

Dr. Michael Ernst-Pörksen

Bund der Steuerzahler gemeinnützig?

Worum es geht

Es ist ein bedenkenswerter Vorgang: Eine Kampagnenorganisation (Campact e.V.), die im Zusammenhang mit der Frage nach der Zulässigkeit politischer Intervention durch gemeinnützige Körperschaften den Status der Gemeinnützigkeit verloren hat, beauftragt eine Steuerrechtskanzlei (Winheller), zu begutachten, ob (genauer gesagt: dass) eine als gemeinnützig anerkannte Körperschaft (Bund der Steuerzahler e.V.) diesen Status zu Unrecht genießt, weil sie sich möglicherweise im gemeinnützigkeitsrechtlichen Übermaß politisch betätigt.

Campact verbreitet seine Interpretation des Gutachtens (nicht das Gutachten selbst) über Pressemitteilungen und auf seiner Website und kommt zu dem Ergebnis, dass nach den vom Bundesfinanzhof entwickelten Kriterien der Bund der Steuerzahler nicht als gemeinnützig zu behandeln ist.

Das Gutachten selbst ist da zurückhaltender und stellt sein Ergebnis unter den Vorbehalt, dass sich das zur Beurteilung der insgesamt komplexen Angelegenheit erforderliche Gesamtbild mit den von Campact (!) den Gutachter zur Verfügung gestellten Materialien auch tatsächlich zeichnen lässt. Unter diesem Vorbehalt ist die Analyse der Gutachter stringent.

Die Rechtslage in kurz

Die für gemeinnützigkeitsrechtliche Fragen grundlegende Abgabenordnung (AO), die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH) und der vom Bundesfinanzministerium erlassene und die Finanzämter in der Interpretation der AO bindende Anwendungserlass zur Abgabenordnung (AEAO), der im Wesentlichen die BFH-Rechtsprechung verarbeitet, geben die Richtung vor: Die gemeinnützige Körperschaft muss die Allgemeinheit fördern. Dies bedeutet, dass die Förderung von Einzelinteressen der Körperschaft und der ihrer Mitglieder keine Förderung gemeinnütziger Zwecke sein kann, auch wenn es sich bei den Einzelinteressen um »Einzelinteressen staatsbürgerlicher Art« handelt (§ 52 (2) Nr. 24 AO). Dies ergibt sich hinsichtlich der Mittelverwendung bereits aus dem Gebot der Selbstlosigkeit steuerbegünstigter Körperschaften (§ 55 AO).

Die Gemeinnützigkeit setzt die Förderung von Zwecken voraus, die unter § 52 (2) AO gelistet sind oder durch die zuständige Landesbehörde auf Antrag zusätzlich als gemeinnützig anzuerkennen sind. Die Förderung »politischer Zwecke« (laut AEAO die »Beeinflussung der politischen Meinungs- und Willensbildung, Gestaltung der öffentlichen Meinung oder Förderung politischer Parteien«) gehört nicht dazu (AEAO Abschnitt 16 zu § 52 AO).

Der Bund der Steuerzahler e.V. (BdSt) verfolgt laut seiner Satzung einen einzigen der in § 52 (2) AO genannten steuerbegünstigten Zwecke, nämlich »die allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens« (§ 52 (2) Nr. 24 AO). Hierzu formuliert der AEAO in Abschnitt 9 zu § 52 AO: »Eine steuerbegünstigte allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens ist nur dann gegeben, wenn sich die Körperschaft umfassend mit den demokratischen Grundprinzipien befasst und diese objektiv und neutral würdigt (BFH-Beschluss vom 18.8.2021, V B 25/21 (Adv), BStBl II S. 931).«

Und weil die Grenzen zwischen der allgemeinen Förderung des demokratischen Staatswesens und der Förderung der politischen Bildung eher fließend sind, formuliert der AEAO (ebenfalls mit Bezug auf die BFH-Rechtsprechung) an gleicher Stelle: »Ist hingegen Zweck der Körperschaft die politische Bildung, der es auf der Grundlage der Normen und Vorstellungen einer rechtsstaatlichen Demokratie um die Schaffung und Förderung politischer Wahrnehmungsfähigkeit und politischen Verantwortungsbewusstseins in geistiger Offenheit geht, liegt Volksbildung vor. Diese muss nicht nur in theoretischer Unterweisung bestehen, sie kann auch durch den Aufruf zu konkreter Handlung ergänzt werden. Politische Bildung ist nicht förderbar, wenn sie eingesetzt wird, um die politische Willensbildung und die öffentliche Meinung im Sinne eigener Auffassungen zu beeinflussen, z. B. durch einseitige Agitation oder unkritische Indoktrination (BFH-Urteil vom 23.9.1999, XI R 63/98, BStBl 2000 II S. 200 und vom 10.1.2019, V R 60/17, BStBl II S. 301).«

Diese eher strikte Ausrichtung wird in der Neuformulierung des AEAO aus 2021 ein wenig geöffnet (siehe Abschnitt 16 zu § 52 AO): »Es ist einer steuerbegünstigten Körperschaft gleichwohl gestattet, auf die politische Meinungs- und Willensbildung und die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss zu nehmen, wenn dies der Verfolgung ihrer steuerbegünstigten Zwecke dient und parteipolitisch neutral bleibt (...).« Aber: »Die Beschäftigung mit politischen Vorgängen muss im Rahmen dessen liegen, was das Eintreten für die steuerbegünstigten Zwecke und deren Verwirklichung erfordert.« Und: »Unschädlich sind danach etwa die Einbringung von Fachwissen auf Aufforderung in parlamentarischen Verfahren oder gelegentliche Stellungnahmen zu tagespolitischen Themen im Rahmen der steuerbegünstigten Satzungszwecke. Eine derart dienende und damit ergänzende Einwirkung muss aber gegenüber der unmittelbaren Förderung des steuerbegünstigten Zwecks in den Hintergrund treten. Bei Verfolgung der eigenen satzungsmäßigen Zwecke darf die Tagespolitik nicht im Mittelpunkt der Tätigkeit der Körperschaft stehen.«

Zusätzlich gilt nach AEAO Abschnitt 16 zu § 52 AO (und dies wird in der aktuellen Debatte aus Gründen der Dramatisierung häufig unterschlagen): »In Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips (vgl. Nr. 6 des AEAO zu § 63) ist es nicht zu beanstanden, wenn eine steuerbegünstigte Körperschaft außerhalb ihrer Satzungszwecke vereinzelt zu tagespolitischen Themen Stellung nimmt (z. B. ein Aufruf eines Sportvereins für Klimaschutz oder gegen Rassismus).«

Der Bund der Steuerzahler e.V.

Unter Berücksichtigung all dieser Regelungen, die vom zuständigen Finanzamt auch im Fall des Bunds der Steuerzahler zwingend anzuwenden sind, kommt das Gutachten in Auswertung der von Campact zur Verfügung gestellten Unterlagen zum Ergebnis, dass der BdSt wohl nicht als gemeinnützig zu behandeln sein dürfte, weil er – wie es Campact in Auswertung des Gutachtens formuliert – »vielfach die Regeln des Bundesfinanzhofs gebrochen (hat), indem er nicht objektiv und neutral, nicht geistig offen und nicht parteipolitisch neutral in seinem politischen Engagement war – und versucht hat, seine eigenen Auffassungen politisch durchzusetzen« (<https://blog.campact.de/2023/09/bund-der-steuerzahler-zu-unrecht-gemeinnuetzig/>; Abruf 08.10.2023, 15:58).

Und nun?

Nun ist zur Beurteilung der Gemeinnützigkeit einer Körperschaft sicherlich mehr erforderlich als die Durchsicht einer begrenzten Zahl von Dokumenten / Veröffentlichungen etc., die oben drein mit dem Ziel zusammengestellt wurden, das Fehlen der Voraussetzungen der Gemeinnützigkeit darzulegen. Aber nehmen wir einmal an, dass auch eine weitergehende Betrachtung zum selben Ergebnis gekommen wäre, dass nämlich der Bund der Steuerzahler e.V. bei Anwendung der aktuell gültigen steuerrechtlichen Regelungen nicht als gemeinnützig zu behandeln ist.

Welchen Schluss will Campact daraus ziehen? Hält Campact den BdSt im Grunde doch für gemeinnützig, sieht dessen Gemeinnützigkeit durch die aktuelle Rechtslage aber gefährdet und will sich für dessen Gemeinnützigkeit durch eine Änderung der genannten gemeinnützigkeitsrechtlichen Regelungen einsetzen? Oder will Campact sich dafür einsetzen, dass dem BdSt die Gemeinnützigkeit aberkannt wird, mit dem Ziel der Gleichbehandlung des BdSt mit Attac und Campact?

Campacts »Zwei-Klassen-Zivilgesellschaft«

Campact beklagt die aus seiner Sicht politisch einseitige Behandlung des Themas. Ergebnis der Ungleichbehandlung sei »eine Zwei-Klassen-Zivilgesellschaft, in der konservative und neoliberale Stimmen lauter sein können, während linke und progressive zunehmend verstummen« (Website, siehe oben).

Weder das eine, noch das andere lässt sich allerdings mit Blick auf die Rechtsprechung des BFH belegen. Weder verstummen »linke und progressive« zivilgesellschaftliche Organisationen (siehe Klimabewegung, Proteste gegen Haushaltskürzungen im Sozial- oder Kulturbereich, kritische Stellungnahmen zur Migrations- und Asylpolitik der Bundesregierung etc.), noch kann mit Bezug auf die BFH-Rechtsprechung von einer gegen »linke und progressive« Organisationen gerichteten Rechtsprechung die Rede sein.

Dass dennoch insbesondere im Kontext der öffentlichen Debatte über die Attac-Urteile allein zahlenmäßig eher dem links-alternativen Spektrum zuzurechnende Organisationen gemeinnützigkeitsrechtlich stärker unter Druck geraten sind, könnte auch damit zusammenhängen, dass diese Organisationen seit Jahrzehnten immer wieder damit konfrontiert sind, dass konservative Parteien und Gruppierungen die Gemeinnützigkeit links-alternativ orientierter Organisationen öffentlichkeitswirksam in Frage stellen. Über die Finanzämter kommen dann die Gerichte ins Spiel, die ohne einen ihnen vorgelegten »Fall« nicht tätig werden können.

Umgekehrt sind öffentlichkeitswirksame Initiativen wie die aktuelle Campact-Kritik an der gemeinnützigkeitsrechtlichen Behandlung des Bunds der Steuerzahler eher die Ausnahme: Eine kritische Debatte über die Grundlagen des Gemeinnützigkeitsrechts und darüber, ob und inwieweit einzelne als gemeinnützig anerkannte Körperschaften sich an diesen Grundlagen ausrichten, findet innerhalb des gemeinnützigen Bereichs kaum statt. Gemeinnützige Organisationen und ihre Verbände melden sich im Allgemeinen nur dann in Gemeinnützigkeitsfragen zu Wort, wenn es darum geht, Handlungs-Spielräume zu erweitern, die Liste der gemeinnützigen Zwecke um weitere Zwecke zu ergänzen, steuerliche Vorteile zu erweitern etc. Die missbräuchliche Nutzung gemeinnützigkeitsrechtlicher Regelungen, von Lücken und Unschärfen ist kaum Gegenstand gemeinnützigkeitsrechtlicher Tagungen, schon gar nicht Gegenstand von Debatten innerhalb der gemeinnützigen »Gemeinde« selbst. In dieser Hinsicht könnte der Campact-Vorstoß ungewollt der begrüßenswerte Beginn kritischer Selbstreflexion sein.

Zur Sache im Allgemeinen

Campact hat es sich leicht gemacht, hat eindeutig auswertbares Material zusammengestellt und Gutachter beauftragt, das Material gemeinnützigkeitsrechtlich zu beurteilen. Das Ergebnis war ebenso gewollt wie erwartbar. Die Frage ist: Wem soll das nützen? Jedenfalls helfen Ergebnis und die Art seines Zustandekommens nicht, das anstehende Problem zu lösen, das darin besteht, gemeinnütziges Handeln von der reinen politischen Intervention im Interesse der intervenierenden Organisationen und der hinter ihnen stehenden (mal vielen, aber auch

mal wenigen) Einzelpersonen abzugrenzen. Dass die Abgrenzung erforderlich ist, liegt auf der Hand: die Vertretung eigener Interessen ist (mit Ausnahme von Selbsthilfe- und Betroffenengruppen benachteiligter und/oder ausgegrenzter Menschen) zu unterscheiden von der gemeinnützigkeitsrechtlich geforderten Förderung der Allgemeinheit.

Aber die Abgrenzung gemeinnützigen Handelns von eigeninteressengeleiteter politischer Einflussnahme ist schon in der Sache schwierig, erst Recht in der rechtstechnischen Umsetzung, und kann nicht vollständig gelingen. Sobald – wie im Gemeinnützigkeitsrecht durchgehend – Kategorien wie z.B. »überwiegend« und »nicht in erster Linie« im Spiel sind, ergeben sich zwingend Grauzonen, und mit den Grauzonen kommt ein Mangel an Rechtssicherheit. Weitestgehende Rechtssicherheit ist im gegebenen Zusammenhang nur zu haben, indem gemeinnützigkeitsrechtlich jegliche politische Intervention verboten oder jegliche politische Intervention erlaubt wird.

Beide Extrempositionen spielen in der aktuellen Debatte keine nennenswerte Rolle.

Die Grauzonen werden uns also in jedem Fall erhalten bleiben. Und es geht in der aktuellen Debatte auch nicht um irgendeine »Rechtssicherheit«. Von daher ist die populäre, auch von Compact getragene Parole »Vereine brauchen Rechtssicherheit« zu relativieren und politisch zu qualifizieren: »mehr Rechtssicherheit für das von uns Gewollte ist besser als weniger«.

Dies ist natürlich insgesamt für die an der Debatte Beteiligten keine neue Erkenntnis. Aber Differenzierung scheint in den Augen mancher Aktivisten der Kampagnenfähigkeit zu schaden. Das gilt auch für die unsinnige Parole: »Zivilgesellschaft ist gemeinnützig«. Nein, Zivilgesellschaft ist divers, sie ist organisiert und nicht organisiert, sie ist »links«, »Mitte«, »rechts«, gemeinnützig und nicht gemeinnützig und dieses und jenes, sie ist »Gesellschaft« in ihrer »zivilen Ausgestaltung«, bespielt vorwiegend gemeinschaftlich nicht staatliche, nicht marktbezogene Handlungs- und Bewegungsräume und ist nicht per se gemeinnützig.

Auch dies ist natürlich denen, die sich in der Debatte zu Wort melden, durchaus bekannt. Aber die schmissigen Parolen sind eben zu schön, um sie aufzugeben. Dem in diesem Zusammenhang mitunter formulierten Gedanken, dass dem Rechtspopulismus auch mit Linkspopulismus entgegengetreten werden muss, ist nicht zu folgen. Wenn »Links« mehr sein will als Sitzordnung im Parlament, dann gilt: Links ist nie populistisch. Wenn es populistisch ist, ist es nicht links. Links ist immer um Aufklärung bemüht und lässt auch bei der interessengeleiteten Lösungssuche Komplexes komplex.

Die im gegebenen Kontext notwendige Debatte müsste sich zunächst an der Frage abarbeiten, ob die Förderung der politischen Teilhabe und die politische Teilhabe selbst jenseits der Parteien staatlich (z.B. steuerlich) überhaupt gefördert werden soll. Wenn diese Frage aber mit »Ja« beantwortet wird (und dies ist keineswegs selbstverständlich), muss geklärt werden, wie die Bedingungen dieser Förderung aussehen sollen. Denn diese Bedingungen müssen andere

sein, als die der steuerlichen Förderung der gemeinnützigen Körperschaften, weil diese Förderung die Förderung der Allgemeinheit oder hilfsbedürftiger Menschen voraussetzt, was bei der interessengeleiteten politischen Teilhabe selbst nicht gegeben ist.

Die steuerliche Förderung könnte dabei unterschiedlich gestaltet sein. Es könnte z.B. eine vierte Säule der Steuerbegünstigung (Förderung politischer Zwecke, die begrifflich entfaltet werden müsste) in der Abgabenordnung eingerichtet werden (neben gemeinnützigen, mildtätigen und kirchlichen Zwecken), die mit gesonderten Regelungen auszustatten wäre (insbesondere hinsichtlich begrenztem steuerlich wirksamem Spendenabzug, hinsichtlich erhöhter Anforderungen an Transparenz und innerorganisatorischer Demokratie).

Dabei könnte es durchaus noch eine Differenzierung geben zwischen der allgemeinen Förderung der politischen Teilhabe und der politischen Teilhabe im Sinne der »Beeinflussung der politischen Meinungs- und Willensbildung« und der »Gestaltung der öffentlichen Meinung« selbst. Die Förderung der politischen Teilhabe als Element politischer Bildung und vergleichbar mit der bereits als gemeinnütziger Zweck anerkannten Förderung des bürgerschaftlichen Engagements könnte zu den gemeinnützigen Zwecken zählen, die politische Teilhabe selbst nicht. Die Förderung der politischen Teilhabe kann nämlich durchaus als Förderung der Allgemeinheit angesehen werden, weil der Allgemeinheit ein Interesse an einer Gesellschaft unterstellt werden kann, die durch das demokratisch fundierte politische Engagement ihrer Bürger/innen gekennzeichnet ist.

Die Komplexität des Themas und die inhaltlichen Anforderungen an die zu führende Debatte sind dabei für dramatisierende Zuspitzungen der aktuellen Lage nicht geeignet. So ist es bei der geltenden Rechtslage (und zu dieser gehört nicht nur das Gesetz selbst, sondern auch dessen höchstrichterliche Auslegung) unangebracht, immer wieder fälschlicherweise darauf hinzuweisen, dass der Sportverein, der zu einer antirassistischen Demonstration aufruft, seine Gemeinnützigkeit in Gefahr bringe (siehe oben).

Und die Zeit drängt: Ab 01.01.2024 wird es das Zuwendungsempfängerregister geben, das alle wegen der Verfolgung gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Körperschaften als steuerbegünstigt anerkannte Körperschaften öffentlich auflistet. Wird dieses Register parallel mit dem ebenfalls zum Teil steuerbegünstigte Körperschaften auflistenden Lobbyregister gelesen, wird der Druck auf die gemeinnützigen Körperschaften möglicherweise erheblich zunehmen. Stichwort: Unter welchen Bedingungen kann eine Lobbyorganisation gemeinnützig sein?

Zurück zum Bund der Steuerzahler (und von da aus weiter)

Vielleicht ist der Bund der Steuerzahler tatsächlich nicht als gemeinnützig zu behandeln. Und dann sollte ihm auch die Gemeinnützigkeit aberkannt werden. Es wäre aus meiner Sicht über diesen Fall hinaus zu begrüßen, wenn es generell einen (selbst)kritischeren Umgang mit dem Thema Gemeinnützigkeit durch die Gemeinnützigen selbst und untereinander geben würde, um über die Frage der politischen Intervention hinaus gemeinsame Kodizes zu entwickeln und

diese untereinander auch einzufordern, wie dies zum Teil über die Aufnahmebedingungen der Wohlfahrtsverbände, über Spendensiegel, Transparenzinitiative etc. bereits ansatzweise der Fall ist. Das Themenspektrum einer solchen Debatte ist weit und reicht von der Vergütung von Geschäftsführungen gemeinnütziger Körperschaften bis zur gegenwärtig möglichen Nutzung gemeinnütziger Körperschaften als Finanzanlagenobjekte.

Autor:

Dr. Michael Ernst-Pörksen, Volkswirt, berät seit Anfang der 1990er Jahre im Rahmen einer Steuerberatungsgesellschaft gemeinnützige Körperschaften.

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