

Dr. Rupert Graf Strachwitz

Wie geht es der Zivilgesellschaft?

Ein Blick in die USA

I.

Versucht man zu verstehen, was der deutsche Staat, und namentlich der Bund zur Zeit mit der Zivilgesellschaft macht (oder nicht macht), kann man nicht umhin zu fragen, ob seine Maßnahmen und Überlegungen nur eine zufällige und unkoordinierte Verkettung von einzelnen Initiativen beinhalten oder ob nicht vielmehr ein Masterplan dahintersteckt, die Zivilgesellschaft in ihre Schranken zu weisen. Zu dem, womit sich die deutsche Zivilgesellschaft herumschlagen muß, gehört unter anderem:

- die fast vollständige Verweigerung eines Dialogs,
- das vollständige Abrücken von den Versprechungen, die im Koalitionsvertrag gemacht wurden,
- Veränderungen im Zivilrecht und Steuerrecht, die ein deutliches Plus an Bürokratie mit sich bringen,
- immer mehr Registrierungspflichten,
- die Schaffung von alternativen Diskursräumen (beispielsweise Bürgerräte oder Town Hall Meetings mit Politikern),
- die Öffnung von traditionell der Zivilgesellschaft zugeordneten Tätigkeiten für gewerbliche Anbieter (beispielsweise durch die Schaffung eines Social Impact Fond),
- Kürzungen von Fördermitteln, zum Teil in erheblichem Umfang,
- immer mehr bürokratischer Aufwand bei der Administration öffentlicher Mittel,
- immer rigidere Kontrollen und Auflagen unterschiedlicher Behörden.

Hinzu kommen Urteile von deutschen Gerichten und Äußerungen von Politikerinnen und Politikern aus dem ganzen politischen Spektrum sowie von Mitarbeitenden der Staatsverwaltung, die nicht geeignet erscheinen, die Sorgen der Zivilgesellschaft und ihrer Akteure im Hinblick auf die Wahrung ihrer Position und die Erfüllung ihrer legitimen Aufgaben in der Gesellschaft zu zerstreuen.

Warum die Wahrung dieser Position nicht aus Eigeninteresse der Organisationen, sondern aus ihrer Verantwortung für die Gesellschaft wichtig erscheint, wurde an anderer Stelle ausführlich erläutert.¹ Hier soll es darum gehen zu fragen, ob wir es hier mit einem Phänomen zu tun haben, das nicht nur Deutschland betrifft. Die Frage knüpft an Untersuchungen zum *shrinking civic space* in Europa an, die von der Maecenata Stiftung in den letzten Jahren durchgeführt wurden.² Nachfolgend soll ein Blick auf die USA geworfen werden, eine Gesellschaft, in der eine starke Zivilgesellschaft geradezu zum Gründungsmythos gehört. Hierzu hat Sara Herschander, Journalistin bei der Fachzeitung *The Chronicle of Philanthropy*, am 11. Oktober 2024 einen interessanten Aufsatz veröffentlicht, auf den im folgenden Bezug genommen wird.³

II.

Herschander eröffnet ihren Beitrag mit dem Satz: „Während gemeinnützige Organisationen rapide expandieren, diskutieren Gesetzgeber und Experten über Maßnahmen, die die gemeinnützige Landschaft – von kleinen lokalen Vereinen bis zu milliardenschweren Institutionen – neu bestimmen könnten.“ Sie stellt zunächst fest, daß durchschnittliche Amerikaner und Amerikanerinnen wohl nicht wüßten, was Suppenküchen, Think Tanks und Krankenhausketten gemein haben: Sie sind alle sogenannte 501 (c)(3)⁴-Organisationen, die in etwa solchen vergleichbar sind, die in Deutschland wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke von der Finanzverwaltung gem. §§ 51 ff. AO als steuerbegünstigt anerkannt sind. Sie fügt dann sogleich hinzu, daß auch viele Parlamentarier nicht verstehen, ob solche Organisationen bezüglich ihrer Steuerpflicht gleich behandelt werden sollten und nach verstärkter Kontrolle und Reformen rufen. Dieser Trend hat sich, so Herschander, in den letzten Monaten verstärkt. Kommt uns das nicht bekannt vor?

Die Verfasserin bietet einige Daten dazu an: Die Zahl der, wie wir sagen würden, als steuerbegünstigt anerkannten Organisationen in den USA hat sich seit der Jahrtausendwende um 36% erhöht, von 1,35 Millionen (2000) auf 1,85 Millionen (2023). Die große Mehrheit der rd. 500.000 in diesem Zeitraum neu entstandenen Organisationen befaßt sich beispielsweise mit Tafeln oder Tierschutz. Aber auch kirchliche Einrichtungen, Museen und Krankenhäuser gehören dazu. 60% haben Ziele im sozialen Dienstleistungsbereich. 98% der Zwecke entfallen

¹ S. bspw. Rupert Graf Strachwitz: Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft – Anspruch und Wirklichkeit. Berlin: Maecenata (Opusculum Nr. 194) 2024, <https://www.maecenata.eu/2024/09/02/warum-die-zivilgesellschaft-dringend-neue-rahmenbedingungen-braucht/>

² Rupert Graf Strachwitz, Siri Hummel: Civil Society is Here to Stay! A Report on the Shrinking Civic Space Project (2019–2023). Berlin: Maecenata (Opusculum no. 186) 2024

³ Sara Herschander: The Growing Pains of America’s Nonprofit Sector. In: *The Chronicle of Philanthropy*. 11. Oktober 2024, <https://www.philanthropy.com/article/the-growing-pains-of-americas-nonprofit-sector> (Alle Übersetzungen v. Verf. Nicht im Einzelnen belegte Quellenangaben sind diesem Beitrag entnommen.)

⁴ Die Angabe bezieht sich auf den Abschnitt im US-amerikanischen Steuergesetz, vergleichbar mit §§ 51 ff. AO.

auf die Bereiche Soziales, Bildung, Gesundheit, Kunst und Kultur, Religion und Umwelt (2000: 97%).

Ungeachtet der Tatsache, daß dieses Wachstum vor allem von kleinen unpolitischen Organisationen getrieben ist, hat zu einem Sturm von Kontroversen geführt, der sich insbesondere auf den möglichen politischen Einfluß dieser Organisationen bezieht. Dazu gab es bspw. im Repräsentantenhaus eine Anhörung, bei der es im Kern um eine Spende von Marc Zuckerberg in Höhe von 300 Millionen US-Dollar für ein Zentrum ging, das angeblich demokratische Kandidaten in der Wahl von 2020 förderte.⁵ „Dieser grobe Pinselstrich könnte für alle Organisationen ein Risiko bedeuten, obwohl die ganz große Mehrheit von ihnen auf bewundernswerte Weise damit beschäftigt ist, für ihre Gemeinden zu wirken und denen zu helfen, die am meisten Hilfe benötigen“, kommentierte Jack Salmon, Forschungsdirektor beim Philanthropy Roundtable. Der Versuch, mit allgemeinen Regeln einige wenige bad actors zu treffen, hat, wie eine Studie des eher konservativen Philanthropy Roundtable⁶ zeigt, erhebliche Auswirkungen auf einen Bereich, der im Vorwort der Studie als „ein Eckstein der amerikanischen Gesellschaft“ beschrieben wird. Ausdrücklich wendet sich die Studie gegen Verdächtigungen, ein signifikanter Teil der Organisationen würde die Steuervorteile dazu nutzen, um Mittel von Milliardären und auswärtigen Gegnern auf politische Ziele zu lenken. Sie weist auch darauf hin, daß die Themenanwaltschaft (advocacy) von steuerbefreiten Organisationen in den letzten zwei Jahrzehnten zurückgegangen ist. Zugenommen haben soziale Dienstleistungen. Andere Think Tanks und Verbände wie Independent Sector und der amerikanische Stiftungsverband stützen diese Aussagen⁷ und weisen darauf hin, daß Behauptungen einiger republikanischer Kongreßabgeordneter, wonach das Wachstum des Sektors auf immer mehr reiche Spender und ausländische Mächte zurückzuführen sei, die Protestbewegungen unterstützten und Wahlen beeinflussen wollten, empirisch nicht belegbar sind. Trotzdem wollen manche Mandatsträger das Steuersystem ändern, während sich die Expertinnen und Experten unter ihnen unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit darüber einig sind, daß die große Mehrheit der Organisationen im guten Glauben handelt und unstrittig gemeinnützige Zwecke verfolgt.

III.

Der Streit, so führt Herschander aus, beginnt, wo die Steuerbegünstigung die Arbeit von Think Tanks und Themenanwälten einerseits und großen Krankenhäusern und Universitäten andererseits erleichtert. Diese, so die Kritiker, überschreiten die Grenzen von dem, was sie, oft unter Partei-Gesichtspunkten, unter Gemeinnützigkeit oder Mildtätigkeit verstehen. „Die

⁵ S. dazu: Alex Daniels: House Panel Digs Into Nonprofit Political Influence. In: The Chronicle of Philanthropy, 14. Dezember 2023, <https://www.philanthropy.com/article/house-panel-digs-into-nonprofit-political-influence>

⁶ <https://www.philanthropyroundtable.org/resource/growth-of-the-nonprofit-sector-more-charities-better-solutions/>

⁷ <https://cof.org/sites/default/files/2023-09/2023.09-Letter-to-Ways-and-Means-Committee.pdf>

meisten unter ihnen, die von skeptischen Politikern als bad actors gebrandmarkt werden, sind nicht wirklich bad actors, sondern einfach Organisationen, die von ihnen nicht gemocht werden,“ sagt Jack Salmon und weist darauf hin, daß wann immer historisch die Zahl der Nonprofits gewachsen ist, es von beiden Seiten (des politischen Spektrums) politische Skepsis gab. Schon im frühen 20. Jahrhundert veruchte der Kongreß zu verhindern, daß John Rockefeller seine Stiftung gründet. Nach dem 2. Weltkrieg führte der Boom der Stiftungsneugründungen, verbunden mit Skepsis bezüglich ihrer Ziele, zu zwei Jahrzehnten einer kritischen Debatte, die schließlich in die Steuerreform von 1969 mit seiner verstärkten staatlichen Überwachung mündete.

Heute kommt der Ruf nach Veränderungen wieder von allen Seiten des politischen Spektrums. Während die Konservativen der Zivilgesellschaft unangemessen enge Bindungen an ausländische Geldgeber und sogar Terrorismus-Finanzierung vorwerfen, richtet sich die Kritik progressiver Kreise vornehmlich gegen eine mögliche Hintertür für die (interessengeleitete) Finanzierung von Parteipolitik (durch sehr wohlhabende Bürgerinnen und Bürger). „Die Reichen haben zunehmend die Grenzen der freien Meinungsäußerung unterlaufen“, meint Phil Hackney, Jurist an der University of Pittsburgh, der im Dezember 2023 als Sachverständiger vor dem zuständigen Ausschuß des Repräsentantenhauses aussagte. Er tritt für mehr Regulierung, bessere Durchsetzung und mehr Transparenz vor allem der Organisationen ein, die auch als Marktteilnehmer gesehen werden müssen.

Letztlich gehen viele Ideen in eine ähnliche Richtung wie manches, was in Deutschland diskutiert wird oder in den letzten Jahren umgesetzt wurde. Dazu muß man allerdings wissen, daß Spenden an anerkannte gemeinnützige Organisationen in den USA in unbegrenzter Höhe steuerlich geltend gemacht werden können, während andererseits die sehr hohe Erbschaftssteuer im Umkehrschluß Anreize für die Gründung einer gemeinnützigen Stiftung zu Lebzeiten bietet. Beides hat in Verbindung mit dem sehr hohen Wohlstandsniveau und der durch einen sehr viel schwächeren Wohlfahrts-, Bildungs- und Kulturstaat und die amerikanische Tradition geprägten Dominanz privater Initiative wesentlich zu der Ausbildung der amerikanischen Zivilgesellschaft beigetragen. Dazu gehört auch, daß die amerikanischen Bürgerinnen und Bürger im Durchschnitt etwa das Sechsfache der deutschen spenden.

Ein spezielles amerikanisches Problem bilden in diesem Zusammenhang die als 501 (c) (4) klassifizierten Organisationen, die nur eingeschränkt steuerbefreit, aber dafür in der Mittelverwendung freier sind. Zwar dürfen auch diese keine politischen Parteien direkt unterstützen; sie finden aber immer wieder Schlupflöcher, wenn etwa die Heritage Foundation für Donald Trump oder das Center for American Progress ziemlich unverhohlen für Kamala Harris wirbt. Allerdings hat die Zahl dieser Organisationen in den letzten 20 Jahren abgenommen.

IV.

2025 wird für die amerikanische Zivilgesellschaft ein wichtiges Jahr, denn einige der 2017 von Donald Trump eingeführten Steuererleichterungen laufen dann aus. Darüber, wie es dann weitergehen soll, gibt es heiße Diskussionen. So hat beispielsweise der republikanische Kandidat für das Amt des Vizepräsidenten, James D. Vance, gefordert, die privaten Universitäten, die Stiftungen und andere vermögende Einrichtungen zu besteuern oder ihnen Aufwendungen für soziale Zwecke zur Auflage zu machen. In der Kritik der Politiker stehen auch die Gehälter der Vorstände mancher großer Organisationen – und der wachsende Anteil der Ausgaben, die für politische Kampagnen verwendet werden, ohne daß die Steuerverwaltung das wirksam überprüfen kann. „Das Parlament sollte das Ziel verfolgen, den Sektor auf die Bereiche zu reduzieren, die wirklich eine Steuerbefreiung rechtfertigen“, sagt Phil Hackney. Dazu zählt er Krankenhäuser und Stiftungen ausdrücklich nicht, weil sie nach seiner Meinung Vermögen anhäufen, aber sich nicht wirklich gemeinnützigen Zielen widmen. Nicht alle Kritiker gehen so weit, und noch ist nichts konkretes bekanntgeworden, wie eine künftige Regelung aussehen könnte. Dies wird sicher auch vom Ausgang der Wahl am 4. November abhängen. Aber auch Scott Hodge von der Tax Foundation meint, manche Nonprofit Organisationen seien „komplexe gewerbliche Unternehmungen geworden, die trotzdem von den Steuerzahlern subventioniert werden“ und will bestimmte Vermögensarten, etwa Anlagevermögen und Rücklagen, besteuert sehen. Einige republikanische Abgeordnete befürworten das, während andere konservative Berater wie der Philanthropy Roundtable es strikt ablehnen. Experten warnen, daß jede Regelung notwendigerweise Auswirkungen auf die Vielzahl der völlig unpolitischen Organisationen haben würde. Diese, sagt der amtierende Präsident des National Council of Nonprofits, David L. Thompson, sollten nicht dafür bestraft werden, daß einige wenige die Regeln in nicht statthafter Weise ausnützen. Aber auch er gibt zu, daß Fragen zu großen steuerbefreiten Organisationen, die mehr wie gewerbliche Unternehmen operieren oder die Grenze zulässiger politischer Betätigung überschreiten, legitim sind.

V.

Alles in allem werden Unterschiede zur deutschen Debatte deutlich. Aber wenn Zivilgesellschaft pauschal als „grünes Projekt“ diffamiert wird, scheint die amerikanische der deutschen doch nicht unähnlich zu sein. Daß über Mißbrauch des Status gesprochen werden muß, steht außer Frage. Aber wie in Deutschland scheint auch in den USA die Angst umzugehen, die erstarkte Zivilgesellschaft könne die Parteien aus der Machtposition verdrängen. Daß Auswüchse und Fehlentwicklungen zu beobachten und wo notwendig zu korrigieren sind, bleibt selbstverständlich Aufgabe des Staates. Offenbar können aber Politiker beiderseits des Atlantiks - aus anderen europäischen Ländern gäbe es ähnliches zu berichten - nicht davon lassen, den bürgerschaftlichen Raum für ihre politischen Machtspiele zu

instrumentalisieren. Dabei bräuchte unsere marode Demokratie nichts dringender als diesen – unabhängigen und freien – Raum, in dem sie sich erneuern kann.

Autor:

Dr. Rupert Graf Strachwitz ist Vorstand der Maecenata Stiftung und wiss. Mitarbeiter am Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin.

Kontakt: rs@maecenata.eu

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