

Demokratische Teilhabe der Zivilgesellschaft in der Corona-Pandemie



Demokratische Teilhabe der Zivilgesellschaft in der Corona-Pandemie

Während die Zustimmung zu Parteien abnimmt, gewinnen zivilgesellschaftlichen Organisationen stetig neue Mitglieder (siehe: [Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung](#)). Diese Entwicklung hat unterschiedliche Gründe. So spielt das **zunehmende Selbstverständnis der Gesellschaft als plural und divers** eine Rolle. Außerdem werden wichtige Themen wie Klimaschutz und internationale Solidarität aus Sicht vieler von den Parteien nicht ausreichend beachtet.

Zivilgesellschaftliches Engagement ist **vielfältig**. Es reicht von der Arbeit in Sport- und Musikvereinen bis zur Übernahme von eigentlich sozialstaatlichen Aufgaben wie der Versorgung von Geflüchteten oder älteren Menschen. Zivilgesellschaftliche Organisationen setzen sich für die Rechte von benachteiligten Gruppen ein und für mehr Gerechtigkeit.

Die Arbeit der Zivilgesellschaft **stärkt den gesellschaftlichen Zusammenhalt**. Das zeigt sich auch in der Corona-Krise: Die Zivilgesellschaft engagiert sich vielfältig im Katastrophenschutz und in der Gesundheitsversorgung, und sie pocht auch jetzt immer wieder auf Solidarität. So machen sich viele Vereine stark für den Schutz von gewaltbetroffenen Frauen und Kindern, für eine menschenwürdige Unterbringung von Geflüchteten und die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

Dieses Engagement ist zentral für unser friedliches, demokratisches Zusammenleben. Die Zivilgesellschaft muss am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess teilnehmen sowie die Möglichkeit haben, auf hoheitliche Sachentscheidungen Einfluss zu nehmen (vgl. [WD-Ausarbeitung](#)). Neben den Parteien spielen zivilgesellschaftliche Organisationen eine wichtige, eigene Rolle in der Demokratie. Im Idealfall trägt die Zivilgesellschaft „durch die Verbindung von interner Sozialisation und externem Sprachrohr zu gesellschaftlichem Zusammenhalt und einer funktionierenden Demokratie bei“ ([WZB-Bericht](#), S. 65).

Zivilgesellschaftliche Organisationen als politische Akteure

Nach [Art. 21 Abs. 1 GG](#) wirken die Parteien „bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“. Dass sie nur „mitwirken“, eröffnet ausdrücklich Raum für weitere Akteure wie zivilgesellschaftliche Organisationen.

In der Tat sind zivilgesellschaftliche Organisationen wichtige politische Akteure. Sie verschaffen insbesondere den **Gesellschaftsgruppen und Themen Gehör**, die sonst in der Politik und in anderen Machtstrukturen **unterrepräsentiert** sind. Sie **bündeln Minderheits- und Mehrheitsbedürfnisse** und artikulieren die Probleme der Menschen, die in Entscheidungsprozessen leicht übersehen werden. Die Politik profitiert von den so eingebrachten Perspektiven und ist auf diese zivilgesellschaftliche Expertise angewiesen. Umgekehrt vermeidet die Einbindung der Zivilgesellschaft in demokratische Prozesse eine Aufspaltung der Gesellschaft in viele unterschiedliche Interessengruppen und damit eine Desintegration.

Das **originäre Recht der Zivilgesellschaft**, die politischen Willens- und Meinungsbildung mitzugestalten, muss die Regierung **auch in Krisenzeiten** bei den parlamentarischen Abläufen beachten. Daneben steht die Zivilgesellschaft selbst in der Pflicht, politisch aktiv zu bleiben und auch in Zeiten von verkürzten Gesetzgebungsverfahren und erweiterten Ermächtigungen der Exekutive demokratische Teilhabe- und Freiheitsrechte einzufordern und auszuüben (siehe dazu [Strachwitz](#), für die Maecenata-Stiftung).

Wenn Menschen wahrnehmen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen auch in einer Ausnahmesituation gehört werden, kann das ihr **Vertrauen in staatliche Maßnahmen** etwa zum Infektionsschutz sowie deren Befolgung fördern. Wird die Zivilgesellschaft einbezogen, erhöht das die Chancen, dass Gesetze und Maßnahmen wo nötig nachjustiert werden und schlussendlich dem Gemeinwohl dienen. Wird die Zivilgesellschaft hingegen an den Rand gedrängt, erhöht das die Gefahr, dass sich eine geschlossene und auf nationalistische Lösungen fokussierte Gesellschaft entwickelt (ebd.).

Ausreichende Finanzierung des Zivilgesellschaftssektors als Voraussetzung demokratischer Teilhabe und neuer digitaler Beteiligungsformen

Für zivilgesellschaftliche Organisationen bringt die Corona-Pandemie **große finanzielle Sorgen** mit sich. Viele sind in ihrer [wirtschaftlichen Existenz bedroht](#), etwa weil Spenden und Fördermittel von Unternehmen und Stiftungen wegzubrechen drohen und viele Fundraising-Events ausfallen. Dieser Bedrohung setzten die bislang aufgelegten staatlichen Hilfsmaßnahmen bisher kaum etwas entgegen. Dabei ist das Überleben zivilgesellschaftlicher Organisationen für die Demokratie wesentlich und erfordert, dass sie ausreichend finanziert sind.

Dieser Monitoring-Beitrag zur Situation der Zivilgesellschaft in der Pandemie widmet sich der Frage, wie sich die Corona-Krise auf den **Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft** auswirkt und nimmt dabei die Frage nach **finanzieller Rettungsangebote** mit in den Blick.

Untersucht wird außerdem, wie sich die **Corona-Maßnahmen seit Beginn der Pandemie** Anfang März 2020 auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft an den politischen Entscheidungsprozessen auswirken. Wie ist es zivilgesellschaftliche Akteur*innen gelungen, an politischen Prozessen mitzuwirken und wo kam die demokratische Teilhabe zu kurz?

Ebenfalls beleuchtet werden die **Chancen**, die sich aus digitalen Beteiligungsformen für die Zivilgesellschaft ergeben könnten – auch für die Zeit nach der Krise.

I. Teilhaberechte der Zivilgesellschaft und krisenbedingte Herausforderungen

Laut der [OECD](#) muss demokratische Teilhabe der Bürger*innen auf drei Stufen verwirklicht werden: (1) **Information** der Zivilgesellschaft über Entscheidungsprozesse, (2) **Beratung** mit der Zivilgesellschaft während der Entscheidungsprozesse, (3) tatsächliche **Mitentscheidung**.

In Deutschland hat die Zivilgesellschaft einige etablierte Teilhaberechte, wobei Informations- und Beratungsrechte traditionell weit stärker ausgeformt sind als echte Mitentscheidungsrechte.

Informationsrechte der Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaftliche Organisationen können sich nur dann effektiv beteiligen, wenn sie umfassend und rechtzeitig über anstehende Entscheidungen informiert sind. Die Informationsrechte der Öffentlichkeit sind also die entscheidende Grundlage für alle weiteren Beteiligungsrechte. Informationsrechte sind als Existenzbedingung der aktiven Zivilgesellschaft daher in verschiedenen Kontexten und Formen rechtlich vorgesehen.

Wichtig ist dies vor allem in der Gesetzgebung. So müssen die Sitzungen des Bundestages nach [Artikel 42 des Grundgesetzes \(GG\)](#) öffentlich stattfinden. Ausschuss-Sitzungen, in denen die Detailarbeit an Gesetzesentwürfen stattfindet, sind zwar nach [§ 69 der](#)

[Geschäftsordnung des Bundestages \(GOBT\)](#) grundsätzlich nicht öffentlich. Allerdings finden in den Ausschüssen öffentliche Anhörungen statt ([§ 70 GOBT](#)), in denen Sachverständige und Interessenvertreter*innen zu Gesetzesvorhaben gehört und befragt werden.

Auch in der Verwaltung sind Informationsrechte vorgesehen. Zum Beispiel müssen die Entwürfe von Plänen frühzeitig öffentlich ausgelegt werden. Dies gilt sowohl für gewöhnliche Bebauungs-Pläne (vgl. etwa [§ 3 Absatz 1 des Baugesetzbuchs](#)) als auch für Großvorhaben wie Autobahnen, Flughäfen oder Bahnhöfe (z. B. „Stuttgart 21“) oder Genehmigungen für größere Industrieprojekte ([§ 10 Absatz 3 Satz 1 des Bundesimmissionsschutzgesetzes](#)).

Darüber hinaus besteht ein allgemeiner Informationsanspruch über die Tätigkeit staatlicher Stellen, der sich aus den Informationsfreiheitsgesetzen des [Bundes](#) und der Länder ergibt. Er wird ergänzt durch spezielle Informationsrechte in Bezug auf [Umweltinformationen](#) und [Verbraucherinformationen](#). Die GFF unterstützt etwa [Transparenz-Klagen](#) nach diesen Gesetzen.

Beteiligungs- und Anhörungsrechte der Zivilgesellschaft

Beteiligungs- und Anhörungsrechte bauen häufig auf den genannten Informationsrechten auf bzw. hängen mit ihnen zusammen.

Anhörungen von Sachverständigen und Interessenvertreter*innen in den Ausschüssen des Bundestags ermöglichen es der Zivilgesellschaft insbesondere, eigene Positionen in den Gesetzgebungsprozess einzubringen. Auch in **Planungs- und Genehmigungsverfahren** dient die Information dazu, eine Beteiligung der Öffentlichkeit zu ermöglichen. Anhörungsrechte geben Einzelpersonen ebenso wie zivilgesellschaftlichen Organisationen das Recht, ihre Einwände gegen behördliche Vorhaben geltend zu machen, und umfassen einen Anspruch auf Berücksichtigung und Prüfung dieser Einwände durch die Verwaltung. Auch das Petitionsrecht nach [Artikel 17 GG](#) eröffnet der Zivilgesellschaft die Möglichkeit, aktiv gestalterisch auf politische Prozesse einzuwirken.

Mitentscheidungsrechte der Zivilgesellschaft

Im Gegensatz zu Informations- und Mitwirkungsrechten sind **echte Mitentscheidungsrechte** der Zivilgesellschaft allerdings **die Ausnahme**. Das Grundgesetz setzt auf die repräsentative statt auf die direkte Demokratie. Verbindliche Volksentscheide auf Bundesebene sieht das Grundgesetz deswegen nicht vor, außer für die Neugliederung des Bundesgebiets ([Artikel 29 GG](#)). Anders ist es auf Landes- und Kommunal-Ebene: So sehen die Landesverfassungen und Gemeindeordnungen Volksentscheide bzw. Bürgerbegehren vor (siehe etwa [Artikel 3 der Berliner Verfassung](#)).

Veränderte Rahmenbedingungen in der Corona-Pandemie

Die Corona-Krise **verändert die Rahmenbedingungen** für die Teilhabe zivilgesellschaftlicher Organisationen an staatlichen Entscheidungsprozessen. Teilweise wird Teilhabe stark erschwert.

Dies gilt für verschiedene Beteiligungsformen in unterschiedlichem Maße. So kann etwa die verfassungsrechtlich gebotene Öffentlichkeit von Sitzungen des Bundestages eher unproblematisch durch digitale Streaming-Lösungen hergestellt werden. Anhörungen und Stellungnahmen können grundsätzlich ebenfalls digital durchgeführt werden.

Doch obwohl Beteiligung technisch möglich ist, erschweren die **zeitlich verkürzten Verfahren** sie in der Corona-Krise deutlich. Entscheidungsträger*innen stehen unter **Handlungsdruck**, sodass die Gefahr besteht, dass sie zivilgesellschaftliche Akteur*innen nicht oder nur reduziert einbeziehen.

Im nächsten Abschnitt untersuchen wir, welche Veränderungen in den vergangenen Monaten zu beobachten waren und wie sie rechtlich zu bewerten sind.

II. Monitoring zur Teilhabe der Zivilgesellschaft in der Corona-Krise

Eine **Bilanz** der demokratischen Teilhabe zivilgesellschaftlicher Organisationen während der Corona-Krise **fällt gemischt aus**: An einigen Stellen wird zivilgesellschaftliche Teilhabe vernachlässigt, an anderen hingegen finden sich positive und innovative Ansätze, die über die gegenwärtige Krise hinaus genutzt werden sollten.

Vernachlässigung zivilgesellschaftlicher Teilhabe beim Erlass von „Corona-Verordnungen“

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an Entscheidungen, die unmittelbar die Pandemiebekämpfung betreffen, kam häufig zu kurz.

Dies betrifft insbesondere die Entscheidungsprozesse rund um die **ersten Eindämmungsmaßnahmen im März 2020** durch Rechtsverordnungen der Exekutive. Als Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen sowie Schul- und Kitaschließungen verhängt wurden, war beispielsweise übersehen oder vernachlässigt worden, dass hierdurch die Gefahr [häuslicher Gewalt gegen Frauen und Kinder zunehmen würde](#). Denn zivilgesellschaftliche Organisationen wie Frauenhäuser und Kinderschutzbund wurden bei den Entscheidungsprozessen nicht gehört. Erst durch die medialen Reaktionen im Nachgang der Entscheidungen wurde ihre Stimme einbezogen.

Doch auch bei den **Lockerungsmaßnahmen** entzündete sich Kritik daran, dass wirtschaftliche Belange scheinbar stärker als soziale Belange berücksichtigt wurden. Bemängelt wurde beispielsweise, dass sich die Maßnahmen nicht ausreichend mit den [Rechten von Kindern](#) auf Chancengleichheit und Bildung befassen. Auch berge die unzureichende Unterstützung von Familien die Gefahr eines [Rückfalls in frühere Geschlechterrollen](#). Dabei wurde auch thematisiert, dass die beratenden Expert*innen in der Regel männlich waren. Vor allem die einflussreiche [Leopoldina-Studie](#) wurde vielfach wegen ihrer wenig diversen Verfasser*innen [kritisiert](#): Frauen, Menschen mit Zuwanderungsgeschichte und jüngere Menschen sind unter den Leopoldina-Expert*innen auffällig unterrepräsentiert. Es ist naheliegend, dass sich diese mangelnde Diversität auch inhaltlich in den Empfehlungen an die Bundesregierung niederschlägt. Das ist problematisch, weil die Frage, welche Einschränkungen zuerst gelockert werden sollten, in erster Linie [keine wissenschaftliche, sondern eine politische Frage](#) ist, bei der die Zivilgesellschaft daher möglichst umfassend zu Wort kommen sollte.

Die Entscheidungsprozesse während der Corona-Krise offenbaren außerdem teilweise **typische Gefahren einer Rechtssetzung durch die Exekutive**, also die Regierung und die Ministerien und Behörden. Diese kann zwar in der Regel schneller und flexibler agieren als die Legislative, also die Parlamente.

Das Parlament ist im Vergleich zur Regierung die demokratischere Institution – allein schon deswegen, weil die Abgeordneten im Gegensatz zu Regierungsmitgliedern unmittelbar von der Bevölkerung gewählt werden. Daher hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Demokratieprinzip (Artikel 20 Absatz 2 GG) den Grundsatz abgeleitet, dass der parlamentarische Gesetzgeber alle für die Grundrechtsausübung „wesentlichen“ Entscheidungen hinreichend deutlich vorzeichnen muss – und eben nicht allein der Exekutive überlassen darf (sog. „**Wesentlichkeitsgrundsatz**“).

Dieser Grundsatz darf auch in der gegenwärtigen Krise nicht aus dem Blick geraten. Daher ist die Gesetzgebung gefragt, **nachzujustieren** und für die getroffenen Maßnahmen die bisher fehlenden Rechtsgrundlagen im Infektionsschutzgesetz zu schaffen. Außerdem müssen die Grenzen exekutiver Rechtsetzungsbefugnisse laufend kritisch hinterfragt werden, wie es beispielsweise im Bereich des Versammlungsrechts geschieht (siehe dazu unsere [Kurzstudie](#) zum Versammlungsrecht).

Risiken parlamentarischer „Schnellverfahren“

Doch auch im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren werden zivilgesellschaftliche Organisationen derzeit **nicht ausreichend einbezogen**. Ausdruck des parlamentarischen Krisenmodus ist eine Gesetzgebung im „Schnellverfahren“, bei der keine Anhörungen von Vertreter*innen der Zivilgesellschaft stattfinden oder Stellungnahmen abgegeben werden können.

Zu Beginn der Corona-Krise fielen sonst übliche Anhörungen zivilgesellschaftlicher Akteur*innen selbst bei den grundlegenden Gesetzesvorhaben aus. Dies gilt etwa für das Ende März 2020 verabschiedete „[erste Bevölkerungsschutzgesetz](#)“, mit dem vor allem das Infektionsschutzrecht an die Krise angepasst werden sollte. Der [Bericht des Gesundheitsausschusses](#) umfasst gerade einmal vier Seiten, Anhörungen wurden danach keine durchgeführt. In der Folge gab es von juristischer Seite einige Kritik (s. etwa [Klafki](#), [Möllers](#) und [Kießling](#)) insbesondere daran, dass die unbestimmten Regelungen zu Grundrechtseingriffen in der Generalklausel im [§ 28 des Infektionsschutzgesetzes](#) trotz der bereits damals geltenden massiven Grundrechtsbeschränkungen nicht präzisiert worden waren. Dadurch werde, so die Kritik, der Wesentlichkeitsgrundsatz verletzt (siehe zu diesem Grundsatz den vorherigen Abschnitt).

Auch der [Prozess zum Erlass des „zweiten Bevölkerungsschutzgesetzes“](#) ist von **verkürzten Entscheidungsstrukturen** geprägt. Hier ging es unter anderem um die Ausweitung von Infektionstests und die Aufstockung von Kurzarbeitergeld. Zu dem inzwischen verabschiedeten Gesetzesentwurf fand immerhin am 11.05.2020 eine [Expertenanhörung](#) statt. Wie bedeutend zivilgesellschaftlicher Protest ist, beweist der im selben Gesetz ursprünglich geplante „Immunitätsnachweises“. Gesundheitsminister Spahn nahm ihn schließlich nach erheblichem Widerstand [wieder zurück](#), um das Vorhaben zunächst dem Ethikrat vorzulegen. Dieser Vorgang verdeutlicht, dass gesellschaftlich hoch umstrittene Fragen umfangreich und pluralistisch diskutiert werden müssen – gerade, wenn es um Maßnahmen geht, die nur dann wirksam sind, wenn sie breit akzeptiert werden.

Wie wichtig die Einbindung der Zivilgesellschaft in Gesetzgebungsverfahren für den Schutz der Grundrechte ist, zeigen auch **Beispiele aus den Bundesländern**. So wurde das Landesinfektionsschutz-Gesetz in **Bayern** im Eilverfahren und ohne nennenswerte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure durch das Parlament gebracht. Resultat war unter anderem die [Möglichkeit einer Zwangsverpflichtung von Ärzt*innen](#), die vielfach [für verfassungswidrig gehalten](#) wurde. Die Landesregierung in **Nordrhein-Westfalen** dagegen, die ursprünglich ähnliches geplant hatte, ist hiervon nach [erheblichen Protesten](#) und

[Sachverständigenanhörungen](#) abgerückt und hat stattdessen ein Freiwilligenverzeichnis eingeführt.

Ein weiteres Beispiel für eine fruchtbare Einbindung der Zivilgesellschaft in gesetzgeberische Entscheidungsprozesse ist die Diskussion um „**Corona-Tracing-Apps**“, die eine Rückverfolgung von Infektionsketten ermöglichen sollen. Hier wurde ein erster Gesetzesentwurf nach Protesten zivilgesellschaftlicher Akteur*innen wegen datenschutzrechtlicher Mängel zurückgezogen (ausführlich hierzu unsere [Kurzstudie zu „Corona-Apps](#)“, S. 8).

Fehlender „Rettungsschirm Zivilgesellschaft“

[Auch die Gesetze zu Corona-Hilfen](#) im Umfang von 600 Milliarden Euro wurden im Schnellverfahren verabschiedet. Nach dem [Bericht des zuständigen Sozialausschusses](#) fanden auch hierzu keine öffentlichen Anhörungen statt. Die im Gesetz vorgesehenen umfassenden wirtschaftlichen Hilfsmaßnahmen waren ohne Frage dringlich, doch führte das Schnellverfahren dazu, dass Belange der Zivilgesellschaft unter den Tisch fielen.

Bedauerlicherweise gibt es so auch keinen „**Rettungsschirm**“ für gemeinnützige zivilgesellschaftliche Organisationen, obwohl dieser dringend benötigt wird. Die bestehenden Soforthilfeprogramme von Bund und [Ländern](#) sowie die Notkreditprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) stehen gemeinnützigen zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht offen, sofern die nicht vornehmlich gewerblich tätig sind. Die Krise macht also auch deutlich, wie eingeschränkt der Blick des Staates auf diesen Sektor ist, zu [dem etwa 600.000 gemeinnützige Organisationen mit 30 Millionen Engagierten und mehr als 3 Millionen Angestellten zählen](#). Kleinere gemeinnützige Vereine, die sich kritisch in gesellschaftspolitische Geschehen einbringen, werden in der aktuellen Krise übersehen.

Gerade kleinere zivilgesellschaftliche Organisationen leiden finanziell unter der Corona-Krise. Neben dem Wegfall von Spenden und Fördermittel von Unternehmen und Stiftungen und dem Ausfall von Fundraising-Events spielt auch die **Finanzierung durch Projektmittel** eine große Rolle. Projektförderungen werden häufig an Projektergebnisse gekoppelt, die in der aktuellen Lage nicht erbracht werden können. Projektmittel ermöglichen in der Regel keinen Aufbau finanzieller Rücklagen. Außerdem ist es gemeinnützigen Organisationen generell nur erlaubt, gemäßigt Gewinne zu erwirtschaften oder Vermögen zu bilden, so dass die Möglichkeit, finanzielle Polster für Krisenzeiten zu schaffen, nur begrenzt besteht.

Studien und offene Briefe machen darauf aufmerksam, wie gefährlich die Krise gerade für kleine gemeinnützige zivilgesellschaftliche Organisationen ist. Die Studie [„Lokal kreativ, digital herausgefordert, finanziell unter Druck. Die Lage des freiwilligen Engagements in der ersten Phase der Corona-Krise“](#) vom Stifterverband zeigt, welche unentbehrlichen Beiträge die Zivilgesellschaft zur Bewältigung der Pandemie leistet, wie stark sie von den Auswirkungen der Krise betroffen ist – und dass staatliche Hilfen erforderlich sind. Außerdem veröffentlichten DNR, VENRO und Klima Allianz einen [Brief an die Politik](#), in dem sie den dringenden Handlungsbedarf zum Schutz von gemeinwohlorientierten Organisationen hervorheben. Auch in einem [offenen Brief](#) eines größeren Zusammenschlusses von Dachverbänden und Dachorganisationen wird mehr Solidarität mit dem gemeinnützigen Sektor gefordert und auf die staatliche Verantwortung hingewiesen, geeignete Rahmenbedingungen für die Arbeit von gemeinnützigen zivilgesellschaftlichen Organisationen zu schaffen.

Diese Einschätzungen und Hilferufe **führten bislang nicht zu ausreichenden und konkreten Hilfsmaßnahmen**. Die Bundesländer Berlin, Bremen und Rheinland-Pfalz haben zwar in einer [gemeinsamen Initiative die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen](#)

[gefordert](#). Sie konnten sich im Bundesrat aber nicht durchsetzen: Der Entschließungsantrag erhielt am 5. Juni 2020 nicht die erforderliche Plenarmehrheit. Bei dem Antrag der drei Länder ging es konkret um die Einführung eines Programms zur Unterstützung von gemeinnützigen zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Digitalisierung, da die Umstellung auf digitale Formate in der jetzigen Zeit besonders wichtig sei.

Positiv hervorzuheben ist die vergleichsweise frühe Initiative der Grünen für einen „Rettungsschirm für die Zivilgesellschaft“. In einem [Antrag vom 21. April 2020](#) forderte die Partei „Soforthilfe für kleine und gemeinnützige Organisationen“ in der Corona-Krise und machte deutlich, dass die bestehenden Rettungsschirme nicht ausreichend greifen. Die Soforthilfe-Mittel sollten aus dem Haushalt der Deutsche Stiftung Engagement und Ehrenamt kommen, die sich im Aufbau befindet, und in dem dieses Jahr noch 23 Mio. bereitstehen. Es ist zu hoffen, dass die Bunderegierung diesem Vorschlag folgt.

Immerhin sieht ein [Beschluss des Koalitionsausschusses](#) vom 3. Juni 2020 weitere Hilfen für den Sport und das Ehrenamt vor.

Entstehung neuer digitaler Beteiligungsformen

Die Krise eröffnet die Möglichkeit, über **neue digitale Beteiligungsformen** nachzudenken, um die demokratischen Teilhaberechte der Zivilgesellschaft zu gewährleisten. Dies setzt aber den Ausbau von Digitalisierungsstrukturen voraus, von denen nicht nur Organisationen, sondern sehr viele Menschen profitieren würden.

Der **Informationsanspruch** der Öffentlichkeit kann vergleichsweise einfach im digitalen Raum erfüllt werden. Plenarsitzungen des Bundestages waren schon vor der Krise im [Online-Stream](#), im Radio und im Fernsehen nachzuverfolgen. Auch öffentliche Ausschusssitzungen des Bundestages, insbesondere Anhörungen von Sachverständigen und Interessensvertreter*innen, sind schon seit längerem [online nachzuverfolgen und abrufbar](#). Nun darf nach [§ 126a Absatz 4 GOBT](#) die Öffentlichkeit bei öffentlichen Ausschussberatungen und Anhörungssitzungen auch *ausschließlich* digital hergestellt werden, das heißt unter Ausschluss der physischen Öffentlichkeit. Ähnliches gilt für internationale Veranstaltungen wie den Petersburger Klimadialog, die derzeit häufig nur digital stattfinden können, für die Öffentlichkeit aber [online mitzuverfolgen und abrufbar](#) sind.

Auch **Anhörungs- und weitere Beteiligungsrechte** werden zunehmend digital umgesetzt. So finden auch die Anhörungen zivilgesellschaftlicher Akteur*innen zu Gesetzesvorhaben zunehmend in Online-Konferenzen statt. Zwar sind im Zuge der Corona-Krise auch Anhörungen (vorläufig) ausgefallen (siehe etwa [hier](#) für den Gesundheitsausschuss). Viele öffentliche Anhörungs- und Ausschusssitzungen wurden aber erfolgreich in den digitalen Raum verlegt. Expert*innen wurden per Videokonferenz zugeschaltet, und Interessierte konnten die Sitzungen im Livestream verfolgen. So konnten öffentliche Sachverständigenanhörungen zu umstrittenen Themen wie etwa zur [„Rückholung radioaktiver Abfälle aus der Asse II“](#) oder zu aktuellen Maßnahmen im Kontext der gegenwärtigen Krise (etwa zum [Sozialschutzpaket II](#) oder zum [„Zweiten Bevölkerungsschutzgesetz“](#), vgl. oben) trotz der geltenden Kontaktbeschränkungen durchgeführt werden. Nach den Schnellverfahren der ersten Wochen der Epidemie scheinen digitale Beteiligungsformate im Parlamentsalltag anzukommen.

Neue **Online-Beteiligungsformen** wurden auch für Planungs- und Verwaltungsverfahren eingeführt. Die Planunterlagen in baurechtlichen Verfahren konnten bisher nur persönlich eingesehen werden, etwa in Rathäusern, die nun nicht mehr oder nur eingeschränkt öffentlich zugänglich sind. Auch größere Anhörungen und Erörterungstermine können unter den

geltenden Kontaktbeschränkungen nicht mehr wie gewohnt durchgeführt werden. Daher fielen zu Beginn der Krise Anhörungen aus, sodass [Genehmigungsverfahren ins Stocken gerieten](#). Als Reaktion darauf hat der Bundestag ein [Gesetz zur Online-Beteiligung in Planungsverfahren](#) verabschiedet („[Planungssicherstellungsgesetz](#)“). Darin ist vorgesehen, dass Planunterlagen auch digital ausgelegt und eingesehen werden können – ein klarer Fortschritt gegenüber dem Gang zum Rathaus. Ein Klick im Internet ist deutlich niederschwelliger und zudem von Öffnungszeiten und körperlicher Mobilität unabhängig.

Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass nicht alle Menschen auf Online-Alternativen ausweichen können. Für die Zukunft wäre sowohl ein digitales als auch ein analoges Format begrüßenswert. Auch sind Online-Lösungen nicht immer wirklich gleichwertig.

So ist fraglich, ob das in § 5 des Planungssicherstellungsgesetzes vorgesehene Instrument der „**Online-Konsultationen**“ wirklich ein angemessener Ersatz für Erörterungstermine und Anhörungen ist. Hier ist nur eine Online-Information mit einem Recht zur schriftlichen Stellungnahme verbunden, das den spontanen Austausch zwischen Zivilgesellschaft und Entscheidungsträger*innen nicht zu ersetzen vermag. Daher [kritisierten](#) auch Umweltorganisationen die Regelung.

Auch im Gesellschaftsrecht zeigt sich, dass **Online-Lösungen „analogen“ Austausch nicht immer gleichwertig ersetzen können**. Gerade bei Aktiengesellschaften kann die Zivilgesellschaft durch den Erwerb von Aktien und Teilnahme an Hauptversammlungen intern Kritik an den Geschäften großer Konzerne üben. Diese Proteste werden derzeit faktisch beschnitten. Der Gesetzgeber hat virtuelle Hauptversammlungen [gesetzlich ermöglicht](#), in denen Fragen vorab elektronisch vorzulegen sind. Dies schränkt das umfassende Frage- und Auskunftsrecht nach [§ 131 des Aktiengesetzes](#) erheblich ein und erschwert eine wirkungsvolle Kritik von Anteilseignern auf Hauptversammlungen. Dies [beklagen etwa kritische Aktionäre des deutschen Rüstungskonzerns Rheinmetall](#).

Das Corona-Virus stellt auch die **Mitentscheidungsrechte** der Zivilgesellschaft vor Herausforderungen. Teilweise [scheiterten Bürger*innenbegehren](#), weil die erforderlichen Unterschriften wegen der Kontaktbeschränkungen nicht weiter gesammelt werden konnten, Fristen zur Einreichung des Begehrens aber weiterliefen und schließlich verstrichen. Das ist angesichts der Bedeutung von Bürger*innenbegehren als wichtiges direktdemokratisches Element nicht hinnehmbar: Zivilgesellschaftliche Mitentscheidungsrechte dürfen nicht daran scheitern, dass formale Voraussetzungen unter den gegebenen Umständen nicht eingehalten werden können. Stattdessen ist der Staat gefordert, die Umsetzbarkeit von Bürger*innen- und Volksbegehren auch in der Krise sicherzustellen, etwa durch eine Aussetzung von Fristen und die Förderung und Ermöglichung digitaler Verfahren.

Unabhängig davon findet die Zivilgesellschaft auch hier immer wieder **kreative Lösungen, um Beteiligungs- und Mitentscheidungsrechte durchzusetzen**. So [gelang es einer Initiative in Hamburg](#), kontaktlos (wenn auch kostspielig) Unterschriften zu sammeln, indem sie 17.000 Postwurfsendungen an die Haushalte verteilte, die dann in großer Zahl unterschrieben zurückkamen.

III. Zwischenfazit und Ausblick

Die **Corona-Krise** ist eine **Herausforderung** für die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen an staatlichen Entscheidungsprozessen, da traditionelle Formen der Information, Beteiligung und Mitentscheidung infolge der Kontaktbeschränkungen und Schnellverfahren erschwert oder unmöglich werden.

Zugleich kann die Krise aber auch **einen wichtigen Anstoß geben** in Richtung einer – seit langem geforderten – Digitalisierung von Verwaltung, Regierung und Bürger*innen-Beteiligung. Vor allem Informationsrechte der Zivilgesellschaft sind auf digitalem Wege häufig einfacher zu verwirklichen als in den hergebrachten Formen.

Auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft an Entscheidungsprozessen durch Anhörung und Beratung lässt sich grundsätzlich im Netz verwirklichen. Allerdings ist hier besonders darauf acht zu geben, dass **digitale Alternativen wirklich gleichwertig sind**. Wo ein persönlicher Dialog vorgesehen war, sollte dieser nicht durch eine Kombination bloßer Informations- und schriftlicher Fragerechte ersetzt werden. Denn ein fruchtbarer Austausch von Staat und Zivilgesellschaft lebt auch von Spontaneität und persönlicher Begegnung.

Mitentscheidungsrechte der Bürger*innen durch Volks- oder Bürgerbegehren müssen gerade auch in Zeiten der Krise wirksam sein und vom Staat geschützt werden. Auch hier sind digitale Alternativen sinnvoll und Erfolg versprechend, etwa [Softwarelösungen](#) für ein rechtssicheres Sammeln von Unterschriften.

Alle bestehenden Chancen, die sich aus der Krise für **neue digitale Formen der Beteiligung** ergeben, können nur dann genutzt werden, wenn der Staat seine Aufgabe, den gemeinnützigen Sektor in der Krise zu retten, erfüllt. **Die Zivilgesellschaft darf bei den Schutzprogrammen nicht übersehen werden**. Forderungen nach staatlichen Nothilfen beziehen sich gerade auch auf die Unterstützung des Ausbaus von Digitalisierungsstrukturen. Dies ist wichtig, da bei aller berechtigter Hoffnung, die in digitale Alternativen gesetzt wird, berücksichtigt werden muss, dass bisher nicht alle Organisationen und Akteur*innen gleichermaßen Online-Angebote nutzen können oder wollen.

Neben Organisationen sind auch viele Bevölkerungsgruppen nach wie vor **teilweise von der Nutzung des Internets ausgeschlossen**. Neben älteren Menschen betrifft dies auch Frauen (sog. „[Digital Gender Gap](#)“). Auch die Kosten für Hardware und einen Internetzugang schließen viele Menschen aus, die nicht genug Geld haben. Ein vollständiges Ausweichen auf das Netz kann daher allenfalls vorübergehend eine Lösung sein. Jedenfalls aber kann und sollte die Corona-Krise genutzt werden, um mit neuen digitalen Teilhabemöglichkeiten zu experimentieren und hierfür Akzeptanz auch für die Zeit nach dem Virus zu schaffen.

Dies setzt jedoch voraus, dass die Zivilgesellschaft die Krise überlebt – vor allem wirtschaftlich.

Handlungsempfehlungen an die Politik:

- **Zivilgesellschaftliche Organisationen** stärken den gesellschaftlichen Zusammenhalt, setzen sich für mehr Gerechtigkeit und bringen Themen wie Klimaschutz und internationale Solidarität ein, die oftmals von der Politik vernachlässigt werden. Der Staat trägt vorher die Verantwortung, geeignete Rahmenbedingungen für die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu schaffen.
- **Informationsrechte** als Existenzbedingung der aktiven Zivilgesellschaft sind in verschiedenen Kontexten und Formen rechtlich vorgesehen und müssen auch in Krisenzeiten geschützt werden. Beteiligungs- und Anhörungsrechte bauen häufig auf den genannten Informationsrechten auf bzw. hängen mit ihnen zusammen.
- Die **zeitlich verkürzten Verfahren** in der Corona-Krise erschweren – trotz digitaler Beteiligungsformen – die demokratische Teilhabe deutlich. Politische

Entscheidungsträger*innen dürfen nicht durch zeitlichen Handlungsdruck die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen vernachlässigen.

- Das Landesinfektionsschutz-Gesetz in Bayern wurde im **Eilverfahren** und ohne nennenswerte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure durch das Parlament gebracht. So etwas darf nicht erneut geschehen.
- Gesetze wie zu den **Corona-Hilfen** im Umfang von 600 Milliarden Euro dürfen in der Zukunft nicht ohne die Beteiligung der Zivilgesellschaft verabschiedet werden. Nach dem Bericht des zuständigen Sozialausschusses fanden auch hierzu keine öffentlichen Anhörungen statt.
- Die Politik muss den Forderungen einer Vielzahl von Organisationen nachkommen, einen „**Rettungsschirm** für die Zivilgesellschaft“ schaffen und konkrete Maßnahmen für einen nachhaltigen Schutz von gemeinwohlorientierten und nicht vornehmlich gewerblich tätigen Organisationen erlassen.
- Die Politik muss **Online-Lösungen** für Anhörungs- und Beteiligungsverfahren weiter erforschen und die digitalen Voraussetzungen hierfür bereitstellen.

Demokratische Teilhabe der Zivilgesellschaft in der Corona-Pandemie

Monitoring „Coronavirus und Civic Space in Deutschland“

Autoren:

Greenpeace und Gesellschaft für Freiheitsrechte

Eine juristische Kurzexpertise der Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF)
im Auftrag von Greenpeace

Hamburg, im Juni 2020

➔ **Kein Geld von Industrie und Staat**

Greenpeace ist international, überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie.

Mit gewaltfreien Aktionen kämpft Greenpeace für den Schutz der Lebensgrundlagen.

Mehr als 600.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt.

Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18-0 **Pressestelle** Tel. 040/3 06 18-340, F 040/3 06 18-340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de
Politische Vertretung Berlin Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.** Anna von Gall **Illustration** Shutterstock **Gestaltung** Klasse 3b