

Stefan Diefenbach-Trommer

---

**„Gemeinnützigkeitsrecht verbessern“:**

**Chancen zur Stärkung der Zivilgesellschaft müssen genutzt werden**

### **Im Koalitionsvertrag fehlt kohärentes Demokratie-Verständnis**

Die neue Bundesregierung aus CDU, SPD und CSU ist im Amt. Im Kabinett gibt es keine Ministerin für Zivilgesellschaft. Es gibt zwar ein Heimatministerium, aber kein Ministerium für Demokratie. Das ist gut so, weil der Staat nicht die Zivilgesellschaft und ihre Organisationen steuern und beschränken soll. Demokratie kann nicht verordnet werden, sie wächst von unten, inklusive Auswüchsen, Nebentrieben, toten Ästen und auch dornigen Ranken. Weniger für Ordnung als für eine Bündelung sorgen dabei zivilgesellschaftliche, meist gemeinnützige Organisationen.

Doch was in der Bundesregierung, im Politikbetrieb und auch im Koalitionsvertrag der drei Parteien fehlt, ist ein kohärentes Verständnis von Demokratie und Zivilgesellschaft, von der Rolle und den Bedürfnissen zivilgesellschaftlicher Organisationen. Zu den Bedürfnissen gehört ein einfacher und hilfreicher Rechtsrahmen inklusive der Gemeinnützigkeit.

„Ehrenamtliches und bürgerschaftliches Engagement“ wollen die Koalitions-Parteien „herausgehoben in der Bundesregierung verankern und durch konkrete Maßnahmen unterstützen und stärken“, haben sie in ihrem Vertrag vereinbart (Seite 118). Wo dieses Engagement verankert sein soll, ist immer noch unklar. Die Zuständigkeiten sind weiterhin verteilt auf viele Ministerien. Dies führt dazu, dass zivilgesellschaftliche Organisationen sich selten an einer Stelle versammeln und ihre Forderungen vorbringen. Die Sportverbände verhandeln beim Innenministerium, die Umweltverbände beim Umweltministerium. Wohlfahrtsverbände sitzen unter anderem dem Gesundheitsministerium und dem Arbeitsministerium gegenüber. Am häufigsten ist das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend Ansprechpartner für gemeinnützige Organisationen: Dort werden Gelder für Jugendarbeit und für Freiwilligendienste verteilt. Wer sich für die Gleichstellung der Geschlechter einsetzt, landet bei dieser Adresse. Deshalb hat dieses Ministerium auch eine Unterabteilung für Engagementpolitik. Doch für zentrale Fragen des Engagements ist das Ministerium nicht zuständig: Nicht für Gemeinnützigkeit, nicht für demokratische Einmischung.

## **Fehlende Ansprechpartner für zivilgesellschaftliche Organisationen**

Es gibt keine Ministerin für Demokratie oder Zivilgesellschaft – das stört nicht, würde es nicht dazu führen, dass auch in den Fraktionen niemand für Demokratiep Politik zuständig ist. Die Fraktionen haben Sprecher\*innen für Kultur, Medien und Menschenrechte, aber keine Fraktion hat demokratiepolitische Sprecher\*innen benannt. Auch nicht die Fraktionen von Grünen und Linkspartei. Bei der SPD steckt „bürgerschaftliches Engagement“ in einer Unterarbeitsgruppe, bei CDU und CSU heißt eine halbwegs passende Arbeitsgruppe „Sport und Ehrenamt“.

Das führt dazu, dass zivilgesellschaftliche Organisationen auch hier nur bei den Leuten landen, die ihre Fachthemen bearbeiten. Ansprechpersonen für grundsätzliche Fragen der Infrastruktur von Demokratie und Engagement finden sie nicht.

Die fehlende Zuständigkeit ist eher Symptom als Ursache für das inkohärente Verständnis von Demokratie und Zivilgesellschaft, das sich im Koalitionsvertrag spiegelt. „Demokratie“ wird zum Teil missverstanden als „staatliche Institutionen“. „Zivilgesellschaft“ wird in einer gewissen Beliebigkeit verwendet. Geht es um Außenpolitik, dann will die Koalition die Zivilgesellschaft stärken, fordert Freiraum für deren Organisation, will sie als Partner gewinnen und will sie in ihrem Einsatz „für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Einhaltung der Menschenrechte“ unterstützen (Seite 155). Doch wenn es ums Inland geht, dann schreiben die Parteien „Demokratie“ neben „Extremismusprävention“ (Seite 119). Wenn sie „dort Maßnahmen zur Stärkung der Demokratie und der Zivilgesellschaft“ aufzählen, dann zählen sie vor allem Förderprogramme gegen Extremismus auf. Und darunter schreiben sie, dass „Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und -beamte“ ebenso wenig geduldet werden könne wie „gegen ehrenamtliche Engagierte“ (Seite 120).

## **Zivilgesellschaftliche Einmischung bitte nur im Ausland**

Ganz offenbar meinen die Parteien etwas anderes, wenn sie von zivilgesellschaftlichem Engagement im Ausland und im Inland sprechen. Sie verkennen, dass sich auch in Deutschland politisches Engagement nicht auf Parteien beschränkt. Sie verkennen, dass Organisationen der Zivilgesellschaft auch hier auf die Verwirklichung der Menschenrechte drängen – ob das die Gleichberechtigung aller Geschlechter ist, das Engagement gegen Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe oder die Kontrolle der Polizei. Sie übersehen, dass zivilgesellschaftlicher Protest immer wieder zu besseren Entscheidungen führt. Rupert Graf Strachwitz von der Maecenata Stiftung spitzte es in einer Pressemitteilung zum Koalitionsvertrag zu: „Um den politischen Auftrag geht es nur im Ausland. In Deutschland sollen die Bürgerinnen und Bürger wie eh und je billige Dienstleistungen erbringen, sich aus anderen Dingen aber schön heraushalten.“

Tatsächlich jedoch ist zivilgesellschaftliches Engagement die Basis der Demokratie. Engagement findet oft organisiert in Gruppen und Vereinen statt. Der prägende

Rechtsrahmen für diese Organisationen ist weniger das Zivilrecht als das Steuerrecht, nämlich das Recht der Gemeinnützigkeit.

Im Grundgesetz steht: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“ Wer ist außer den Parteien noch und auf welche Weise beteiligt? CDU, SPD und CSU drücken sich im Koalitionsvertrag darum, darüber nachzudenken, wie sich demokratisches Engagement in den vergangenen Jahrzehnten verändert hat und ob der Rechtsrahmen dafür neu sortiert werden muss. Sie wollen sich „als Bündnis der Demokratie für die Menschen in unserem Land verstehen“ und schreiben: „Wir wollen das Vertrauen in die Demokratie und in unsere staatlichen Institutionen stärken.“ (Seite 173) Doch neben den staatlichen Institutionen meinen sie damit nur sich selbst, die Parteien. Stärken sollten sie die demokratische Einmischung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, statt deren Engagement durch Förderprogramme zu lenken und auch einzuhegen.

### **Nicht mehr so wichtig: Demokratie beleben**

Im Ergebnispapier der Sondierungen hatten CDU, SPD und CSU an den Anfang u.a. gestellt, die Demokratie beleben zu wollen. Als ein Vorhaben zur Stärkung der Demokratie hatten sie notiert: „Gemeinnützigkeitsrecht verbessern.“ Im Koalitionsvertrag dagegen hat sich eine funktionale Sicht auf die Zivilgesellschaft durchgesetzt. Engagement und Ehrenamt werden vor allem auf wenige, nicht einmischende Themenfelder bezogen. Engagement außerhalb des Staates wird eher als Gefahr statt als produktive Lebendigkeit behandelt. Als „wichtiger Teil unserer Zivilgesellschaft und Partner des Staates“ werden ausdrücklich Kirchen und Religionsgemeinschaften genannt (Seite 164). „Sie leisten einen wichtigen Beitrag zum Zusammenhalt unserer Gesellschaft in Deutschland und Europa“, schreiben die Koalitionäre (Seite 118). Von anderen Organisationen ist in dem Zusammenhang nicht die Rede. Wohl aber im Außenpolitik-Kapitel auf Seite 162: „Wir wollen das zivilgesellschaftliche Engagement fördern und dabei insbesondere Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, Gewerkschaften, politische und private Stiftungen und Partnerschaften mit der Wirtschaft sowie mit Kommunen stärken.“ So einen Satz hätte ich mir zur Belebung der Demokratie in Deutschland gewünscht!

Das Vorhaben „Gemeinnützigkeitsrecht verbessern“ wird im Vertrag auf Seite 118 anders aufgeladen als im Sondierungspapier, nämlich mit zivilrechtlichen Angelegenheiten: Es geht um Vereine mit wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb (Kita-Vereine, Dorfläden) und um das Stiftungsrecht.

### **Chancen für das Gemeinnützigkeitsrecht**

Dennoch enthält der Koalitionsvertrag als Regierungsprogramm einige Chancen, um die Einmischung der Zivilgesellschaft jenseits von Parteien auf demokratische Entscheidungen zu stärken. Die SPD stellt nun den Finanzminister (Gemeinnützigkeitsrecht), die Justizministerin (Vereinsrecht, Stiftungsrecht, Verfassungsrecht) und die Ministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend („Engagementministerin“). Und die SPD war in ihrem Programm zur

Bundestagswahl deutlicher, was sie sich zur Verbesserung des Gemeinnützigkeitsrechts wünscht: „Wir wollen ein Gemeinnützigkeitsrecht, das den Anforderungen an zivilgesellschaftliche Organisationen Rechnung trägt. Daher werden wir gesellschaftspolitisch bedeutsame Bereiche in den Katalog gemeinnütziger Zwecke aufnehmen.“

Ihre Minister\*innen haben nun die Chance, das Heft des Handelns in die Hand zu nehmen und das Gemeinnützigkeitsrecht wirklich zu verbessern. Der Finanzminister Olaf Scholz wird sich mit dem Thema beschäftigen müssen, denn – fast überraschend – verlangt der Koalitionsvertrag an ganz anderen Stellen konkrete Ergänzungen des Gemeinnützigkeitsrechts: Die Förderung des „Betriebs und der Unterhaltung offener WLAN-Netze (Freifunk)“ soll gemeinnützig werden (Seite 39) und offenbar auch der „E-Sport“ (Seite 48). Die gesamten Regelungen sollen entbürokratisiert, Ehrenamtliche steuerlich entlastet und der „rechtliche Rahmen für ehrenamtliche Betätigung“ verbessert werden (Seite 118). Die SPD-Minister\*innen haben die Chance dabei zu erkennen, dass der Begriff „ehrenamtlich“ kaum weiter hilft. Er ist unscharf, da ehrenamtliches Engagement auch in Parteien oder sogar für den Staat stattfindet. Der Begriff ist unvollständig, da zivilgesellschaftliches Engagement auch professionell stattfindet.

Wenn die Justizministerin Katarina Barley sich mit den versprochenen Änderungen des Vereinsrechts zugunsten bürgerschaftlich-unternehmerischer Initiativen sowie des Stiftungsrechts (Seite 118) beschäftigt, kann sie erkennen, dass vielfach das Steuerrecht rein spielt und dass zivilgesellschaftliche Initiativen einen spezifischen Rechtsrahmen brauchen. Genau diese Frage wird zudem im September auf dem Deutschen Juristentag diskutiert.

Eine Chance ist schließlich auch die vereinbarte „Expertenkommission“, die Vorschläge erarbeiten soll, „ob und in welcher Form unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden kann“ und „zur Stärkung demokratischer Prozesse“ (Seite 163). Meinen es die Koalitions-Parteien ernst damit, dann muss diese Kommission grundsätzliche Fragen der demokratischen Verfassung diskutieren, zu denen auch die Funktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen gehören. Und zu den Funktionen gehört die Mitwirkung an der politischen Willensbildung.

Diese Kommission ist eine Chance, dass alle Fraktionen im Bundestag an ihrem Verständnis von Demokratie und Zivilgesellschaft arbeiten, auch ohne Demokratie- oder Zivilgesellschafts-Ministerium. In der Kommission muss diskutiert werden, ob es zur Demokratie passt, zivilgesellschaftliche Organisationen im Inland vor allem als Leistungsempfänger und verlängerten Arm des Staates anzusehen. Ob Bürgerbeteiligung nur in vom Staat geschaffenen Bahnen verlaufen soll. Ob es zum Beispiel bei Volksabstimmungen mehr Waffengleichheit braucht, wenn Parteien, Unternehmen und Berufsverbände für ihre Ziele steuerbegünstigt werben können, selbstlos tätige Organisationen dafür aber oft nicht steuerbegünstigt Spenden sammeln können.

Der Koalitionsvertrag bietet für Verbesserungen des Gemeinnützigkeitsrechts zur Stärkung der Demokratie Chancen, wenn auch weniger Klarheit, als zu wünschen gewesen war. Wie die Chancen genutzt werden, zeigen erst die nächsten Monate.

## **Verweise**

Der Koalitionsvertrag ist u.a. bei der CDU nachzulesen – die Seitenzahlen im Text beziehen sich auf diese Fassung: [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf)

Ein direkter Vergleich wichtiger Stellen des Sondierungsergebnisses und des Koalitionsvertrags zu zivilgesellschaftlicher Politik-Einmischung: [https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/wp-content/uploads/2018/02/Vergleich-Sondierung-Koalitionsvertrag-Groko\\_Gemeinn%C3%BCtigkeit\\_2018-02-14.pdf](https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/wp-content/uploads/2018/02/Vergleich-Sondierung-Koalitionsvertrag-Groko_Gemeinn%C3%BCtigkeit_2018-02-14.pdf)

## **Autor**

**Stefan Diefenbach-Trommer** ist Vorstand der Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“.

**Kontakt:** [diefenbach-trommer@zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de](mailto:diefenbach-trommer@zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de)

**Weitere Informationen:** [www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de](http://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de)

## **Redaktion**

**BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland**

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

[newsletter@b-b-e.de](mailto:newsletter@b-b-e.de)

[www.b-b-e.de](http://www.b-b-e.de)