

## Handlungsrahmen für eine vielfältige und starke Zivilgesellschaft: Ansatzpunkte und Leitplanken für eine Reform des Gemeinnützigkeitsrechts

### Die Corona-Krise zeigt: Grenzen des Gemeinnützigkeitsrechts sind zu eng gesteckt

Das Bundesfinanzministerium hat auf die Corona-Krise mit einem Erlass zur Gemeinnützigkeit reagiert: Vereine und Stiftungen riskieren ihre Gemeinnützigkeit nicht, wenn sie »Hilfe für von der Corona-Krise Betroffene« leisten - auch wenn das nicht ihrem Zweck entspricht<sup>1</sup>. Ein Sportverein darf also Gesichtsmasken nähen, oder eine Musik-Stiftung Einkäufe für Menschen in Quarantäne erledigen. Ermöglicht wird die Hilfe für Betroffene, sofern damit andere gemeinnützige Zwecke gefördert werden. Wer alten Menschen hilft oder das Gesundheitssystem stützt, findet dafür passende Zwecke im Gesetz.

Mit dem Erlass erkennt das Bundesfinanzministerium an, dass die Grenzen des Gemeinnützigkeitsrechts zu eng gesteckt sind. Niemand würde es nachvollziehen können, wenn ein Verein wegen solcher selbstlos die Allgemeinheit fördernden Aktivitäten seine Gemeinnützigkeit verliert.

Doch der Verlust der Gemeinnützigkeit droht dem Feuerwehrverein ebenso wie dem Träger politischer Bildungsarbeit, wenn diese nach einem rassistischen Anschlag eine Demonstration organisieren und Forderungen an die Regierung stellen. Dabei ist auch dieses selbstlose Engagement über den eigentlichen Zweck hinaus wichtig für das Gemeinwesen.

Auch wer meint, durch die Schutzmaßnahmen des Staates während der Corona-Pandemie würden Menschenrechte oder Grundrechte über Gebühr eingeschränkt und dagegen vorgehen will, findet dafür keinen passenden Zweck im Gesetz.

Es braucht zivilgesellschaftliche Organisationen, »um negative Auswirkungen und Menschenrechtsverletzungen von Maßnahmen anzuzeigen und Korrekturen anzumahnen, aber auch um die Stimmen der Benachteiligten in den öffentlichen Aushandlungsprozessen hörbar zu machen«, erklärt »Brot für die Welt«<sup>2</sup>.

Diese Wächter- und Anwaltsfunktionen gehören zur Vielfalt der Zivilgesellschaft, sind aber im geltenden Recht nicht ausreichend abgesichert. Damit greifen zivilgesellschaftliche

---

<sup>1</sup> <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/corona/gemeinnuetzigkeitsrecht/>

<sup>2</sup> <https://www.brot-fuer-die-welt.de/blog/2020-shrinking-civil-society-space-in-zeiten-von-corona/>

Organisationen selbstverständlich in Politik und öffentliche Willensbildung ein - nicht zur Unterstützung einer politischen Partei, sondern selbstlos zum Schutz von Demokratie und Grundrechten.

### **Was ist diese Zivilgesellschaft?**

Zivilgesellschaft grenzt sich einerseits ab von der Sphäre des Staates mit dem möglichen Mittel des Zwangs und der Sphäre des Marktes mit dem Mittel des Tauschs (deshalb auch: dritter Sektor), andererseits auch von der privaten Sphäre. In einem autoritären Staat ist Zivilgesellschaft das Gegenüber des Staates, auch Gegensatz seiner nicht-zivilen, uniformierten Kräfte wie Militär und Polizei. In einer Demokratie ist Zivilgesellschaft die Basis des Staates.

Die staatlichen Gewalten sind keine abgekoppelte Gruppe, sie entstammen der Gesellschaft und werden von ihr legitimiert - über formale Legitimation hinaus durch einen gesellschaftlichen Konsens. Doch in einer Krise kann der Konsens bröckeln. Wird der Staat zu autoritär, kann die Zivilgesellschaft zum konfrontierenden Gegenüber werden - nicht im Kampf, sondern zur Korrektur.

Die Zivilgesellschaft manifestiert sich in der Summe ihrer Organisationen, der zivilgesellschaftlichen Organisationen. Dies ist kein Rechtsbegriff und auch im Sprachgebrauch gibt es dafür verschiedene Begriffe, etwa Nichtregierungsorganisationen (NRO/NGO) oder Non-Profit-Organisationen (NPO). In Deutschland gibt es dafür keine spezifische Rechtsform. Der Rechtsform eines Vereins bedient sich etwa auch die Wirtschaft in Form von Berufsverbänden, der Rechtsform der Stiftung bedient sich auch der Staat. Gemeinnützige Organisationen nutzen auch die Rechtsform der GmbH. Viele zivilgesellschaftliche Gruppen haben gar keine definierte Rechtsform.

Die Freiheitsrechte des Grundgesetzes bestimmen die Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Organisationen: Die Vereinigungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit, die Meinungsäußerungsfreiheit. Die Genehmigungs- und Registrierungsfreiheit ermöglicht vielfältiges demokratisches und zivilgesellschaftliches Handeln, etwa durch kurzfristig gegründete Bürger\*innen-Initiativen. In vielen anderen Ländern gibt es dagegen spezifische NGO-Gesetze, die etwa Registrierungspflichten vorsehen.

In Deutschland ist das prägende Recht zivilgesellschaftlicher Organisationen das Steuerrecht mit dem Recht der Gemeinnützigkeit. Regeln zur Vereins- oder Stiftungsgründung sind Teil des Bürgerlichen Rechts. Zivilgesellschaftliche Organisationen müssen meist beide Rechtskreise beachten. Die Gemeinnützigkeit ist hoch reguliert. Verstöße führen zu scharfen Konsequenzen.

### **Zum Recht der Gemeinnützigkeit**

Gemeinnützig im steuerrechtlichen Sinne sind nicht Tätigkeiten, sondern Körperschaften (insbesondere Vereine) und Vermögensmassen (Stiftungen), die selbstlos die Allgemeinheit fördern. Nicht jeder Verein ist gemeinnützig; und nicht jede gemeinnützige Organisation ist ein Verein.

Das Gemeinnützigkeitsrecht der Abgabenordnung ist ein ausgesprochen liberales Recht. Es definiert nicht Ziele, die gemeinnützige Organisationen verfolgen müssen, sondern es öffnet Räume. Diese Räume nennt die Abgabenordnung in §52 »gemeinnützige Zwecke«. Die Mittel, mit denen gemeinnützige Organisationen diese Zwecke verfolgen, also Tätigkeiten, Art und Weise, werden kaum beschränkt. Der Gesetzgeber gibt zivilgesellschaftlichen Organisationen damit große Freiräume.

Die Finanzämter als exekutiver Teil staatlicher Gewalt müssen entscheiden, ob ein konkretes Ziel oder Anliegen einem gemeinnützigen Zweck zuordenbar ist, aber nicht, ob es ein gutes oder ein schlechtes Ziel ist. Es geht bei der Prüfung nicht um richtig oder falsch, sondern darum, ob sich die Organisation innerhalb des definierten Raums bewegt und ob es plausibel ist, dass deren Tätigkeit dem gemeinnützigen Zweck dienen kann. Dadurch können Organisationen, die den gleichen gemeinnützigen Zweck verfolgen, sich widersprechende Ziele haben.

Gleichzeitig sind durch die Beschränkung auf bestimmte Zwecke in der Abgabenordnung nicht alle Räume für die Gemeinnützigkeit geöffnet. Mit am frappierendsten ist, dass das Engagement für Menschen- und Grundrechte im Katalog der gemeinnützigen Zwecke fehlt.

### **Gemeinnützigkeit ist mehr als Steuerrecht**

Der Status der Gemeinnützigkeit ist gesellschaftlich kein Privileg, sondern der Normalzustand. Das Fehlen des Status ist erklärungsbedürftig. Einer nicht gemeinnützigen Organisation wird nicht vertraut, ihr wird Seriosität abgesprochen. Auch auf Spender\*innen wirkt die Gemeinnützigkeit wie ein Spenden-Siegel. Damit wird die Gemeinnützigkeit zum faktischen Zwang.

Der Großteil staatlicher und privater Fördermittel für zivilgesellschaftliche Organisationen setzt den Status der Gemeinnützigkeit voraus. Für einige staatliche Anerkennungen ist der Status der Gemeinnützigkeit Bedingung, etwa für Bußgeldzuweisungen oder für freie Träger der Jugendhilfe. Auch indirekte Förderungen wie die Überlassung von Räumen oder Gebührenermäßigungen knüpfen oft an den Status an.

Folgen und Vorteile der Gemeinnützigkeit gehen also weit über das Steuerrecht hinaus. Dennoch ist sachlich dafür die Steuerpolitik zuständig, also der Finanzausschuss des Bundestages und das Bundesfinanzministerium.

Dabei ist die Gemeinnützigkeit für die eigene Besteuerung in der Regel kaum relevant. Gemeinnützige Organisationen machen keinen Gewinn und unterhalten meistens keinen Wirtschaftsbetrieb. Nur Großspenden und Erbschaften ab 20.000 Euro werden ohne Gemeinnützigkeit »teuer«, da von ihnen dann 30 Prozent Steuern abgeführt werden müssen.

Die Vorteile eines Zweckbetriebs oder andere Befreiungen sind nur für einen kleinen Teil der gemeinnützigen Organisationen relevant, dort aber oft unverzichtbar.

## **Wer ist im Staat für die Zivilgesellschaft zuständig?**

Fachlich ist die Expertise für Zivilgesellschaft auf viele Ressorts nicht nur verteilt, sondern verstreut. Es fehlt in Bundestag und Bundesregierung eine Koordination zivilgesellschaftlicher Fragen.

Während »die Wirtschaft« mit einem eigenen Ministerium eine Schutzmacht in der Regierung hat, die Landwirtschaft zusätzlich ein weiteres Ministerium, gibt es diese Schutzmacht für zivilgesellschaftliche Organisationen nicht.

Während vor jedem Gesetzesentwurf steht, welche Kosten dem Staat und welche Bürokratiekosten für Bürger\*innen und Wirtschaft entstehen, fehlt eine Untersuchung, welche Auswirkungen der Plan auf zivilgesellschaftliches Engagement haben könnte.

## **Was geändert werden muss**

Die Allianz »Rechtssicherheit für politische Willensbildung« hat schon vor Jahren sechs Forderungen formuliert, die ein Gesetzesentwurf aufgreifen muss<sup>3</sup>. Dazu gehören neue Zwecke und die Klarstellung, dass diese Zwecke mit allen legalen Mitteln, auch mit politischer Einflussnahme verfolgt werden dürfen. Außerdem braucht es eine Öffnungsklausel für Engagement über den eigenen Zweck hinaus, etwa in Sondersituationen wie der Corona-Krise.

Doch das sind nur dringend nötige Sofortmaßnahmen. Jenseits kleinteiliger und kurzfristiger Änderungen an der Abgabenordnung braucht es grundsätzliche Überlegungen für ein gutes Recht zivilgesellschaftlicher Organisationen, für ein ermöglichendes Recht. Es gibt keine fertigen Überlegungen dafür, wie ein solches Recht aussehen soll. Dies müsste parteiübergreifend unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen und wissenschaftlicher Expertise geschehen, frei von kurzfristigen Effekten, jenseits spezifischer Interessen und parteipolitischer Verortungen.

Prämisse solcher Überlegungen sollte sein:

- Das Handeln von Regierung und Parlament muss davon geprägt sein, zivilgesellschaftliche Freiräume zu schützen und zu erweitern. Dafür braucht es klare Zuständigkeiten oder funktionierende Koordination über Ressorts hinweg zu Fragen zivilgesellschaftlichen Engagements, inklusive rechtlicher Rahmenbedingungen wie dem Gemeinnützigkeitsrecht.
- Die Vielfalt zivilgesellschaftlicher Organisationen mit verschiedenen Handlungsfeldern und Logiken ist anzuerkennen. Bewahrende und verändernde Organisationen sind nicht gegeneinander auszuspielen.
- Selbstlose Organisationen sind mit ihrer wichtigen Rolle in der politischen Willensbildung als eigenständige Akteure anzuerkennen. Sie sind unabhängig von Parteien und jenseits

---

<sup>3</sup> <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/forderungen>

einer Macht-Logik zu betrachten. Sie dürfen nicht parteipolitisch instrumentalisiert werden.

- Politische Einmischung und Anstöße zu Veränderung sind mögliche Tätigkeiten zur gemeinnützigen Zweckverfolgung. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind dabei deutlich von Parteien und Wählergemeinschaften abzugrenzen. Zum Merkmal zivilgesellschaftlicher Organisationen gehört nicht der Versuch, politische Macht zu erlangen.
- Nötige Regeln und Abgrenzungen dürfen Engagement und neue Initiativen nicht behindern. Regeln müssen mit Beratung, Service-Angeboten und ausreichender Kompetenz der entscheidenden Stellen einhergehen.
- Finanzämter (oder andere Stellen) als Aufsichtsbehörden für Fragen der Gemeinnützigkeit sind zu stärken und entsprechend auszustatten. Eine Bündelung von Kompetenzen und eine Ergänzung mit Beiräten ist sinnvoll. Sanktionsregeln für Verstöße müssen überarbeitet werden. Die Empfehlungen des 72. Deutschen Juristentages sind dafür wegweisend.
- Fragen der Transparenz der Finanzierung politischer Beteiligung sollten von Fragen der Steuerbegünstigung getrennt werden. Spezifische Regeln etwa zur Transparenz dürfen nicht allen gemeinnützigen Organisationen übergestülpt werden. Sie sollten stattdessen an konkreten Merkmalen festgemacht werden, die dann auch für nicht gemeinnützige Organisationen gelten. Beispiele dafür sind Transparenzregeln für Interessenvertreter (Lobbyregister) oder Vorgaben zur Rechnungslegung für Großvereine.
- Es braucht eine Balance zwischen dem Schutzbedürfnis von Spender\*innen und dem gesellschaftlichen Anspruch auf Transparenz. Die Behandlung hoher Spenden sollte abgetrennt werden vom Umgang mit Kleinspenden bzw. Organisationen, die durch die Unterstützung vieler Menschen insgesamt über hohe Summen verfügen. Ansonsten wird das Recht auf politische Teilhabe gefährdet.
- Zu klären ist, ob ein gesetzlicher Katalog gemeinnütziger Zwecke zielführend ist. Wenn es einen Katalog gibt, muss die Liste gemeinnütziger Zwecke laufend ergänzt und weiterentwickelt werden, um deutlich zu machen, welche Zwecke der Gesetzgeber für förderwürdig hält. Es darf keine inhaltliche Lücke zwischen Gemeinnützigkeit einerseits, sowie Förderprogrammen und politischen Aussagen andererseits entstehen. Detailfragen dazu sind unter anderem:
  - Ist ein Katalog gemeinnütziger Zwecke sinnvoll, oder reichen Grundsätze wie das Gebot der Selbstlosigkeit, Gewinnausschüttungsverbot und die Förderung der Allgemeinheit aus?
  - Wenn es einen Zweckkatalog gibt, wie kann dieser auf grundsätzliche Bereiche reduziert werden, statt eine immer längere und kleinteiligere Beschreibung konkreter Anliegen zu umfassen?

- Falls ein Zweckkatalog nur besonders förderwürdige Anliegen nennen soll: Wie kann andererseits sichergestellt werden, dass zivilgesellschaftliche Organisationen jenseits dieser Zwecke handlungsfähig und anerkannt sind?

### **Autor**

**Stefan Diefenbach-Trommer** arbeitet seit Jahren in Bewegungs- und Protest-Organisationen. Seit 2015 beschäftigt er sich im Auftrag von mittlerweile mehr als 170 Vereinen und Stiftungen, die sich in der Allianz »Rechtssicherheit für politische Willensbildung« zusammengeschlossen haben, mit dem Gemeinnützigkeitsrecht.

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

**Twitter:** [www.twitter.com/stefandt](http://www.twitter.com/stefandt)

**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)