

### **Gesellschaft in der Krise: Hilft uns eine Reform des Gemeinnützigkeitsrechts?**

#### **Kommt die Reform?**

Es deutet einiges darauf hin, dass in absehbarer Zeit tatsächlich ein Referentenentwurf des Bundesfinanzministeriums zur Reform des Gemeinnützigkeitsrechts vorgelegt wird, vielleicht noch vor der Sommerpause. Wie man hört, soll es endlich eine grundlegende Reform werden. Wenn das stimmt, und vor allem, wenn es gelingt, einen »großen Wurf« durch die Klippen der Abstimmung unter den Ministerien und mit den Ländern auf Arbeitsebene, der politischen Abstimmung in der Koalition und des parlamentarischen Prozesses zu steuern, sodass er im Kern erhalten bleibt, wäre das für die Entwicklung der deutschen Zivilgesellschaft ein großer Erfolg und für die Gesellschaft, die aus der Corona-Krise herausfinden muss, ein Gewinn. All dies ist aber in keiner Weise schon ausgemacht! Es wird vielmehr großer Anstrengungen bedürfen, um Vorurteile zu überwinden, Klientelpolitik außen vor zu lassen, Versuchen der Begrenzung zivilgesellschaftlichen Handelns zu widerstehen – und die Diskussion mit Sachkenntnis und einem Blick für das Wesentliche anzureichern. Das ist nicht selbstverständlich. Und in der Corona-Krise ist die Lust, es zu diskutieren, sicher nicht gestiegen. Dennoch muss die Diskussion geführt werden.

#### **Zivilgesellschaft ist nicht Gnade, sondern Recht**

Angesichts mancher Argumente, die bei der Diskussion um die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft öffentlich ausgebreitet werden, erscheint es notwendig, zunächst an grundsätzliches zu erinnern.

Wie wir täglich beobachten können, ist die Demokratie gefährdet – durch eine überhöhte Staatsautorität, durch eine Herrschaft der Märkte und durch einen simplistischen autoritären Populismus. Auf dem Höhepunkt der Corona-Krise war es beispielsweise unvermeidlich, die Staatsautorität bis zur äußersten Grenze auszudehnen; um so wichtiger ist es jetzt, sie zurückzunehmen, damit die Demokratie nicht Schaden nimmt. Darüber, dass der bürgerschaftliche Raum sich wieder füllen kann, hat die Zivilgesellschaft zu wachen. Tut sie dies nicht, wird sie ihren handlungsleitenden Prinzipien untreu.

Eine aktive, selbständige Zivilgesellschaft bildet nämlich die Voraussetzung für das Funktionieren der Demokratie. Beides gründet gleichermaßen auf Rechten, die jeder Bürgerin und jedem Bürger von Natur aus innewohnen. Das ist das Grundprinzip unserer Gesellschaftsordnung. Die Rechte sind im Grundgesetz verbrieft, gehen jeder Verfassung aber

voraus; zu ihrer Achtung hat sich Deutschland in zahlreichen völkerrechtlich verbindlichen Erklärungen und Verträgen verpflichtet, die von der Völkergemeinschaft spätestens, seit es den Grundsatz ›*Responsibility to Protect*‹ (R2P) gibt, auch gegen nationale Regierungen durchgesetzt werden können<sup>1</sup>. Auch Deutschlands Mitgliedschaft in der Europäischen Union hängt daran, dass Menschen- und Bürgerrechte, die Herrschaft des Rechts und Demokratie die handlungsleitenden Prinzipien jeder gesetzgebenden, richterlichen und exekutiven Gewalt bilden<sup>2</sup>. Das Gewaltmonopol, das die Bürgerinnen und Bürger dem Staat eingeräumt haben, ja überhaupt das Mandat, das sie, die Herrinnen und Herren des Verfahrens, ihm erteilt haben, findet hier seine klare Grenze. Die Tätigkeit selbst ermächtigter, selbstorganisierter, unabhängiger kollektiver Akteure im öffentlichen Raum unterliegt insofern nicht der Disposition staatlicher Organe, ist schon gar nicht und in keiner Weise eine Konzession mit Genehmigungsvorbehalt, sondern ein originäres, nicht anzutastendes Recht aller Bürgerinnen und Bürger. Dafür, dieses Recht zu schützen, werden die Staatsorgane von ihnen bezahlt.

### **Zivilgesellschaft und Staat**

Zu den Aufgaben, die wir Bürgerinnen und Bürger dem Staat übertragen haben, gehört unzweifelhaft, Rahmenbedingungen für die beiden anderen Arenen des öffentlichen Raums, den Markt und die Zivilgesellschaft, zu setzen. Während aber die Rahmenbedingungen des Marktes einerseits ständig der Realität angepasst werden, andererseits aber gerade den größten, global agierenden Marktteilnehmern kaum Fesseln anlegen, haben sich die Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft in den letzten 100 Jahren nur wenig verändert und haben insbesondere die Entwicklung der Grundsätze unserer Gesellschaftsordnung kaum nachvollzogen, werden aber andererseits mit unerbittlicher Konsequenz exekutiert. Sie genügen aber heute nicht mehr den Anforderungen, die an sie zu stellen sind. Es scheint vielmehr gerade so, als ob Regierung, Parlament und Justiz den schleichenden Machtverlust gegenüber dem Markt, den sie insbesondere in den letzten 30 Jahren erlitten haben, dadurch kompensieren wollten, dass sie ihre Macht gegenüber der dritten Arena mit allen Mitteln erhalten und durchsetzen. Die Instrumente dazu sind neben der Gesetzgebungskompetenz insbesondere das ihnen – zu Recht – übertragene Gewaltmonopol und ihre durch das ihnen – ebenfalls legitimerweise – übertragene Recht, Steuern zu erheben, um viele Faktoren höheren finanziellen Ressourcen.

Der Staat kann zivilgesellschaftliche Akteure nicht nur mit Hilfe von gesetzlicher und administrativer Regulierung, sondern auch mit finanziellen Anreizen in Abhängigkeiten bringen. Es ist nicht zu übersehen, dass dies in großem Umfang geschieht. Im Vordergrund der Debatte steht aber hier die Regulierungsmacht, von der der Staat umfänglich Gebrauch gemacht hat. Spätestens seit dem 18. Jahrhundert gehören Registrierungspflichten, Genehmigungsvorbehalte, steuerliche Regelungen und Gerichtsurteile so sehr zum Alltagsgeschäft jeder

---

<sup>1</sup> <https://www.bpb.de/izpb/209704/das-konzept-der-internationalen-schutzverantwortung> (1. VI. 2020)

<sup>2</sup> <https://www.europarl.europa.eu/germany/de/europ%C3%A4isches-parlament/grundrechtecharta> (1. VI. 2020)

zivilgesellschaftlichen Organisation, dass deren Befolgung bei vielen geradezu in den Mittelpunkt ihrer Arbeit gerückt ist, zumal für viele die Arbeit selbst mit zusätzlichen Regulierungen und Vorschriften verbunden ist. Vereins- und Stiftungsvorstände verbringen viel zu sehr ihre Zeit damit, sich am Staat abzuarbeiten, anstatt ihrer Mission zu dienen.

Dass diese Regulierungen seit Beginn des 20. Jahrhunderts zwar fortgeschrieben, aber nie grundlegend an das veränderte Gesellschaftsbewußtsein angepasst wurden, gehört zu den Seltsamkeiten der bewegten deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts. Sie atmen den Geist des wilhelminischen Obrigkeitsstaates, nicht den einer offenen, demokratischen Gesellschaft. Rechnet man hinzu, dass ausgerechnet eine Eingriffsverwaltung, das mit der Eintreibung von Steuern beauftragte Ministerium, eine zentrale Bedeutung für diese Regulierung hat, ist die Interessenkollision zwischen Erhalt der Staatsmacht und Entwicklung der Demokratie perfekt. Schließlich, und daran ist die deutsche Zivilgesellschaft mit ihrer mangelhaften Koordinierungsfähigkeit und ihren timiden Änderungswünschen beileibe nicht unschuldig, ist der geringe Kenntnisstand in Politik, Verwaltung, Justiz und Medien nicht zu übersehen. Manches Tun und Unterlassen ist offenkundig dem alten Rechtsgrundsatz geschuldet, dass das Vorverständnis – hier ein mangelhaftes Vorverständnis – die Entscheidung bestimmt. Leitfaden der Reform muss es sein, aus der Verbändedemokratie der Zeit nach dem 2. Weltkrieg mit obrigkeitsstaatlichen Rahmenbedingungen aus der Zeit vor dem 1. Weltkrieg eine Demokratie zu machen, in der allen Akteuren bewußt ist, was Zivilgesellschaft kann und nicht kann.

### **Worauf kommt es an?**

Man kann gar nicht oft genug wiederholen, worauf es nicht ankommt: zusätzliche steuerliche Vorteile für »steuerbegünstigte« Körperschaften<sup>3</sup>. Die Zeiten, in denen es bei jeder Reform des Gemeinnützigkeitsrechts nur darauf ankam, für irgendeine politische Klientel noch eine kleine Ausnahmeregelung oder noch eine kleine Steuerbefreiung durchzusetzen, müssen vorbei sein. Wie schädlich solche Vorstöße sein können, war an den vielen Korrekturen zu sehen, die seit 20 Jahren vorgenommen werden. Die Unübersichtlichkeit der Regelungen ist davon beredter Ausdruck. Nachdem seit 1998 in jeder Koalitionsvereinbarung, gleich wer sie abgeschlossen hatte, von einer Reform des Gemeinnützigkeitsrechts die Rede gewesen war, wurde diese jedes Mal durch die Gewährung solcher kleinen Trostpflaster als erfüllt angesehen. Eine Reform im eigentlichen Sinn gab es nie<sup>4</sup>.

In dieser Legislaturperiode gehört die Reform wieder zum vereinbarten Programm der Koalition. Aber wenn wir nicht aufpassen, wird es eine Reform, die nur aktuelle Nöte

---

<sup>3</sup> Der vielfach verwendete Begriff der steuerlichen »Privilegierung« oder »Steuerbegünstigung« ist ein sichtbares Indiz dafür, wie sehr das Gemeinnützigkeitsrecht dem Obrigkeitsstaat verhaftet ist. Der moderne demokratische Verfassungsstaat hat niemanden zu privilegieren oder zu begünstigen, sondern lediglich zu bestimmen, was aus welchen Gründen der Besteuerung unterliegt und was nicht.

<sup>4</sup> Vorschläge und Stellungnahmen des Maecenata Instituts aus den Jahren 2000 – 2020 sind in einem Kompendium zusammengefasst, das von der Webseite der Maecenata Stiftung heruntergeladen werden kann.

bestimmter politischer Kreise widerspiegelt, von einer Reaktion auf die ATTAC-Entscheidung des Bundesfinanzhofs über die Angst mächtiger Industrieunternehmen vor der Tätigkeit von Umweltorganisationen bis zur Reaktion auf Filz und Kumpanei in einem Wohlfahrtsverband (was man hätte verhindern können, wenn die staatlichen Kontrollinstrumente funktioniert hätten). Auch die Besorgnis der Geheimdienste über Zuwendungen aus fremden Ländern und Terrorismusfinanzierung und der Finanzbehörden über Steuerhinterziehung und Geldwäsche verdienen zwar Beachtung, aber dürfen keinesfalls im Mittelpunkt der Reformbemühungen stehen<sup>5</sup>.

Es kommt also darauf an, den gesetzlichen Rahmen der Zivilgesellschaft und ihrer zahlreichen großen und kleinen Akteure auf den Stand des 21. Jahrhunderts zu bringen. Das heißt vor allem anderen, den Blick von der Staatsnützigkeit im Sinne von billigen Dienstleistungen zum Wert für die Demokratie zu wenden, eine Demokratie, die in akuter Gefahr schwebt, und zwar nicht wegen der Protestbewegungen und unbequemen Mahner und Wächter, sondern wegen der Feinde der offenen Gesellschaft, die sich in den letzten Jahren in erschreckender Weise breit gemacht haben, in manchen anderen Ländern noch mehr, aber auch in Deutschland.

Die Reform muss der Entwicklung der letzten Jahrzehnte Rechnung tragen. Die Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger ist längst nicht mehr die des alten Nationalstaates. Die Koppelung des Verzichts auf Besteuerung an die Wohltat für die Nation der Steuerzahler ist seit langem obsolet, so wie auch die des Status als zivilgesellschaftliche Organisation an die mangelnde Verpflichtung zur Steuerzahlung obsolet ist. Nicht dies, sondern die Verpflichtung zu öffentlicher Verantwortlichkeit ist heute das Kennzeichen einer zivilgesellschaftlichen Organisation<sup>6</sup>. Das Steuergeheimnis darf dem nicht entgegenstehen.

Der Beitrag der Zivilgesellschaft besteht heute nur zum Teil in konkreten Dienstleistungen, im übrigen aber im Eintreten für Themen und Ziele, im Wachen und Alarm schlagen, wenn etwas schief läuft, in der Bildung von Gemeinschaften, in der Stärkung von Eigenverantwortung und Selbsthilfe, in der intermediären Bündelung von Positionen und Ermöglichung des Handelns und im Angebot für persönliche Erfüllung<sup>7</sup>.

Das Recht der Zivilgesellschaft zur Mitgestaltung der »res publica« verdient aus aktuellem Anlaß besondere Erwähnung<sup>8</sup>. Seit 20 Jahren sprechen wir bewusst vom bürgerschaftlichen Engagement. Absichtsvoll koppeln wir das Engagement an die Eigenschaft des Bürgers und der Bürgerin – wohlgemerkt in einem viel weiteren Sinn, als der Ausdruck Staatsbürger dies

---

<sup>5</sup> S. hierzu: Rupert Graf Strachwitz: Der Kampf gegen Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Terrorismus - Was haben Stiftungen damit zu tun? Berlin: Maecenata 2020 (Opusculum Nr. 135)

<sup>6</sup> S. hierzu: Rupert Graf Strachwitz: Transparente Zivilgesellschaft. Schwalbach: Wochenschau-Verlag 2015 (Reihe Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis, hrsg. v. Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement)

<sup>7</sup> S. hierzu ausführlich: Rupert Graf Strachwitz / Eckhard Priller / Benjamin Triebe: Handbuch Zivilgesellschaft. Berlin/Boston: De Gruyter 2020

<sup>8</sup> s. hierzu ausführlich: Sebastian Unger: Politische Betätigung gemeinnütziger Körperschaften. Gutachten, erstellt im Auftrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte. 30. April 2020

nahelegen würde. Es gilt, die deliberative Demokratie durch die Einbindung der Zivilgesellschaft zu stärken.

Bei der Gelegenheit der Reform müssen zudem zahlreiche Ungereimtheiten und Ungenauigkeiten, die sich im Lauf der Jahrzehnte eingeschlichen haben bereinigt werden<sup>9</sup>. Wie jeder andere Akteur auch, braucht bspw. auch der zivilgesellschaftliche Akteur Ressourcen. Er kann keine Steuern erheben und sollte von an Bedingungen geknüpfte Zuwendungen aus Steuermitteln gerade nicht abhängig sein. Dafür sollten ihm andere Einnahmequellen leichter zugänglich gemacht werden, auch die Erwirtschaftung durch die Tätigkeit selbst – solange er sich strikt an das Gebot hält, etwaige Überschüsse keinesfalls an Mitglieder oder Eigentümer auszuschütten.

Schließlich muß eine Reform dafür sorgen, dass das maßgebliche Recht auch angewendet werden kann. Fast alle Anwender sind nicht nur keine Juristen, sondern engagieren sich in der Zivilgesellschaft neben ihrem Beruf, die weit überwiegende Mehrheit überdies in kleinen Organisationen, die nicht in großen Verbänden zusammengeschlossen sind – und eigentlich ohnehin auf Grund ihrer geringen Umsätze keine Steuern zahlen würden.

### **Was müssen wir tun?**

Man kann zur Zeit den Eindruck gewinnen, im Bundesfinanzministerium gäbe es auf der Arbeitsebene erstmals Verständnis für die Notwendigkeit einer richtigen Reform. Es bleibt abzuwarten, wie ein Reformentwurf aussehen wird. Entspricht er auch nur in den wesentlichen Punkten den Erwartungen, müssen die Bemühungen einsetzen, ihn durchzusetzen. Niemand sollte glauben, das wäre ein Selbstläufer!

Es wird vielmehr Widerstand geben – von denen, die jeder Veränderung von vornherein ablehnend oder sehr skeptisch gegenüber stehen, von denen, die davon reden, das bisherige habe sich doch bewährt und nicht verstehen, dass die Zeiten sich geändert haben, von denen, die Angst vor einem neuen Rahmen haben, ein kleines Stückchen Macht schwinden oder ihre ganz speziellen Ziele nicht verwirklicht sehen. Vor allem wird es Widerstand aus Mangel an Sachkenntnis geben – von Vereinsfunktionären, die ihren Abgeordneten im Wahlkreis mit angeblich wichtigeren Forderungen in den Ohren liegen, von Medien, die die gute Gelegenheit nutzen, um ihre Vorurteile wieder einmal in die Öffentlichkeit zu tragen, und von Interessengruppen, die an einer starken Zivilgesellschaft eben kein Interesse haben.

Ihnen allen gilt es, in den kommenden Monaten beharrlich und energisch mit Argumenten entgegenzutreten. Dazu werden Allianzen gebildet werden müssen – zwischen Wissenschaft und Praxis, zwischen Juristen und Sozialwissenschaftlern, zwischen großen Verbänden und

---

<sup>9</sup> S. hierzu u.a.: Rainer Hüttemann: Empfiehlt es sich, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Gründung und Tätigkeit von Non-Profit-Organisationen übergreifend zu regeln? in: DJT (Hrsg.), Verhandlungen des 72. Deutschen Juristentages Leipzig 2018, Band I: Gutachten, G 1 - 104.

kleinen Bewegungen, kurz mit allen, die begriffen haben, worum es geht<sup>10</sup>. Abgeordnete müssen überzeugt werden, aus dem bürgerschaftlichen Raum muss Druck kommen, Gegenargumente müssen entkräftet werden. Denn letztlich, so will es – mit Recht – unsere Demokratie, entscheidet die Zivilgesellschaft eben nicht selbst über ihre Rahmenbedingungen. Dies zu tun, gehört zu dem Mandat, das die Bürgerinnen und Bürger dem Staat erteilt haben. Nur: Wir leben nicht in Hegels alles überwölbendem, nie irrendem Idealstaat, der abstrakt und entrückt alles weise ordnet und regiert, sondern in einer konkreten Zeit, in der die Demokratie ebenso wie der Nationalstaat und die Wirtschaftsordnung von einer Krise geschüttelt werden, die durch Corona akut geworden ist, aber die Pandemie bei weitem übersteigt.

Wollen wir aus ihr herausfinden und auch noch die anderen Herausforderungen meistern, die durch die Pandemie in den Hintergrund getreten, aber keineswegs gelöst sind, brauchen wir Zivilgesellschaft, Markt und Staat. Die Zivilgesellschaft dafür zu rüsten, muss das Ziel der Reform sein.

#### **Autor**

*Dr. Rupert Graf Strachwitz ist Politikwissenschaftler und leitet seit 1997 das Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, das sich seit seiner Gründung mit der Reform der Rahmenbedingungen beschäftigt. Seit 2011 ist er auch Vorstand der Maecenata Stiftung.*

**Kontakt:** [rs@maecenata.eu](mailto:rs@maecenata.eu)

#### **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)

---

<sup>10</sup> Auf die bestehende Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung e.V. ist ausdrücklich hinzuweisen (<https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/>).