlei Vorwürfen auseinandersetzen müssen, zumal sie nicht vollständig unberechtigt sind. So zu tun, als ob es diese Vorwürfe nicht gäbe, ist jedenfalls keine adäquate Strategie. So lange sie auch nur ansatzweise verfolgt wird, bleibt die oft beklagte Marginalisierung, Nichtbeachtung und Verniedlichung zivilgesellschaftlichen Handelns ebenso Realität, wie der Vorwurf im Raum bleibt.

Die Organisationen der Zivilgesellschaft müssen sich zudem mit einem ganz anderen Vorwurf auseinandersetzen, der vor allem von politischer Seite immer wieder erhoben wird. Sie vertreten, so heißt es, nur ihre oft wenigen Mitglieder oder ihre eigene Organisation, also eben gerade nicht allgemeine, sondern Partikularinteressen und hätten schon deshalb keine demokratische Legitimation, um sich zu allgemeinen politischen Fragen zu äußern. In einem bekannten Fall wurde eine ursprünglich gegen zusätzliche illegale Parteienfinanzierung gerichtete Klausel aus dem Anwendungserlaß zur Abgabenordnung benutzt, um eine unbequeme zivilgesellschaftliche Organisation mit diesem Argument auszuschalten.

Gegen das Argument, nicht von einer *volonté generale*, also einem allgemeinen Wählerwillen getragen zu sein, hat die Zivilgesellschaft im Kern kein Gegenargument. Das ist, völlig unabhängig von der Mitgliederzahl eines Vereins, nun einmal so und, da zum Wesenskern einer freiwilligen Organisation gehörig,

nicht änderbar. Auch ist die Gemeinwohlorientierung eines zivilgesellschaftlichen Akteurs notwendigerweise und inhärent stets eine subjektive. Es ist trotzdem ein absurdes Argument, denn zu Ende gedacht, könnte sich dann auch keine einzelne Bürgerin, kein Wissenschaftler, kein Journalist öffentlich äußern, was viele von grundsätzlicher Zustimmung getragen und durchaus meinungsbildend tun. Aber entkräften läßt sich das Argument nur dadurch, daß eine alternative Legitimation glaubhaft dargestellt wird. Diese aber liegt wesentlich die öffentliche Verantwortlichkeit (*accountability*), die sich auf Offenlegung (*disclosure*) von zumindest

- Mittelherkunft,
- Mittelverwendung und
- Entscheidungsprozessen

gegenüber jedermann stützt, damit die jeweiligen Beiträge als Debattenbeiträge im Rahmen der von Jürgen Habermas so benannten deliberativen Demokratie qualifiziert, eingeordnet, analysiert und fruchtbar gemacht werden können. Gerade dieser Punkt sollte den Organisationen selbst besonders am Herzen liegen, gehört doch der lange Marsch hin zu einer partizipativeren Demokratie zur Kernsubstanz modernen zivilgesellschaftlichen Selbstverständnisses. Dies heißt, letztlich kommt es auf einen Handel an, bei dem Offenlegung und – ernsthafte, nicht symbolhafte – Anerkennung gegeneinander stehen. Soll der Staat die Zivilgesellschaft als gleichrangigen öffentlichen Akteur anerkennen, so kann er eine erheblich verbesserte Offenlegung verlangen. Will die Zivilgesellschaft mehr und ernsthaft als Partner anerkannt werden, muß sie mehr Transparenz anbieten.

Allerdings ist das nicht so einfach, wie es auf den ersten Blick scheint. Transparenz ist zunächst ein Schlagwort ohne sehr viel konkreten Inhalt. Sie bedarf einer Rahmensetzung, der Festlegung von Kriterien und eines Verfahrens. Zu alledem gibt es einige Ansätze, aber bei weitem keinen Konsens oder gar eine Verbindlichkeit. So ist das Hauptkriterium des vom Deutschen Zentralinstitut für soziale Fragen vergebenen Spendensiegels das Verhältnis zwischen Spendenaufkommen und dazugehörigem Akquiseaufwand. Dies ist für die Spender überaus wichtig, aber bietet kein vollständiges Bild einer Organisation, was das DZI wohlgerne auch nicht behauptet. Das Transparenzregister gemäß EU-Geldwäsche-Richtlinie ist vor allem an den Namen der entscheidungsbefugten Personen interessiert, um daraus wirtschaftliche Interessen abzuleiten. Wie der mit der Führung des Registers beauftragte Bundesanzeiger-Verlag das fachlich bewältigen soll, bleibt zunächst sein Geheimnis. Zur Beantwortung der gerade genannten drei Grundfragen trägt dieser Ansatz wenig bei. Die Initiative Transparente Zivilgesellschaft verschafft sich einen brauchbaren Überblick über die Tätigkeit ihrer Unterzeichner, allerdings nur auf der Basis einer mangels Ressourcen kaum kontrollierten Selbstverpflichtung.

Völlig ungeklärt ist schließlich die Frage der Grundgesamtheit, denn kein Verein und keine Stiftung ist verpflichtet, über das, was sie Vereins- und Handelsregistern, Finanzämtern, Stiftungsbehörden und im Einzelfall unterschiedlichen Fachbehörden offenlegen müssen, das aber durchweg dort unter Verschluss bleibt, der Öffentlichkeit irgendetwas mitzuteilen. Die große Mehrzahl der Organisationen macht von diesem Verschwiegensheitsrecht Gebrauch. Und das, was man bekommt, ist mangels Kriterien untereinander nicht vergleichbar, sodaß wissenschaftliche Auswertungen immer defizitär sind. Alle veröffentlichten aggregierten Finanzangaben haben, so pauschal muß man das leider sagen, nur wenig Bezug zur Realität.

Schon gar nicht läßt sich nachprüfen, ob das Argument, aus betrieblichen oder sachlichen Gründen müsse die Auskunft verweigert oder jedenfalls nicht veröffentlicht werden, im Einzelfall berechtigt ist. Natürlich gibt es solche Fälle. Weder kann einem im Wettbewerb mit anderen staatlichen und nicht-staatlichen Anbietern stehenden Wohlfahrtsverband eine komplette Offenlegung der Innenkalkulation zugemutet werden, noch darf eine Organisation mit sensiblen Projekten, etwa in Tibet, der Türkei oder Nordkorea, durch zuviel Offenlegung Projekt und Mitarbeiter gefährden. Selbstverständlich sind an Organisationen mit größerer Außenwirkung andere Anforderungen zu stellen als an kleine gemeinschaftsbildende Vereinigungen ohne Außenwirkung. Aber gerade das letzte Beispiel zeigt auch, daß die Güterabwägung nicht leicht ist und nicht unbedingt einer Selbsteinschätzung allein überlassen bleiben darf. Auch extremistische Zellen fangen klein an. Gebraucht wird eine Instanz gleich welcher Art, deren Urteil sich alle Organisationen der Zivilgesellschaft sei es freiwillig, sei es aufgrund gesetzlicher Vorgaben, unterwerfen.

Es wird, so meine ich, deutlich, daß wir einerseits hier einen Handlungsbedarf erkennen müssen, an dessen Inangriffnahme die Zivilgesellschaft selbst ein hohes Interesse haben sollte – nicht um „das schlimmste zu verhüten“, sondern um eine umfassende, systematische, vernünftige, moderne und vor allem zur Abwehr von Angriffen auf die Zivilgesellschaft geeignete Regelung zu erarbeiten. Die Alternative ist, weiterzumachen wie bisher und in Kauf zu nehmen, daß ein Einzelfall, irgendein kleiner oder großer Skandal, unsere allzeit zu Aktionismus bereiten Politiker ermuntert, durch einen gesetzgeberischen Schnellschuß eine Rechtslage herzustellen, mit der niemand wirklich leben kann. Zu fordern ist daher nicht die sofortige Einführung von mehr Transparenz, sondern eine zügige und verantwortungsvolle Erarbeitung eines Transparenzsystems, das den Grundsätzen einer offenen Gesellschaft und der Verantwortlichkeit der sie mitgestaltenden Akteure ebenso gerecht wird wie der Handlungslogik und den schützenswerten Vertraulichkeiten ihrer zivilgesellschaftlichen Akteure.

\*\*\*\*\*