

Rupert Graf Strachwitz

Debatten im öffentlichen Raum - zur Notwendigkeit einer konsultativen Demokratie

Obwohl sich die Fachwelt seit langem darüber einig ist, daß zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) einerseits nicht für oder gegen politische Parteien tätig werden dürfen, andererseits aber in keiner Weise verpflichtet sind, sich der politischen Positionierung zu enthalten, flammt die öffentliche Diskussion darüber seit Beginn des Jahres 2025 wieder auf. Zumindest mit dem Gemeinnützigkeitsrecht und dem Zuwendungsrecht, so wird behauptet, sei politische Betätigung unvereinbar. Es läßt sich sehr gut darstellen, warum diese Behauptung haltlos ist. Auch kann gezeigt werden, daß sie schon von jeher haltlos war¹. Dies gilt, wie Paul Kirchhof, Verfassungs- und Steuerjurist und Richter am Bundesverfassungsgericht, schon 2003 dargelegt hat, insbesondere für das Argument, der steuerliche Gemeinnützigkeitsstatus sei eine Subventionierung:

"Die konzeptionelle Alternativität von Steuerzahlung und Gemeinnützigkeit belegt, dass die Gemeinnützigkeit nicht eine Steuersubvention begründet und damit die Prinzipien des Einkommensteuerrechts durchbricht, dass sie vielmehr ein eigenes, das Steuerrecht und insbesondere die Einzelsteuer übergreifendes Rechtsprinzip verfolgt. Wer selbstlos Gemeinwohlzwecke verfolgt, die Lebensgrundlagen des Gemeinwesens festigt, sichert oder erhält, pflegt allgemeine Verfassungsvoraussetzungen, beansprucht nicht einen individuellen privatnützigen Ertrag und kann insoweit außerhalb der Ertragsbesteuerung verbleiben."²

Auch im Zusammenhang mit der Annahme von Zuwendungen der öffentlichen Hand kann eine Enthaltung von der öffentlichen Vertretung von Positionen keinesfalls verlangt werden. Daß dies nun wieder behauptet wird, kann daher nur auf fehlende Sachkenntnis oder auf die vorsätzliche Nutzung falscher Behauptungen zu Diffamierungszwecken zurückgeführt werden. Nachvollziehbar ist allein die Begrenzung, daß ZGO nicht als Unterstützungsvereine politischer Parteien auftreten dürfen; allerdings ist diese mißbrauchsanfällig, indem Parteien Themen kurzerhand zu ihren machen und sie somit der Debatte entziehen könnten. Daß Regierungsverantwortung dazu mißbraucht werden kann, einseitig ZGO zu bevorzugen oder zu benachteiligen, ist andererseits auch nicht von der Hand zu weisen.

¹ vgl. Rupert Graf Strachwitz: Vorwürfe gegen die Zivilgesellschaft in Deutschland. Berlin: Maecenata (Opusculum Nr. 203) 2025, S. 6 ff.

² Paul Kirchhof: Gemeinnützigkeit — Erfüllung staatsähnlicher Aufgaben durch selbstlose Einkommensverwendung. In: Monika Jachmann (Hrsg.): Gemeinnützigkeit. Köln: Schmidt (DStJG Band 26) 2003, S.5

Das letzte Mal war die Debatte in dieser Heftigkeit in den 1990er Jahren geführt worden. Die Unterstützung von politischen Parteien galt schon damals als mit der steuerlichen Gemeinnützigkeit unvereinbar. Politische Parteien hatten aber Freundeskreise und ähnliche Vereinigungen initiiert, die über die (schon damals üppige) staatliche Parteienfinanzierung und die den Parteien eröffnete spezielle Spendenfinanzierung hinaus Spenden akquirierten. Diese Vereinigungen hatten Ziele in ihre Satzungen geschrieben, die allgemein klangen, aber letztlich den Interessen einzelner Parteien bzw. ihrer Unterstützer entsprachen. Auf öffentlichen Druck machte das Bundesfinanzministerium diesem Treiben ein Ende, indem in den Anwendungserlaß zur Abgabenordnung eine Bestimmung eingefügt wurde, wonach allgemeine politische Ziele allenfalls gelegentlich verfolgt werden durften³. Diese Bestimmung sollte nun dafür herhalten, Vereinen und Stiftungen, die gar nichts mit Parteien zu tun hatten, die Mitwirkung an politischen Debatten zu untersagen. Bekanntlich entzog das Finanzamt Frankfurt/Main dem ATTAC Trägerverein e.V. 2014 mit der Begründung den Status der Gemeinnützigkeit, der Verein sei "zu politisch". Der Bundesfinanzhof bestätigte 2019 in einer Aufsehen erregenden Entscheidung die Haltung des Finanzamts. Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das 2021 von ATTAC angerufen wurde, steht noch immer aus.

Seitdem ist auch anderen Vereinen von ihren Finanzämtern der Gemeinnützigkeitsstatus entzogen worden. Eine politische Partei hat es sich zur Aufgabe gemacht, Vereine bei ihren Finanzämtern anzuzeigen, wenn sie, so stellt sie es dar, das Neutralitätsgebot verletzen. Tatsächlich geht es in diesen Fällen immer darum, ZGO mundtot zu machen, die öffentlich Dinge sagen, die dieser Partei nicht in den Kram passen. Wie weit diese Unduldsamkeit gehen kann, zeigt der Antrag derselben Partei, die öffentliche Förderung einer bestimmten Organisation zu beenden, der im November 2025 im Bundestag eingebracht wurde. Der Abgeordnete Stephan Brandner (AfD) sprach über die "geballte links-woke weniger demokratische Schickeria" und fragte das Plenum, ob jemand Maßnahmen der indizierten Stiftung nennen könnte, die "Deutschland ein kleines bisschen besser gemacht" hätten. Abgeordnete anderer Fraktionen hatten sehr wohl Beispiele dafür parat.

Die Auseinandersetzung weist auf eine erhebliche Veränderung der politischen Landschaft hin. Während es bis in die 2000er Jahre im öffentlichen Raum der Bundesrepublik Deutschland einen breiten Grundkonsens zum Charakter der Demokratie, zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft und zur Rolle der politischen Parteien gab, ist dieser in den letzten Jahren zunehmend in Frage gestellt worden. Das Vertrauen in Parteien und Staatsverwaltung hat kontinuierlich abgenommen⁴, während gleichzeitig politische Kräfte immer mehr Zustimmung erhalten, die diesen Grundkonsens nicht teilen. Der Vertrauensschwund hat jedoch

³ AEAO, Nr. 15 zu § 52 AO

⁴ vgl. dbb Beamtenbund und Tarifunion: dbb Bürgerbefragung „Öffentlicher Dienst 2025“ - Der öffentliche Dienst aus Sicht der Bevölkerung. Berlin: forsa 2025

keineswegs nur mit Demokratiefeindlichkeit oder Extremismus zu tun. Gestützt auf viele, von den Medien zeitgleich nach Deutschland übertragene Manifestationen von aktiver zivilgesellschaftlicher Initiative in vielen Ländern der Welt konnte es nicht ausbleiben, daß auch in Deutschland die Präsenz der Zivilgesellschaft im öffentlichen Raum sichtbarer wurde. Daß sie wuchs und sich konsolidierte, kam hinzu. So haben das erheblich gestiegene Bildungsniveau und starke, auf den neuen sozialen Bewegungen der 1960er und 1970er und dem Transformationsprozeß der 1980er und 1990er Jahre aufsetzende Bürgerrechtsbewegungen dafür gesorgt, daß ein deutliches Mehr an konsultativer und deliberativer Demokratie eingefordert wird. Die an vielen Stellen immer mehr zu Tage tretende Dysfunktionalität des Staatswesens verstärkt diesen, aber eben auch andere Trends.

Parteien, staatliche Verwaltung und Medien reagieren hierauf nicht mit der Sensibilität, die eine Akzeptanz der seit dem 2. Weltkrieg entwickelten Grundlagen einer offenen, liberalen Gesellschaft⁵, d.h. nicht zuletzt der Bürger- und Menschenrechte, der Herrschaft des Rechts und der Demokratie⁶, hätten erwarten lassen. Vielmehr versucht der Staat, mit den Mitteln des Rechts- und Verwaltungsstaates die gesellschaftlichen Veränderungen einzuhegen und möglichst zurückzudrängen oder gemeinsam mit den Medien zu bagatellisieren. Beispielsweise wurde die Grundrevision der aus dem Obrigkeitsstaat stammenden rechtlichen Rahmenbedingungen für die Tätigkeit von ZGO bis heute verschleppt und gab es im Zusammenhang mit Protesten immer wieder Über- und Abwehrreaktionen, so 2010 im Zusammenhang mit "Stuttgart 21", 2017 bei "G 20" in Hamburg und ab 2020 während der Corona-Pandemie. Noch gravierender war nicht nur in Deutschland die abnehmende Bereitschaft von politischen Entscheidungsträgern zum Dialog mit Vertretern und Experten der Zivilgesellschaft, die in der Lage gewesen wären, ihnen die Folgen eines "*shrinking civic space*" zu erläutern⁷. Den dramatischen Vertrauensschwund gegenüber den traditionellen Säulen der politischen Stabilität (Parteien, Gewerkschaften, Regierungen, Verwaltungen) haben sich diese insoweit selbst zuzuschreiben. Warnungen gab es genügend.

Die Dialogbereitschaft, die in eine Solidarität der Demokraten hätte münden müssen, wäre schon deshalb unverzichtbar gewesen, weil die politische Großwetterlage diese Solidarität viel dringender erscheinen läßt als dies zu Beginn

⁵ vgl. Karl Popper: Die offene Gesellschaft und ihre Freinde [1945]. Tübingen: Mohr Siebeck (2 Bde.) 2003

⁶ S. hierzu u.a.:

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948,
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 1949,
- Europäische Menschenrechtskonvention 1950,
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2009

⁷ vgl. Siri Hummel / Rupert Graf Strachwitz (eds.): *Contested Civic Spaces - A European Perspective*. Berlin/Boston: De Gruyter 2023

des Jahrtausends erkennbar war und im Umkehrschluß die durchaus notwendigen Auseinandersetzungen und Debatten unter Demokraten in einem anderen Licht erscheinen läßt. Beispielsweise läßt die bedrohliche russische Aggressionspolitik, die unter anderem jede Aktion im öffentlichen Raum als Mittel der gesellschaftlichen Destabilisierung instrumentalisiert, Streitereien darüber, was eine "woke Schickeria" sein könnte, als relativ marginal erscheinen. Die Erörterung der ebenso komplexen wie heiklen Situation in Palästina und Israel ist im fortgesetzten Empörungsmodus kaum sinnvoll zu gestalten. Die Auseinandersetzung mit autoritären Modellen der Ordnung des öffentlichen Raums ist schließlich nur dann erfolgversprechend zu führen, wenn ein offener, liberaler, von guten Prinzipien getragener Staat und öffentlicher Raum glaubhaft als attraktiver dargestellt werden können und die Bürgerinnen und Bürger sich davon überzeugen lassen. Mißtrauen und Kontrollen sind dafür ebenso ungeeignete Argumente wie Machtbesessenheit, Marginalisierung, Diffamierungen und Ansprüche auf Wahrheitsbesitz. Und für die, die das nicht gelten lassen wollen, sei hinzugefügt, daß Europa in der herausziehenden Weltordnung nur bestehen kann, wenn seine Bürgerinnen und Bürger sich zu einem einigen und demokratischen Europa bekennen. Es gilt: Ohne Zivilgesellschaft keine Demokratie - ohne Demokratie kein einiges Europa. Auf die Anschlußfrage, was ohne einiges Europa mit den Europäern geschieht, läßt sich eine Antwort, die eine positive Perspektive beinhaltet, kaum finden.

Unter diesen Vorzeichen gewinnt das politische Engagement der Zivilgesellschaft einen Rang, den die Gestalter von Grundgesetz, Gesetzen und Verwaltungsvorschriften nicht vorausgesehen haben und in der Tradition von Hegels alles überwölbendem Staat wohl nicht voraussehen konnten, auch wenn der Blick auf andere europäische Länder zeigt, daß in manchen das Bewußtsein für eine starke, unabhängige und politisch aktive Zivilgesellschaft sehr wohl als unabdingbare Voraussetzung für eine resiliente Demokratie und Bereicherung des öffentlichen Raums und eben nicht als Beeinträchtigung der Macht von Parteien oder Verwaltung erkannt wurde. Das Bekenntnis zu freiwilligen Gemeinschaften und deren Beitrag zu einer konsultativen, deliberativen Demokratie hat beispielsweise in der Schweiz und den Ländern Skandinaviens gerade nicht destabilisierend, sondern im Gegenteil stabilisierend gewirkt.

"Der Staat", also die Staatsorgane, die Staatsverwaltung und die Parteien sind gehalten, mit Hochdruck an ihrer Funktionstüchtigkeit zu arbeiten. Moritz Schularick, Präsident des Kiel Institut für Weltwirtschaft, macht deutlich:

"Die Staatskapazität – die Fähigkeit eines Staates, öffentliche Güter bereitzustellen, effektiv zu regulieren, Krisen zu bewältigen und langfristige Strategien umzusetzen – war einst ein Kernmerkmal erfolgreicher Gesellschaften. Heute wirkt dieses historische Modell wie ein Relikt. Der Staat hat große Schwierigkeiten, die parallelen Transformationsprozesse in den Bereichen Klima, Digitalisierung und demografischer Wandel zu steuern. Die bürokratischen Prozesse sind veraltet und ineffizient, Entscheidungsprozesse langwierig, und der Mut zu unkonventionellen Lösungen fehlt. Dabei ist klar: Staaten, die in der Lage sind, diese Herausforderungen effizient zu

bewältigen, werden davon wirtschaftlich profitieren und ihre politische Stabilität sichern. Die Antwort liegt nicht in einem »mehr« oder »weniger« Staat, sondern in einem »besseren« Staat."⁸

Es erscheint schlechthin ausgeschlossen, daß unser Staat dies allein schafft. Auf die anderen Akteure im öffentlichen Raum, die Wirtschaft ebenso wie die Zivilgesellschaft und im Grunde alle Bürgerinnen und Bürger, kommt die Aufgabe zu, dazu nach besten Kräften beizutragen, den Staat auf dem Weg zu einem besseren Staat zu begleiten, zu überwachen, ihn mit Ideen zu versorgen und den Prozeß mitzugestalten, dabei durchaus auch selbständig dem Gemeinwesen zu dienen, während andererseits der Staat die Unabhängigkeit, die Begleitung und die Überwachung dezidiert zu akzeptieren und den - wohlgemerkt weit über die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen hinausgehenden - Zufluß an Ideen nicht nur mit Respekt zu tolerieren, sondern geradezu zu erbitten hat. Dabei sollte er sich auch von der Erkenntnis leiten lassen, daß seine hierarchischen Systeme tendenziell den Ideenreichtum begrenzen, heterarchische, ja chaotische Kollektive ihn hingegen begünstigen.

Insofern führt die gegenwärtige Debatte um die politische Betätigung von ZGO prinzipiell auf eine falsche Fährte. Das höherrangige Ziel ist nicht die Stabilisierung der Stellung der Parteien oder der Schutz der Staatsverwaltung vor Einflüsterungen von außen, schon gar nicht die politische Abstinenz einer der großen Arenen der Gesellschaft. Vor Jahrzehnten hat Ernst Wolfgang Böckenförde unter Verweis auf Niklas Luhmann auf die Trennung von Staat und Gesellschaft und die Funktion von Staat als "Untersystem" von Gesellschaft aufmerksam gemacht⁹. Sie erscheint heute im Licht der Herausbildung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft als relativ eigenständige, auf Zusammenarbeit angewiesene, aber durchaus im Wettbewerb zueinander und zum Staat stehende Subsysteme aktueller denn je. Was sie eint - oder höchststrangig einen sollte - , ist das Bemühen um die Weiterentwicklung des Systems, das oft mit dem etwas abgedroschenen Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und dessen Ziel als resiliente Demokratie bezeichnet wird. Daran mitzuwirken, ist jeder Bürgerin, jedem Bürger, jedem Verein, jeder Stiftung, jedem Unternehmen, nicht nur nicht verwehrt, sondern dringend anempfohlen, um so mehr, als diese Grundordnung heute auf vielerlei Weise bedroht erscheint. Die Grundfrage an jeden, der konsultativ und deliberativ an der *res publica* teilnimmt, darf daher nicht alter deutscher Tradition "Darfst Du das?", sondern muß "Was kannst Du beitragen?" heißen. Statt Verwaltungs-, Medien- oder SLAPP-Klagen gegen sogenannte "NGO" sollten - durchaus auch streitiger - Dialog und konstruktives Miteinander das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft

⁸ Moritz Schularick: Wo liegt die Macht zum Handeln? In: Corinne Michaela Flick (Hrsg.): Wie können wir eine lebbare Welt gestalten? Göttingen: Wallstein (Convovo Edition) 2026 i.E.

⁹ Ernst Wolfgang Böckenförde: Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart. In Bundeszentrale für politische Bildung: APuZ 49/1971

bestimmen. Dabei gilt aus Sicht der Zivilgesellschaft für den Umgang mit ihr allemal der Grundsatz: "Nicht über uns ohne uns!"

So gesehen, besteht für den Gesetzgeber dringender Handlungsbedarf, um klarzustellen, daß die Förderung des demokratischen Gemeinwesens durch Organisationen mit Gemeinnützigkeitsstatus nicht nur erlaubt, sondern dringend erwünscht ist. Ob es sich dabei um progressive politische Aktivisten, um gemeinschafts-bildende Brauchtums- oder Amateurmusikvereinigungen, Sportvereine, zivilgesellschaftliche Denkwerkstätten oder Wohlfahrtsverbände handelt, ist dabei ohne Belang. Insofern erscheint beispielsweise die "Förderung des demokratischen Staatswesens", als gemeinnütziger Zweck in der Abgabenordnung¹⁰, so ausgewiesen und vom Bundesfinanzhof ausdrücklich nur auf den Staat im engen Sinn (und nicht etwa die Gesellschaft) bezogen¹¹, nicht nur als obsolet, sondern geradezu als kontraproduktiv und gefährlich. Die "Förderung des demokratischen Staatswesens" als gemeinnütziger Zweck in der Abgabenordnung¹² ist in "Förderung des demokratischen Gemeinwesens" umzuformulieren. Bestimmungen des Zuwendungsrechts sind analog zu entrümpeln, um ZGO die politische Betätigung zu ermöglichen.

Noch wichtiger erscheint freilich, daß sowohl im Gemeinnützigkeitsrecht als auch im Zuwendungsrecht das Bekenntnis zur offenen Gesellschaft zur Voraussetzung für Gemeinnützigkeit und Förderung gemacht wird. Ich habe schon vor einiger Zeit den Vorschlag gemacht, die Förderung der Allgemeinheit auf sittlichem Gebiet als Voraussetzung für die Zuerkennung des Status der Gemeinnützigkeit¹³ im Sinne einer demokratischen Sittlichkeit neu zu interpretieren¹⁴. Dies könnte dazu beitragen, über ebendiese demokratische Sittlichkeit mehr nachzudenken und zu reden. Die konsultative und deliberative Demokratie hätte damit ein Langzeitthema, das ihr gut zu Gesicht stünde und ein Pendant zu den aktuellen Herausforderungen böte, bei denen man sich ebenso mehr konsultative und deliberative Demokratie wünschen würde.

Autor:

Dr. phil. Rupert Graf Strachwitz ist Gründer und Senior Strategic Advisor der Maecenata Stiftung, München/Berlin.

¹⁰ § 52 Abs. 2 Nr. 24

¹¹ BFH V R 28/23. S. dazu: Verfassungsblog v. 2. Juli 2025 (<https://verfassungsblog.de/innnit-gemeinnutzigkeit-bfh/>)

¹² § 52 Abs. 2 Nr. 24 AO

¹³ § 52 Abs. 1 Satz 1 AO

¹⁴ Rupert Graf Strachwitz: Die neue Sittlichkeit. In DIE STIFTUNG, Nr. 1/2023, S. 7

Redaktion**BBE-Newsletter**

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel.: +4930166353527

newsletter@b-b-e.de

www.b-b-e.de