

# Veränderungen in den Rahmenbedingungen der österreichischen Zivilgesellschaft

1. Einleitung	12
2. Kontext: Die österreichische Zivilgesellschaft im Kontext politischer Entwicklungen	12
3. Methodik	14
4. Hintergrund: Demokratiekrise und die Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft	15
5. Ergebnisse	17
6. Resümee	22

*Ruth Simsa*

*a.o.Univ.Prof. am  
Institut für Soziologie  
der Wirtschafts-  
universität Wien*

**Auszug aus WISO 2/2019**

**isw**

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40, 4020 Linz, Austria

Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

wiso@isw-linz.at – www.isw-linz.at

*Zivilgesellschaft  
unerlässlich für  
funktionierende  
Demokratie*

## 1. Einleitung

Die Zivilgesellschaft mit ihren vielfältigen Akteuren und Organisationen ist ein wesentlicher Faktor für eine funktionierende Demokratie. Sie ermöglicht Gemeinschaftsbildung als Grundlage für politische Teilhabe, sie bringt neue oder vernachlässigte Themen in die politische Kommunikation, und sie ist häufig wesentlicher Ort der Ausübung von Kritik und Protest. Der politische Charakter von Protestbewegungen, Bürgerinitiativen oder Advocacy-Organisationen ist augenscheinlich. Auch serviceorientierte zivilgesellschaftliche Organisationen, wie Selbsthilfe-Vereine oder Sozialorganisationen, fördern aber, wie Putnam bereits 1993 zeigte, die demokratische Qualität von Gesellschaften, z.B. über die Bildung von Netzwerken, sozialem Vertrauen und gemeinschaftsorientierten Normen und Werten (Putnam, 1993).

*eine starke  
Zivilgesellschaft  
benötigt günstige  
Rahmen-  
bedingungen*

Die Beiträge der Zivilgesellschaft zu Demokratie, Vertrauen und sozialer Sicherheit lassen sich am besten unter angemessenen politischen Rahmenbedingungen realisieren. Eine aktuelle Studie in acht europäischen Ländern zeigt, dass zivilgesellschaftliche Organisationen (CSOs) deutlich resilienter sind, wenn es günstige Bedingungen und eine gute Zusammenarbeit mit dem Staat im jeweiligen Land gibt (Pape et al., 2019). Neben den allgemeinen Bürgerrechten wie Vereinigungsfreiheit oder Meinungsfreiheit spielen die Möglichkeiten der Teilnahme an Gesetzgebungsverfahren, die Informationspolitik der Regierung, die Qualität des Wohlfahrtsstaates und die öffentliche finanzielle Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen eine wichtige Rolle.

Der Artikel untersucht, wie sich die Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Organisationen in Österreich in den letzten Jahren verändert haben. Dazu werden empirische Befunde einer Erhebung des Jahres 2019 mit einer Erhebung aus 2014 verglichen (More-Hollerweger et al., 2014). Die Ergebnisse werden in Bezug zu demokratiepolitischen Befunden gesetzt. Es wird diskutiert, wie weit die Entwicklungen der Rahmenbedingungen für CSOs als Entwicklung hin zu autoritärer agierender Politik zu interpretieren sind.

## 2. Kontext: Die österreichische Zivilgesellschaft im Kontext politischer Entwicklungen

*bis 2015 stabile  
Phase für die  
Zivilgesellschaft*

In der österreichischen Zivilgesellschaft gab es in den letzten Jahren turbulente Entwicklungen. Bis 2015 war eine lange Phase relativer

Stabilität zu beobachten. Zivilgesellschaftliches Engagement insgesamt war ein wichtiger Faktor in der gesellschaftlichen Wohlfahrt und im Engagement. In Österreich wurden im Jahr 2006 wöchentlich knapp 14,7 Millionen Arbeitsstunden geleistet. Umgerechnet in Vollzeitäquivalente, entspricht dies einem Arbeitsvolumen von rund 425.000 Vollzeitbeschäftigten bzw. 13 % der unselbstständig Erwerbstätigen in Österreich (Simsa & Rameder, 2017). Fast die Hälfte (43,8 %) der österreichischen Gesamtbevölkerung ab 15 Jahren, d. h. knapp über 3 Millionen Personen, leistet formelle und/oder informelle Freiwilligenarbeit (Pennerstorfer et al., 2013). Es gab in den letzten Jahren allerdings eine schleichende Verschlechterung der ökonomischen Situation von Nonprofit-Organisationen (Simsa & More-Hollerweger, 2013).

*43,8 % der  
ÖsterreicherInnen  
leisten  
Freiwilligenarbeit*

In Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise kam es zunächst zu einem starken Anstieg des Engagements, Organisationen der Zivilgesellschaft übernahmen, oft mit spontanen Freiwilligen, wesentliche Aufgaben in der Flüchtlingsbetreuung. Gleichzeitig kam es aber auch zu starken Polarisierungen rund um dieses Thema. Die Nationalratswahl 2017 führte zu einer Koalition zwischen ÖVP und FPÖ, die beide einen polarisierenden, stark auf das Flüchtlingsthema bezogenen Wahlkampf gemacht hatten. Auch klassische Sozialthemen und die Frage der Umverteilung wurden mit dem Asylthema verbunden, das „Nationale“ wurde zum Primat der Innen- und Außenpolitik, eine „Anti-Eliten-Politik“ dominierte die Rhetorik. Die ehemalige türkis-blaue Regierungskoalition kann daher als rechtspopulistisch bezeichnet werden.

*NR-Wahl 2017:  
polarisierender Wahlkampf  
von ÖVP und FPÖ*

Im Gegensatz zu den meisten CSOs vertreten rechtspopulistische Parteien exklusive Konzepte von Solidarität (Hofmann et al., 2019). Ausgangspunkt der Studie war daher die Vermutung, dass sich mit dem Regierungswechsel im Jahr 2017 auch Änderungen in den Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft ergeben würden. Tatsächlich setzte das internationale Netzwerk CIVICUS den Status Österreichs im Zivilgesellschafts-Rating herab. Österreich ist demzufolge nach einem Jahr türkis-blauer Regierung nicht mehr „offen“, sondern „eingengt“. Begründet wird dies insbesondere damit, dass die ÖVP-FPÖ-Koalition den strukturierten Dialog mit der organisierten Zivilgesellschaft verweigere, diese öffentlich immer wieder diskreditiere, Angriffe auf die Pressefreiheit durch die Regierung stattdessen und Grund- und Freiheitsrechte beschränkt würden.

*Herabstufung  
Österreichs  
für Zivilgesellschafts-Rating*

### 3. Methodik

*Civil Society Index:  
demokratische  
und rechtliche  
Rahmenbedin-  
gungen, Finanz-  
ressourcen und  
Freiwilligenarbeit*

Ausgangspunkt ist eine Erhebung zu Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement des Jahres 2014. In Form des Civil Society Index – Rapid Assessment (CSI-RA) wurden neben demokratischen insbesondere rechtliche Rahmenbedingungen und die Wahrnehmbarkeit zivilgesellschaftlicher Wirkungen untersucht, zudem finanzielle Ressourcen, Beschäftigung und Freiwilligenarbeit, sowie die Transparenz bei der Vergabe von Leistungsverträgen und Förderungen (More-Hollerweger et al., 2014). Im Jahr 2019 wurde in Kooperation mit der IGO – Interessenvertretung Gemeinnütziger Organisationen ein Update dieser Erhebung durchgeführt. Schwerpunkte waren Veränderungen im allgemeinen Klima, der politischen Partizipation, der Grundrechte und der Finanzierung. Diese Schwerpunkte wurden im Rahmen einer Fokusgruppe mit 22 VertreterInnen von CSOs ausgewählt.

*Erhebung mit  
53 Interviews*

Zwischen 2018 und Februar 2019 wurden 53 Interviews mit ExpertInnen sowie mit VertreterInnen von CSOs geführt. Bei der Auswahl von InterviewpartnerInnen wurde auf weitgehende Heterogenität der Tätigkeitsbereiche und Größe der CSOs geachtet. Im Sozialbereich wurden 21, im Bereich Advocacy 9, im Kunst- und Kulturbereich 8, im Umweltbereich 3, im Bereich Interessensvertretung 3, im Religionsbereich 2, im Bildungsbereich und Sportbereich jeweils 1 CSO befragt. Einige CSOs sind bereichsübergreifend tätig, diese wurden einem Schwerpunkt zugeordnet. Befragte ExpertInnen waren JuristInnen und NPO-ForscherInnen. VertreterInnen der CSOs waren durchgehend Führungskräfte. 15 Befragte sind Führungskräfte in Dachverbänden und konnten daher auch einen Überblick über den gesamten Bereich geben. Im Sample waren 25 Männer und 28 Frauen. 42 Interviews wurden transkribiert und nach zentralen Begriffen codiert.

*Online-Erhebung  
zu „zivilgesell-  
schaftlichem  
Klimawandel“*

Zudem wurde im Februar 2019 eine quantitative Online-Erhebung zu Änderungen des Klimas und der politischen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen in den letzten 5 Jahren durchgeführt, an der 310 Führungskräfte von CSOs teilnahmen.<sup>1</sup> Das Sample spiegelte die Heterogenität der CSOs bezüglich der Branchenverteilung und der Umsätze wider, ist aber nicht repräsentativ. Zu den meisten Themen wurden auch offene Fragen gestellt, die Raum für konkrete Gründe für die genannten Veränderungen gaben.

Im März 2019 wurden zwei Fokusgruppen mit insgesamt 25 VertreterInnen der Zivilgesellschaft durchgeführt. In diesen wurden die Ergebnisse der Erhebung und mögliche Konsequenzen für die Zivilgesellschaft diskutiert.

#### **4. Hintergrund: Demokratiekrise und die Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft**

Der Aufstieg rechtspopulistischer Parteien hat in vielen Ländern Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft wird eingeschränkt und die Rahmenbedingungen für das Engagement verschlechtern sich. Dies gilt nicht nur für Länder, die traditionell weniger ausgeprägte demokratische Strukturen haben, sondern auch für westliche Staaten mit traditionell stärkerer Bürgerbeteiligung.

*negative Auswirkungen durch Aufstieg der Rechtspopulisten auf die Zivilgesellschaft*

Das Modell der liberalen, repräsentativen Demokratie befindet sich weltweit in der Krise (Levitsky & Ziblatt, 2018; Mounk, 2018; Schmitter, 2015; Urbinati, 2016). Der einflussreiche „Freedom in the World“-Index meldete 2019 bereits das zwölfte Jahr in Folge eine Verschlechterung der weltweiten Lage der Demokratie (Freedom House, 2008, 2019). Selbst in den konsolidierten Demokratien ist ein markanter Rückgang von Vertrauen in politische Institutionen und politischer Partizipation beobachtbar (IDEA, 2018).

*weltweite Krise der liberalen, repräsentativen Demokratie*

Ein Aspekt der Krise ist der Aufstieg von (rechts)populistischen Parteien und zunehmend autoritären Regierungen. Dies findet man in postsozialistischen Ländern (Kover, 2015), aber zunehmend auch in westlichen Demokratien wie Frankreich, Deutschland, Schweden, Norwegen, der Schweiz, Österreich (Meyer, 2016) und den USA (Eikenberry, 2019).

Der Begriff „Rechtspopulismus“ wird für fremdenfeindliche Parteien verwendet, die oft auch extreme Positionen einnehmen. Diese sind meist nationalistisch und rassistisch, oft islamfeindlich, setzen sich für die nationale Souveränität innerhalb der EU ein, wenden sich gegen Eliten und kritisieren die repräsentative Demokratie (Flecker et al., 2019; nach Loch & Norocel, 2015). Rechtspopulismus propagiert starre Führung, hierarchische Gesellschaftsordnung, Kampf- und Freund-Feind-Schemata. Problematisch ist der Versuch, gesellschaftlich wichtige Institutionen zu destabilisieren. Eine weitere Facette

ist die Übernahme aggressiver Narrative auch durch gut situierte Menschen, die als rohe Bürgerlichkeit bezeichnet wird und sich in Abwertungen schwacher Gruppen äußert (Heitmeyer, 2012). Die Begriffe „Populismus“ und „Autokratie“ oder „Autoritarismus“ werden oft synonym verwendet (Freedom House, 2008; Mounk, 2018). Meist wird der antipluralistische und autokratische Charakter des (Rechts-) Populismus betont (Mudde 2004; Müller 2017; Urbinati 2016).

*illiberale Regime  
gehen Komplexe  
Wege zur  
Kontrolle der  
Zivilgesellschaft*

Empirische Arbeiten zeigen, dass illiberale Regime komplexe Wege nutzen, um die Zivilgesellschaft strategisch zu kontrollieren (Froissart, 2014; Greskovits, 2015), in ihrer Autonomie zu untergraben (Gerő & Kopper, 2013) oder sie zu vereinnahmen (Kover, 2015). Ungarns Regierung unter Viktor Orbán etwa erschwerte die Rahmenbedingungen für bestimmte CSOs erheblich. Gleichzeitig baute sie systematisch „civic circles“ auf, die gewissermaßen eine loyale „Zivilgesellschaft von rechts“ darstellen (Greskovits, 2017). Die türkische Regierung förderte im Bereich der Frauenarbeit gezielt Organisationen, die die Regierungsagenda unterstützten, während der kritische Teil der Zivilgesellschaft ausgehöhlt wurde (Doyle, 2016, 2017). In Russland sind politisch aktive CSOs von zunehmender Repression betroffen (Cheskin & March, 2015). In einer Strategie der „zivilisierten Unterdrückung“ kombiniert die Politik Repression mit der Zusammenarbeit mit ausgewählten CSOs und rechtlichen Restriktionen, was zu einer zunehmenden Entpolitisierung der Zivilgesellschaft führte (Daucé, 2014). Die Polarisierung der Zivilgesellschaft, also die Konstruktion von zwei antagonistischen Teilen der Zivilgesellschaft ist ein inhärentes Merkmal populistischer Strategien.

*Spaltung der  
Zivilgesellschaft  
als populistische  
Strategie*

Der Prozess der Entwicklung autoritärer Regierungen verläuft in der Regel in verschiedenen Stufen: Zunächst wird eine diskursive Delegitimierung angestrebt. Danach wird die politische Partizipation eingeschränkt und es folgen Änderungen der öffentlichen Finanzierung. Öffentliche Gelder werden entlang einer Polarisierung von „guter“ und „schlechter“ Zivilgesellschaft weg von politisch unabhängigen zu abhängigen CSOs gelenkt. Auch Einschränkungen von politischen Rechten gehören oft zu den ersten Handlungen von populistisch-autokratischen Regierungen (Cassani & Tomini, 2019). Zivilgesellschaft ist somit meist unter den ersten Zielen autoritärer Regime. Moder und Pranzl (2019) bezeichnen diesen Prozess als civil society capture, also als Vereinnahmung. Diese beschriebenen Stufen sind idealtypisch, der Prozess ist natürlich von länderspezifischen Besonderheiten abhängig.

## 5. Ergebnisse

### Allgemeines Klima

In Bezug auf das allgemeine Klima lässt sich eine deutliche Polarisierung des Diskurses feststellen, Versuche der gezielten Einschüchterung sowie eine zunehmende Delegitimierung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten in Medien und von Seiten der Politik. Delegitimierung zivilgesellschaftlichen Handelns erfolgt z.B. durch Unterstellung von Profitinteressen, Abwertung der Arbeit, auch die Zunahme einer allgemein negativen, ausgrenzenden Rhetorik: *„Da kommen eben dann diese Ausdrücke wie NGO-Wahnsinn im Mittelmeer, (...) Asyl-Industrie (...). Da wird schon bewusst, (...) ein gewisses Feindbild zivilgesellschaftlicher Organisationen aufgebaut.“* Es gibt eine konstante Abwertung bestimmter zivilgesellschaftlicher Organisationen, vor allem solcher, die sich mit vulnerablen Zielgruppen beschäftigen, sowie auch Abwertungen ihrer Klientel als „Durchschumler“, „Asylbetrüger“ etc. Ein vielfacher Vorwurf ist, dass CSOs nur im Eigeninteresse arbeiten. Dies hat Folgen: *„Zu helfen ist grad überhaupt nicht mehr in.“* Der Begriff der Gemeinnützigkeit gerät damit unter Druck. Damit einher geht die Unterscheidung von Zivilgesellschaft in einen wünschenswerten und einen unerwünschten Teil: *„Es gibt plötzlich die Guten und die Schlechten in der Zivilgesellschaft.“* Der Grundkonsens hinsichtlich der Bedeutung von Zivilgesellschaft scheint aus der Sicht der Befragten zu erodieren: *„[L]ange Zeit war (...) ein Grundkonsens, wir brauchen diese Zivilgesellschaft. Die ist ein wichtiges Korrektiv. (...) Diesen Grundkonsens sehe ich nicht mehr in der Form.“* Eine Befragte fasst zusammen: *„Klimatisch ist es eine Eruption“.*

*Formulierungen wie: „NGO-Wahnsinn im Mittelmeer“ als gezielte Einschüchterung*

CSOs und deren VertreterInnen werden von Regierungsseite häufiger direkt angegriffen. Die Art und Schärfe dieser Angriffe ist neu und wird als Tabubruch wahrgenommen: *„Die verbalen Attacken sind schon härter geworden (...) wenn der Kurz Ärzte ohne Grenzen in Richtung illegaler Flüchtlingshelfer rückt. Das war in der Zweiten Republik (...) undenkbar. (...) Und das ist wirklich ein Tabubruch, finde ich, weil (...) das ist der Bundeskanzler, der das legitimiert (...) Also die Attacken [auf] den gemeinnützigen Sektor oder einen Teil der Organisationen werden härter.“* Es finden auch Einschüchterungsversuche von Seiten der Regierung und der Verwaltung statt. Diese sind nichts grundsätzlich Neues, haben aber einen anderen Charakter als noch vor ein paar Jahren. So wird von (offen oder versteckt) drohenden Telefonanrufen berichtet, aber auch von gerichtlichen Anzeigen.

*Tabubruch: Regierungsvertreter greifen zivilgesellschaftliche Akteure direkt an*

### Politische Partizipation

Traditionell hat Österreich ein gutes Verhältnis zwischen der Zivilgesellschaft und der Politik. CSOs standen in vielen Bereichen in einem Dialog mit der Regierung und sie waren häufig in Gesetzgebungsprozesse eingebunden. „Österreich war immer bekannt für eine gute Kooperation mit den NGOs.“ Die Teilhabe der Zivilgesellschaft war auch unter früheren Regierungen nicht immer in dem von CSOs gewünschten Maß gegeben, unter der Regierung von ÖVP

und FPÖ gab es aber deutliche Verschlechterungen im Verhältnis zwischen der Zivilgesellschaft und der Politik. Alle Befragten nehmen eine Reduktion von Möglichkeiten der Partizipation an politischen

Entscheidungsprozessen wahr: „Also die Regierung ist jetzt nicht an Partizipation, Kooperation oder Austausch interessiert.“

### deutliche Verschlechterung im Verhältnis Zivilgesellschaft–Politik unter Türkis-Blau

CSOs werden aus Gesetzgebungsprozessen weitgehend und systematisch ausgeschlossen, es finden kaum mehr Dialoge zwischen CSOs und der Bundesregierung oder einzelnen Ministerien statt: „Keine Partizipation, keine Einbindung, wir erfahren viele Dinge erst aus den Medien.“ Die Politik wird von CSOs als zunehmend autoritär bezeichnet. „Wir sind am Beginn von einem massiven Wandel hin zu einer Demokratie ohne Partizipation, ohne Einbindung.“

massiver Wandel zu Demokratie ohne Partizipation und Einbindung

Eine deutliche Veränderung sind kürzere Gesetzgebungsverfahren, die kaum Zeit für Stellungnahmen lassen. „Fristen, die früher üblich waren, (...) die werden nicht mehr eingehalten oder nicht mehr berücksichtigt.“ Begutachtungsfristen werden dabei „sehr kurz“ gesetzt, oft über Feiertage gelegt. Initiativanträge verhindern Stellungnahmen. Das Ziel ist es offensichtlich, Gesetzesänderungen mit möglichst wenig Widerstand durchzusetzen, dass Entscheidungen „möglichst schnell durchgeboxt werden. Und es möglichst wenige Gegen-Stellungnahmen dazu gibt“. Dabei wird die Aufmerksamkeit für Themen, bei denen man umfangreiche Kritik erwartet, „möglichst geringgehalten, ja möglichst wenig Zeit, um breiteren Widerstand zu organisieren“.

Vielfach wird das Fehlen von AnsprechpartnerInnen kritisiert. Während es früher zumeist direkten Kontakt mit Ministerien gab, Termine bei MinisterInnen möglich waren oder öffentliche Anhörungen stattfanden, so vermeiden VertreterInnen der Politik den direkten



Austausch mit der Zivilgesellschaft. Die Politik ist intransparenter geworden und sie kommuniziert kaum noch mit AkteurInnen der Zivilgesellschaft. Fast alle Befragten berichten in diesem Punkt Ähnliches: *„Die reden nicht mit uns. Die wollen nicht mit uns reden. Das ist das Neue. Bis jetzt habe ich immer das Gefühl gehabt, man kann noch mit jemandem reden.“*

Die Vielzahl ähnlicher Rückmeldungen lässt hier eine Systematik erkennen. Ein Großteil der Befragten berichtet, dass es extrem schwierig ist, einen Dialog aufrechtzuerhalten, weil man einfach keine Antworten auf Einladungen, Gespräche oder E-Mails erhält. Oftmals *„gibt es eigentlich keine Reaktionen“*, man muss *„monatelang nachtelefonieren“* oder man erhält Antworten, *„die dann nicht stimmen“*. Und dies passiert *„quer durch den Sektor, ob das die Umwelt ist, ob das die Kultur ist“*.

*„Die reden nicht mit uns. Das ist das Neue.“*

### Öffentliche Finanzierung

Betrachtet man die Gesamtausgaben, mit denen die öffentliche Hand – zumeist über Leistungsverträge – bestimmte CSOs (mit)finanziert, dann hat sich laut der (nicht repräsentativen) quantitativen Erhebung unter Führungskräften von CSOs nicht viel verändert. Insgesamt und insbesondere im internationalen Vergleich ist die finanzielle Situation der meisten CSOs in Österreich relativ stabil, allerdings mit den schon länger bestehenden Problemen schleichender Kürzungen etwa durch unzureichende Inflationsanpassung oder die Erwartung höherer Leistungen für gleiches Geld (Simsa, 2015).

Eine detaillierte Betrachtung zeigt allerdings, dass es Veränderungen der Finanzierung gibt, die offensichtlich kritische und an Diversität orientierte CSOs betreffen. Vor allem in den Bereichen Migration, Kunst, Frauen-, Arbeitsmarkt- und Entwicklungspolitik haben diese CSOs zum Teil existenzbedrohende Einschränkungen der öffentlichen Finanzierung erfahren. Eine Vertreterin arbeitsmarktpolitischer Organisationen beschreibt dies: *„Das ist ja schon das zweite Jahr der Kürzungen. Das heißt 2018 gab es auch schon Kürzungen, (...) jetzt sieht man, wie die Betriebe beginnen zu schließen. Also im ersten Jahr haben alle irgendwie sich gerettet, Umstrukturierung, anderes Förderbudget usw.“* Ein Befragter fasst zusammen: *„Und das ist eigentlich ein Aushungern. Also so ein systematisches Aushungern von Einrichtungen.“*

*massive finanzielle Kürzungen bei Migration, Kunst, Frauen sowie bei Arbeitsmarkt- und Entwicklungspolitik*

In Zusammenhang mit massiven Kürzungen im Frauenbereich, die vor allem autonome, kritische und feministische Einrichtungen betreffen,

existenzbedrohende Kürzungen im entwicklungspolitischen Bildungsbereich

wird dies als „ideologischer Umbau“ und als brutal beschrieben: „Das ist was Neues. Also in so einer Brutalität haben wir das glaube ich noch nie erfahren.“ Entwicklungszusammenarbeit ist im aktuellen Regierungsprogramm zwar als Schwerpunkt genannt, dennoch gibt es auch hier Kürzungen. Dramatische, existenzbedrohende Kürzungen betreffen kritische CSOs im entwicklungspolitischen Bildungsbereich: „Da gibt es Kürzungen (...), das betrifft einige Organisationen (...), die dann einfach nicht mehr weitermachen können. (...), viele Kürzungen sind im so genannten entwicklungspolitischen Bildungsbereich, also in der Inlandsarbeit. Die ist traditionell eher kritisch und da hat das System und ist nicht erratisch.“ In der Flüchtlings- und Asylpolitik gab es seit dem Regierungswechsel im Jahr 2017 drastische Kürzungen finanzieller Mittel. Nur zum Teil können diese mit dem Rückgang der Asylanträge begründet werden, vielfach sind auch Betreuung und Integration von Asylberechtigten betroffen. Auch hier wird System gesehen: „Massive Einbrüche (...), also Flüchtlingsbereich, massiv Rechtsberatung, massiv Integrationsmaßnahmen, das ist ja ihr zentrales Wollen. Wir wollen keine Flüchtlinge (...), wir wollen eigentlich gar nicht integrieren.“ Mit diesen Kürzungen oder auch ihrer Androhung wird das Ziel verbunden, Kritik zu unterbinden: „Das ist sozusagen ein Hebel, also wie nehme ich denen das Geld, wie kürze ich es, sodass ich diese Stimmen zum Verstummen bringe (...), entweder, weil ich sie ganz kürze und da gibt es sie nicht mehr, oder, weil ich unter Androhung von Kürzungen halt sie dann zum Stillsein bringe.“

### Grundrechte

Österreich: Grundrechte gut ausgeprägte, aber Einschränkungen bei der Versammlungsfreiheit

Grundrechte sind in Österreich im internationalen Vergleich gut ausgeprägt. Allerdings wurde die Versammlungsfreiheit 2017 eingeschränkt, vor allem durch die Ausweitung der Anzeigefrist für Versammlungen, die Einrichtung von so genannten Schutzbereichen. Manche Befragte nehmen Einschränkungen der Rechtssicherheit in der Praxis wahr: „Das mit der Versammlungsfreiheit (...), dass das, dass man das jetzt früher anmelden muss. (...), von dem her merkt man schon, dass es enger wird. (...), damit sind wir viel besser überprüfbar oder händelbar. Oder man kann auch leichter eingreifen und sagen, das geht nicht.“

### Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft

Der gegenwärtige politische Stil führt zu Druck und Polarisierung, viele Befragte berichten von deutlich erhöhtem Arbeitsaufwand (z.B. für die Richtigstellung von Falschmeldungen, Umgang mit

gerichtlichen Anzeigen, Informationsbeschaffung, Spendenakquise). Die CSOs erleben die gesellschaftliche Frontenbildung. Der Aufwand für Begründungen sozialer Arbeit ist gestiegen, aufgrund des Dogmas, dass Bedürftige selbst schuld seien. Auswirkungen sind oft Verunsicherung und erhöhter persönlicher Druck, es wird von einem „Klima von Angst“ bzw. Unsicherheit gesprochen. Die Mitarbeiter der CSOs bleiben davon nicht unbeeinflusst. Die Änderungen des Klimas erleben manche MitarbeiterInnen als Delegitimierung ihrer Arbeit und als persönliche Belastung. MitarbeiterInnen, die vor einigen Jahren noch stolz auf ihre Arbeit waren, werden negativ angesprochen und als Gutmenschen kritisiert: *„Wir werden selber müde, innerhalb von zwei Jahren und dann haben wir Sachen wie Burnout, Selbstausbeutung, all diese Dinge.“* Auch Angriffe in den sozialen Medien sind laut den Befragten in der letzten Zeit für einige CSOs mehr und gehässiger geworden.

*Klima der „Unsicherheit“  
belastet MitarbeiterInnen  
von CSOs*

Die Strategien bzw. Reaktionen der Zivilgesellschaft auf die gegenwärtige Situation sind vielfältig. Das Spektrum reicht von defensivem Verhalten, wie Abwarten, unauffällig sein und Durchtauchen über neue Formen des Widerstands, der offensiven Arbeit an alternativen Narrativen bis zu verstärkten Solidarierungen. Manche CSOs sehen das veränderte Klima als eine Phase, die es gilt, möglichst unbeschadet zu überstehen. Dies impliziert, die eigenen Kräfte zu schonen, abzuwarten, und Bestehendes zu erhalten. Aus Vorsicht werden dann z.B. Demonstrationen nicht beworben oder weniger Kritik an der Regierung geübt.

Viele Befragte berichten allerdings von einer Stärkung der Solidarität, von neuem Kampfgeist und von neuen Mobilisierungen, die sich in kreativen Protestformen und pro-aktiven Zugängen ausdrücken. Es gibt mehr Informationsaustausch, Vernetzung auch mit der Wissenschaft, eine Mobilisierung und gemeinsames Sich-Wehren auch im weiteren Sektor und das Aktiv-Werden von AkteurInnen, die sonst eher ruhiger waren. Die Zivilgesellschaft ist *„wieder mehr zusammengewachsen“*, in einem gemeinsamen Kampf um die Demokratie: *„Ich habe den Eindruck, dass zunehmend auch Akteure, die sich sonst nicht so stark politisch äußern würden, sagen: hier sind Grenzen überschritten. Hier muss ich mich äußern.“*

*Stärkung der  
Solidarität und  
neuer Kampfgeist  
als Antwort*

Als Antwort auf die verbale Delegitimierung der Zivilgesellschaft und ihrer KlientInnen wird verstärkt die Notwendigkeit gesehen, positiven Gegenerzählungen Gehör zu verschaffen: *„Ich glaube, dass es von entscheidender Bedeutung ist, einige andere Narrative, was heißt gelungenes Leben nach unseren Vorstellungen (...), wie wollen wir den Wandel, wie wollen wir miteinander leben, wie kann eine Gesellschaft sein, die nicht polarisiert.“* Viele betonen auch die Bedeutung von Kritik und Widerstand. Protest kann demnach auch andere stärken, und ziviler Widerstand kann wichtige Arbeit ermöglichen und wichtigen Themen Gehör verschaffen: *„Dass es besser ist, die Dinge auch zu formulieren, als sie nicht zu formulieren, (...) nichts zu sagen wird uns auch nicht schützen vor Kürzungen. (...) laut zu sein, zu widerstehen und auch halt die Argumente auf den Tisch zu legen.“*

## 6. Resümee

*vier Aspekte  
der zivilgesellschaftlichen  
Einschränkung*

Die Veränderungen entsprechen den aus der Literatur bekannten Prozessen der Entwicklung autoritärer Regierungen. Die vier im Rahmen des Modells des civil society capture genannten Schritte sind diskursive Delegitimierung, Einschränkungen der Partizipation, politisch motivierte Finanzierungsentscheidungen zu Lasten kritischer und unabhängiger Organisationen und letztlich Einschränkungen von Grundrechten. Abgesehen von Letzterem sind diese Schritte in Österreich deutlich beobachtbar. Sie können als Indikator für Entwicklung hin zu autoritärer Politik bzw. autoritärem Agieren der Politik gesehen werden. Es gibt klar beobachtbare Tendenzen, das kritische Potenzial der Zivilgesellschaft sowie ihre Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen einzuschränken. Politisch motivierte Finanzierungsentscheidungen hat es immer gegeben, ebenso unterschiedliche Auffassungen in Bezug auf erwünschte Partizipation sowie inhaltliche Konflikte zwischen Politik und Zivilgesellschaft. Die Politik des systematischen Zurückdrängens von Widerspruch, Protest und Vielfalt durch unterschiedlichste, ineinandergreifende Maßnahmen, ist allerdings neu. Sie ist Ausdruck einer zunehmend autoritären, rechtspopulistischen Politik. Das Modell des civil society capture ist hilfreich, um bereits kleinere Schritte hin zur Entwicklung autoritären Regierens in den Blick zu bringen.

**Anmerkung**

1. Die 310 Personen, die den Fragebogen ausfüllten, konnten einzelne Fragen überspringen. Daher variieren die bei der Nennung von Ergebnissen angegebenen Grundgesamtheiten.

**Literatur**

- » Cassani, A. & Tomini, L. (2019). *What Autocratization Is*. In A. Cassani & L. Tomini (Eds.), *Autocratization in post-Cold War Political Regimes* (pp. 15–35). Cham: Springer International Publishing.
- » Cheskin, A. & March, L. (2015). *State-Society Relations in Contemporary Russia: New Forms of Political and Social Contention*. *East European Politics*, 31(3), 261–273. doi: 10.1080/21599165.2015.1063487
- » Daucé, F. (2014). *The Government and Human Rights Groups in Russia: Civilized Oppression?* *Journal of Civil Society*, 10(3), 239–254. doi: 10.1080/17448689.2014.941087
- » Doyle, J. (2016). *Government Co-Option of Civil Society: Exploring the AKP's Role Within Turkish Women's CSOs*. *Democratization*, 25(3), 445–463. doi: 10.1080/13510347.2017.1373096
- » Doyle, J. (2017). *State Control of Civil Society Organizations: The Case of Turkey*. *Democratization*, 24(2), 244–264. doi: 10.1080/13510347.2016.1159555
- » Eikenberry, A. M. (2019). *Discourses of Volunteering and Civic Action in the USA*. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 30(1), 54–61. doi: 10.1007/s11266-018-00080-6
- » Flecker, J., Hentges, G., Grajczar, I., Altreiter, C. & Schindler, S. (2019). *Extreme und populistische Rechtsparteien und die soziale Frage – Frankreich, Österreich, Ungarn und die Niederlande*. *WSI-Mitteilungen*, forthcoming.
- » Freedom House. (2008). *Global Freedom in Retreat: Freedom in the World 2008*.
- » Freedom House. (2019). *Democracy in Retreat: Freedom in the World 2019*.
- » Froissart, C. (2014). *The Ambiguities between Contention and Political Participation: A Study of Civil Society Development in Authoritarian Regimes*. *Journal of Civil Society*, 10(3), 219–222. doi: 10.1080/17448689.2014.944758
- » Gerő, M. & Kopper, Á. (2013). *Fake and Dishonest: Pathologies of Differentiation of the Civil and the Political Sphere in Hungary*. *Journal of Civil Society*, 9(4), 361–374. doi: 10.1080/17448689.2013.844449
- » Greskovits, B. (2015). *The Hollowing and Backsliding of Democracy in East Central Europe*. *Global Policy*, 6(1), 28–37.
- » Greskovits, B. (2017). *Rebuilding the Hungarian Right through Civil Organization and Contention: The Civic Circles Movement*. *EUI Working Paper RSCAS*.
- » Heitmeyer, W. (2012). *Rohe Bürgerlichkeit. Bedrohungen des inneren Friedens*. *Wissenschaft & Frieden*, 2, 39–41.
- » IDEA. (2018). *Voter Turnout Database*. Retrieved 07.04.2018, from <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>
- » Kover, A. (2015). *Captured by State and Church: Concerns about Civil Society in Democratic Hungary* *Nonprofit Policy Forum* (Vol. 6, pp. 187).
- » Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. New York: Crown.

- » Loch, D. & Norocel, O. C. (2015). *The Populist Radical Right in Europe: A Xenophobic Voice in the Global Economic Crisis*. In H. J. Trezz, C. Ruzza & V. Guiraudon (Eds.), *Europe's Prolonged Crisis: The Making or the Unmaking of a Political Union* (pp. 251–269). London: Palgrave.
- » Meyer, M. (2016). Péter Krasztev & Jon van Til: *The Hungarian Patient Non-profit Policy Forum* (Vol. 7, pp. 409).
- » Moder, C. & Pranzl, J. (2019). *Civil Society Capture? Populist Modification of Civil Society as an Indicator for Autocratization*. Paper presented at the The SPSA Annual Conference 2019 & Dreiländertagung, Zürich.
- » More-Hollerweger, E., Simsa, R., Kainz, G., Neunteufl, F., Grasgruber-Kerl, R. & Wohlgemuth, F. (2014). *Civil Society Index – Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft in Österreich*. Wien: Kompetenzzentrum für Nonprofit Organisationen.
- » Mounk, Y. (2018). *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge: Harvard University Press.
- » Pape, U., Brandsen, T., Pahl, J. B., Pielniński, B., Baturina, D., Brookes, N. & Zimmer, A. (2019). *Changing Policy Environments in Europe and the Resilience of the Third Sector*. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, forthcoming. doi: 10.1007/s11266-018-00087-z
- » Pennerstorfer, A., Schneider, U. & Badelt, C. (2013). *Der Nonprofit Sektor in Österreich*. In R. Simsa, M. Meyer & C. Badelt (Eds.), *Handbuch der Nonprofit Organisationen. Strukturen und Management* (5. ed., pp. 55–75). Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- » Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- » Schmitter, P. C. (2015). *Crisis and transition, but not decline*. *Journal of Democracy*, 26(1), 32–44.
- » Simsa, R. (2015). *Ökonomisierung und die Entwicklung öffentlicher Finanzierung im NPO-Sektor: Ausprägungen und Reaktionen der Organisationen*. *WISO Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift des ISW*, 38(4), 12.
- » Simsa, R. & More-Hollerweger, E. (2013). *Die Entwicklung von Rahmenbedingungen für NPOs und ihre MitarbeiterInnen*. *WISO Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift des ISW*, 36(3), 164–168.
- » Simsa, R. & Rameder, P. (2017). *Die kritischen Seiten der Freiwilligenarbeit*. *WISO*, 3(40), 144–158.
- » Urbinati, N. (2016). *Reflections on the Meaning of the “Crisis of Democracy”*. *Democratic Theory*, 31(1), 6–31.