

Stefan Diefenbach-Trommer

Gemeinnützigkeitsrecht als Demokratiepolitik

Der Ampel-Koalitionsvertrag

Mit starken Sätzen beschreiben SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP in ihrem Koalitionsvertrag die wichtige Funktion zivilgesellschaftlicher Organisationen für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte:

- »Jede und Jeder hat die gleichen Rechte, sollte die gleichen Chancen haben und vor Diskriminierung geschützt sein. Wir fördern die vielfältige, tolerante und demokratische Zivilgesellschaft.« (Seite 116)¹
- »Eine starke Demokratie lebt von den Menschen, die sie tragen. ... Ehrenamt und demokratisches Engagement stärken den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Sie verlässlich zu fördern, ist unsere Aufgabe.« (Seite 7)

Sie vereinbaren zudem konkrete Maßnahmen zur Reform des Gemeinnützigkeitsrechts.² Das alles hat einen ganz anderen Klang als die Koalitionsvereinbarung von CDU, SPD und CSU vier Jahre zuvor. Im Ampel-Koalitionsvertrag 2021 wird in fast jedem Abschnitt angekündigt, zivilgesellschaftliche Organisationen zu beteiligen. Daran wird auch die Notwendigkeit zu messen sein, ob weitere gemeinnützige Zwecke ergänzt oder bestehende Zwecke konkretisiert werden müssen. Die vorherige Regierungskoalition hatte viel zu spät Demokratie als eigenes Politik-Thema aufgegriffen, ohne klare Zuständigkeiten, ohne klaren Kompass. Diesen Fehler sollte die neue Koalition nicht wiederholen. Die Freiheitspartei FDP sollte nicht die Bremschuhe der Union weiterverwenden.

Dazu kommt es auf gute Umsetzung und Ausgestaltung an. Fachlich ist die Expertise für Zivilgesellschaft auch weiterhin auf viele Ressorts nicht nur verteilt, sondern verstreut. Es fehlt im Deutschen Bundestag und in der 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

1 Die Seitenzahlen beziehen sich auf diese Fassung: https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/wp-content/uploads/2021/11/Koalitionsvertrag-2021-2025_Ampel-SPD-Gruene-FDP_2021-11-24.pdf

2 Mehr zu den Vereinbarungen im Detail: <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/ampel-koalitionsvertrag-2021-gemeinnuetzigkeit-zivilgesellschaft/>

steht, welche Kosten dem Staat und welche Bürokratiekosten für Bürger*innen und Wirtschaft entstehen, fehlt eine Untersuchung, welche Auswirkungen der Plan auf zivilgesellschaftliches Engagement oder demokratische Prozesse haben könnte.

Begriff der Zivilgesellschaft

In der deutschen Debatte wird Zivilgesellschaft häufig auf die Funktionen von Dienstleistung und Gemeinschaftsbildung reduziert. Auf europäischer Ebene dagegen ist die politische Rolle der Zivilgesellschaft viel präsenter, auch als ein Ergebnis der Transformation in Osteuropa. Deutschland dagegen bewegte das Gemeinnützigkeitsrecht nur mit kleinen Schritten Richtung 21. Jahrhundert, dreißig Jahre nach dem Sturz des autoritären DDR-Regimes durch zivilgesellschaftlichen Protest für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und auch Umweltschutz.³ Für die EU spielt die Zivilgesellschaft »eine zentrale Rolle im System von Kontrolle und Gegenkontrolle«, zusammen mit unabhängigem Journalismus. Deshalb schaut die EU-Kommission im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 besorgt auf »schwerwiegende Herausforderungen« für die Zivilgesellschaft in einigen Ländern und hebt positive Beispiele hervor, die »ein förderliches und unterstützendes Umfeld für die Zivilgesellschaft« stärken.⁴

Zivilgesellschaftliche Organisationen warnen, mahnen, schlagen vor, protestieren, auch das gehört zu ihren Funktionen. Gesellschaftlicher Fortschritt kann durch einen Koalitionsvertrag und Parlamentsbeschlüsse besiegelt werden. Doch er beginnt meist in der Zivilgesellschaft. In einem autoritären Staat ist Zivilgesellschaft das Gegenüber des Staates, auch in Abgrenzung zu seinen nicht-zivilen, seinen uniformierten Kräften wie Militär und Polizei. In einer Demokratie sind Zivilgesellschaft und zivilgesellschaftliches Engagement die Basis des demokratischen Rechtsstaates.

Gemeinnützigkeit – der De-facto-Standard für zivilgesellschaftliche Organisationen

Es wird bei Gemeinnützigkeit viel über (steuerliche) Förderung geredet. Die gemeinnützigen Zwecke werden auch als »Förderzwecke« bezeichnet. Doch die Förderung ist relativ. Der indirekte Vorteil, dass Spenden die Steuerlast der Gebenden senken, ist nur bei wirklich großen Spenden relevant, die die meisten Menschen nicht geben und die nur wenige der 600.000 Vereine in Deutschland erhalten. Anders als bei Parteien entsteht aus dem Status kein Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung. Der Status der Gemeinnützigkeit ist für Fördermittel nicht hinreichend, aber meistens notwendig. Damit ist das Gemeinnützigkeitsrecht vor allem ein Service für die Gesellschaft, weil damit individuelle Prüfungen von Selbstlosigkeit, Gemeinwohlorientierung und Rechtstreue unnötig werden.

3 Zu verpassten Lehren in Deutschland aus dem gewaltfreien, aus der Zivilgesellschaft herbeigeführten Ende des DDR-Regimes siehe ausführlich: Diefenbach-Trommer, Stefan 2021: Reformbedarfe des Gemeinnützigkeitsrechts. In: Klein, Ansgar/ Sprengel, Rainer/ Neuling, Johanna (Hg.): 20 Jahre Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« – Bilanz und Ausblick. Jahrbuch Engagementpolitik 2022. Frankfurt/M., S. 83.

4 Mehr zum Rechtsstaatsbericht hier: <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/eu-rechtsstaatsbericht-macht-druck-auf-gemeinnuetzigkeitsrecht/>

Der Status der Gemeinnützigkeit ist der De-facto Standard für zivilgesellschaftliche Organisationen. Nicht-gemeinnützige Vereine sind von vielen Vorteilen ausgeschlossen, auch von nicht-monetären Vorteilen wie etwa der Nutzung von Gemeindehäusern, Ehrenamtspreisen oder Einladungen. Der Status der Gemeinnützigkeit ist kein Privileg, sondern der Normalzustand. Das Fehlen des Status ist daher erklärungsbedürftig. Einer nicht gemeinnützigen Organisation wird nicht vertraut, ihr wird Seriosität abgesprochen. Auch auf Spender*innen wirkt die Gemeinnützigkeit wie ein Spendensiegel. Damit wird die Gemeinnützigkeit zum faktischen Zwang.

Die Paragraphen 51 bis 68 der Abgabenordnung sind für die meisten der rund 600.000 Vereine in Deutschland wichtiger als das im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelte Vereinsrecht. Die örtlichen Finanzämter stellen auf der Grundlage fest, dass ein Verein nicht seine Mitglieder, sondern selbstlos die Allgemeinheit fördert. Sie bestätigen, dass es dem Verein nicht um die persönlichen Vorteile der Mitglieder geht, dass der Verein keine Tarnung für wirtschaftliche Interessen seiner Vorstände und Finanziers ist. Und auf diese Bestätigung verlassen sich Bürgermeister*innen, wenn sie entscheiden, wem sie Räume überlassen. Darauf verlassen sich Ministerien, wenn sie Fördermittel vergeben. Darauf verlassen sich private Förderstiftungen ebenso wie einzelne Personen, wenn sie eine Spende überweisen.

Gemeinnützigkeitsrecht als Teil staatlicher Steuerung

Das macht die Gemeinnützigkeit zumindest zu einem potentiellen Kontrollrecht des Staates. Die Kontrolle beginnt bei der nicht systematischen, durchaus von politischen, auch machtpolitischen Interessen geleiteten Festlegung dieser Zwecke durch Bundestag und Bundesrat. Wer diese staatliche Kontrolle für die unabhängige Zivilgesellschaft nicht möchte, muss mittelfristig eine Entscheidung treffen: Sollen nur wenige einzelne Anliegen besonders hervorgehoben werden? Sollen etwa nur die Rettung aus Lebensgefahr und der Gesundheitsschutz gemeinnützig sein? Dann würde die Anerkennung der Gemeinnützigkeit den Status als De-facto-Standard verlieren – und private und öffentliche Geldgeber*innen müssten jeden Verein und jede Stiftung einzeln prüfen.

Oder sollte der Gesetzgeber auf einen gesetzlichen Zweckkatalog als Positiv-Liste verzichten, also nicht mehr jedes Anliegen bewerten? Eine Bewertung, mit der er letztlich in ein verfassungsrechtliches Gleichbehandlungs-Dilemma gerät: Wenn Modellflugbau gemeinnützig ist, warum dann nicht Modelleisenbahnbau? Sollten stattdessen die Kriterien der Selbstlosigkeit und der Förderung der Allgemeinheit ausreichen, eine zivilgesellschaftliche Organisation als gemeinnützig zu markieren?

Braucht es ausdrückliche weitere Grenzen, über das Strafrecht hinaus – etwa Regeln zu Aufrichtigkeit, Ehrlichkeit und Wahrhaftigkeit (vom Bundesfinanzhof falsch als »geistige Offenheit« beschrieben)⁵?

⁵ Den Begriff der »geistigen Offenheit« verwendet der Bundesfinanzhof im Attac-Urteil (V R 60/17 vom 10. Januar 2019) und entlehnt ihn Entscheidungen des Verfassungsgerichts zur Finanzierung von Parteien und mit

Ermöglichendes Recht oder Sanktionsrecht?

Jenseits kleinteiliger und kurzfristiger Änderungen an der Abgabenordnung braucht es grundsätzliche Überlegungen für ein gutes Recht zivilgesellschaftlicher Organisationen, für ein ermöglichendes Recht. Das Recht und das Handeln von Regierung und Parlament müssen davon geprägt sein, zivilgesellschaftliche Freiräume zu schützen und zu erweitern.

Das Gemeinnützigkeitsrecht ist dieses ermöglichende Recht derzeit nicht, nicht nur wegen des begrenzten und trägen Zweckkatalogs. Es wird oft als Sanktionsrecht verstanden. Vereine und Stiftungen unterlassen Aktivitäten aus Sorge vor der Aberkennung der Gemeinnützigkeit. Einige verstecken die tatsächlichen Tätigkeiten geradezu klandestin in Satzungsformulierungen und lückenhaften Tätigkeitsberichten. Insbesondere aus rechtsradikalen Twitter-Accounts tönt es regelmäßig: »Erkennt ihnen die Gemeinnützigkeit ab!« – besonders, wenn es um Seerettung im Mittelmeer oder um Umweltverbände geht. Vor diesem Sanktionsimpuls sind auch Demokrat*innen nicht gefeit. Nach Aberkennung der Gemeinnützigkeit riefen die CDU/CSU-Politiker Friedrich Merz und Markus Blume, als im Juni 2021 eine Greenpeace-Aktion über dem Münchner Olympia-Stadion schief lief.⁶ Bewusst oder unbewusst begaben sie sich in das Fahrwasser von CDU-Parteitagsbeschlüssen vom Dezember 2018, der Deutschen Umwelthilfe (DUH) die Gemeinnützigkeit abzuerkennen und sie von staatlicher Förderung auszuschließen.⁷ Der Anlass: Die DUH sorgt vor Gericht dafür, dass sich die Exekutive an die von der Legislative gesetzten Regeln hält. Die CDU will strafen, weil ein Verein als Wächter für Rechtsstaatlichkeit auftritt. Das ist fast schon putinesk.

Der Ruf nach dem Entzug der Gemeinnützigkeit ist ein Ruf nach Bestrafung. Wird dem gefolgt, wird das Gemeinnützigkeitsrecht zum Organisationsstrafrecht, zum Spezial-Strafrecht für zivilgesellschaftliche Organisationen – während die vorherige Koalition aus CDU, CSU und SPD es nicht schaffte, ein Unternehmensstrafrecht einzuführen. Auch aus linksliberalen oder linksprogressiven Kreisen wird das Gemeinnützigkeitsrecht als politische Waffe geschwungen. Es ist eine demokratische Herausforderung auszuhalten, dass Menschen sich zusammenschließen oder demonstrieren, um Meinungen zu äußern, die man selbst für grundfalsch hält. Es ist eine demokratische Herausforderung, Grenzen des Erlaubten zu finden, ohne dabei nach Vorlieben zu urteilen oder autoritär zu werden. Es ist auch eine Herausforderung, zu überlegen, wie Maßstäbe an Aufrichtigkeit und Ehrlichkeit im Gemeinnützigkeitsrecht verankert werden können. Wer lügt oder Fakten verdreht, um seine Auffassung zu verbreiten, kann ebenso wenig gemeinnützig sein wie ein Verein, der seine vielleicht vernünftige Auffassung mit dem Baseballschläger durchsetzen oder seine Versammlungsfreiheit mit Angriffen auf die Polizei erreichen möchte.

denen verbundener Stiftungsvereine. Siehe auch <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/analyse-attac-urteil-bfh/> (eingesehen am 20. Januar 2021).

⁶ Siehe <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/greenpeace-gemeinnuetzigkeit-ist-kein-organisations-strafrecht/>

⁷ Siehe <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/einladung-an-cdu-gemeinnuetzigkeit-diskutieren>

Demokratiepolitischer Fahrplan

Zu den demokratiepolitischen Vorhaben Gemeinnützigkeitsrecht, Lobbyregistergesetz und Engagementstrategie nennt der aktuelle Koalitionsvertrag keine Fristen. Beim Demokratiefördergesetz ist er konkret: Es soll bis 2023 eingebracht werden, nach breiter Beteiligung. Das ist eine Chance, die Regierung, Parlament und zivilgesellschaftliche Organisationen jetzt nutzen müssen.

Die Ministerien für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSJ) und für Inneres (BMI) haben Ende Februar 2022 ein Diskussionspapier dazu veröffentlicht⁸ und Stellungnahmen eingeholt. Demokratieförderung wird dabei eng verstanden. Das Gesetz wird vor allem als Demokratieförderungs-Fördermittelabsicherungs-Gesetz geplant plus Basis für eigene staatliche Aktivitäten. Besser wäre, schon hier Demokratiepolitik weiter zu verstehen und unter anderem zu erkennen, dass Fördermittelrichtlinien wenig helfen, wenn sie den Status der Gemeinnützigkeit voraussetzen, aber politische Bildung durch das Attac-Urteil sehr eingeschränkt ist und klare Zwecke für Förderung der Menschenrechte fehlen.⁹

Das Demokratiefördergesetz könnte als Artikelgesetz auch Änderungen der Abgabenordnung vorsehen. Wenn die Ampel-Koalition das Gemeinnützigkeitsrecht unter dem Gesichtspunkt der Demokratieförderung angeht, sollte sie zunächst sortieren zwischen kleinteiligen und kurzfristigen Änderungen an der Abgabenordnung einerseits und andererseits deutlich weitergehender Reformen, die einer gründlicheren Diskussion bedürfen. Einfache Lösungen auch im Gemeinnützigkeitsrecht sollten mit dem Demokratiefördergesetz beschlossen werden. Für zunächst zurückgestellte kompliziertere Klärungen muss ein weiterer Prozess vereinbart werden, der spätestens Ende 2024 endet. Die vereinbarte »Kommission zur Reform des Bundeswahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit« könnte erweitert werden – oder der Bundestag setzt schlicht noch den fehlenden Vollausschuss Demokratie und Zivilgesellschaft mit einem umfassenden Auftrag ein oder nutzt eine Enquete-Kommission zu Demokratie- und Engagementpolitik als Klärungsformat. Ob es Beaufträge für Zivilgesellschaft bei Bundestag und Bundesregierung braucht, wäre im Prozess zu klären.

Wichtig ist unter anderem, zivilgesellschaftliche Organisationen deutlich von Parteien und Wählergemeinschaften abzugrenzen. Zu Grenzen der Gemeinnützigkeit müssen ggf. Finanzämter (oder andere Stellen) als Aufsichtsbehörden für Fragen der Gemeinnützigkeit gestärkt und entsprechend ausgestattet werden.¹⁰ Eine Bündelung von Kompetenzen und eine Ergänzung mit Beiräten ist sinnvoll. Sanktionsregeln für Verstöße müssen überarbeitet werden. Die Empfehlungen des 72. Deutschen Jurist*innentages sind dafür wegweisend.¹¹ Zu klären ist, ob

8 <https://www.bmfsfj.de/diskussionspapier-demokratiefoerderungsgesetz>

9 Siehe dazu die Stellungnahme der Allianz »Rechtssicherheit für politische Willensbildung«: https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/wp-content/uploads/2022/03/Allianz_Stellungnahme-Demokratiefoerderungsgesetz.pdf

10 Weitere Prämissen u.a. im BBE-Newsletter vom Juni 2020: <https://www.b-b-e.de/bbe-newsletter/newsletter-nr-12-vom-1862020/diefenbach-trommer-reform-des-gemeinnuetzigkeitsrechts/>

11 siehe https://djt.de/wp-content/uploads/2020/03/181130_djt_internet_72_beschluesse.pdf

ein gesetzlicher Katalog gemeinnütziger Zwecke zielführend ist. Wenn es den Katalog gibt, muss die Liste gemeinnütziger Zwecke laufend ergänzt und weiterentwickelt werden.

Fragen der Transparenz der Finanzierung politischer Beteiligung sollten von Fragen der Steuerbegünstigung getrennt werden. Spezifische Regeln für politisch tätige Organisationen dürfen nicht allen gemeinnützigen Organisationen übergestülpt werden, sondern sollten an konkreten Merkmalen festgemacht sein, die dann auch für nicht-gemeinnützige Organisationen gelten. Transparenzregeln für politische Akteur*innen wiederum sollten zusammen verhandelt werden (Parteienfinanzierung, Parallelkampagnen, Lobbyregister etc.).¹² Die Behandlung hoher Spenden sollte abgetrennt werden vom Umgang mit normalen Spenden bzw. Organisationen, die durch die Unterstützung vieler Menschen insgesamt über hohe Summen verfügen. Ansonsten wird das individuelle Recht auf politische Teilhabe beschränkt. Es braucht eine Balance zwischen dem Schutzbedürfnis von Spender*innen einerseits und dem gesellschaftlichen Anspruch auf Wissen »Wer dahinter steckt« andererseits.

Von einer solchen Bündelung demokratiepolitischer Themen in der Umsetzung ist bisher noch nichts zu sehen. Nicht nur die Zuständigkeiten sind verteilt. Im Koalitionsvertrag sind auch die Aussagen verteilt. Auf Seite 117 und 165 geht es um Gemeinnützigkeit, auf Seite 10 um das Lobbyregister, auf Seite 8 um Parteienrecht inklusive verdeckte Wahlkampffinanzierung. Bei allen Themen geht es auch um die Finanzierung politischer Aktivitäten. Das muss verbunden im Zusammenhang diskutiert werden.

Autor:

Stefan Diefenbach-Trommer ist Arabist, Journalist und erfahrener Campaigner. Er ist seit 2015 angestellter Vorstand der Allianz »Rechtssicherheit für politische Willensbildung«, in der sich mittlerweile fast 200 Vereine und Stiftungen zusammengeschlossen haben.

Kontakt: diefenbach-trommer@zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de

Twitter: www.twitter.com/stefandt

Weitere Informationen: www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de

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
www.b-b-e.de

¹² Wozu unzusammenhängende Behandlung führt, zeigt das seit 1. Januar 2022 geltende Lobbyregister-Gesetz. Es beachtet die Spezifika gemeinnütziger Organisationen nicht ausreichend – Spenden werden quasi mit Aufträgen gleichgesetzt. Eine Organisation, die nur nebenbei Lobbyarbeit betreibt, muss dennoch alle hohen Spenden (auch für humanitäre Zwecke) veröffentlichen.