

## **Worum geht es beim ADAC?**

Ein Zwischenbericht von Rupert Graf Strachwitz

Seitdem am 14. Januar 2014 die Süddeutsche Zeitung erstmals berichtete, beim Wettbewerb ‚Das Lieblingsauto der Deutschen‘ habe der ADAC die Zahlen manipuliert, ist dort nichts mehr wie es vorher war. In den Tagen und Wochen danach prasselten aus allen Ecken Vorwürfe auf den ADAC ein; der Präsident mußte zurücktreten; eine Reihe von leitenden Mitarbeitern wurde entlassen. Die Vereinsspitze war gezwungen, einen Reformprozeß einzuleiten, versicherte sich dafür der Hilfe einer Anwaltskanzlei und eines Beratungsunternehmens, richtete interne Arbeitsgruppen ein und berief einen zunächst vierköpfigen Beirat, der den Prozeß kritisch begleiten soll. Die Wahl eines neuen Präsidenten wurde verschoben; an der Spitze der Organisation mit – nach wie vor – rd. 19 Millionen Mitgliedern und einem Gesamtumsatz in Verein und Tochtergesellschaften von über 2 Mrd. Euro pro Jahr steht kommissarisch der 1. Vizepräsident, der als Arzt nicht gerade die typische Vorbildung für die Führung eines solchen Konzerns mitbringt. Dennoch: Am ernsthaften Reformwillen fehlt es Präsidium und Geschäftsführung nicht.

Bei näherem Hinsehen erwies es sich, daß die aufgedeckten, in der Öffentlichkeit breit diskutierten „Skandale“, zu denen neben den manipulierten Wettbewerben bspw. auch Fehlnutzungen von Rettungshubschraubern gehörten, zwar in aller Gründlichkeit aufgearbeitet werden müssen und möglicherweise für die schwere Krise der Organisation symptomatisch sind, aber in keiner Weise den Kern der Problematik darstellen. Dieser dreht sich vielmehr um grundlegende interne Fragen wie die Governance-Struktur in einer zivilgesellschaftlichen Großorganisation oder die Vereinbarkeit unterschiedlicher Tätigkeitsbereiche, aber auch um durch Rahmenbedingungen vorgegebene Aspekte der rechtlichen Struktur, deren Auswirkungen auf die gesamte Zivilgesellschaft nicht zu unterschätzen sind. Daran, daß der ADAC nach seiner Satzung eine zivilgesellschaftliche Organisation darstellt, besteht nämlich kein ernsthafter Zweifel, auch wenn die erhebliche wirtschaftliche Betätigung ihm einen gewissen Hybridcharakter zuweist. Für die Zivilgesellschaft insgesamt berührenden Grundsatzfragen gibt es freilich in der Öffentlichkeit viel weniger Interesse, von Sachkunde und Verständnis für die Fragestellungen ganz zu schweigen.

Der 1901 gegründete Allgemeine Deutsche Automobilclub war zunächst eine Solidargemeinschaft der wenigen ‚Automobilisten‘ und bemühte sich einerseits,

diesen eine – damals häufig notwendige – Hilfe bei Pannen und Unfällen zukommen zu lassen, andererseits aber im öffentlichen Raum für das neue Transportmittel zu werben. Beides prägt den ADAC bis heute, nur mit dem Unterschied, daß Autofahrer heute alles andere als Exoten sind, daß der Markt für die Pannen- und Unfallhilfe durchaus Angebote vorhält oder vorhalten kann und daß eine Werbung für das Autofahren und seine Bedingungen heute zum Teil auf breiten Widerstand stößt, zum Teil aber auch unter den Befürwortern unterschiedliche Positionen ausbildet. Andererseits haben die Leistungen und Erfolge des ADAC dazu geführt, daß dieser heute mit Abstand die größte zivilgesellschaftliche Organisation in Deutschland darstellt und damit als Themenanwalt, auch als Lobbyist, und sogar als Marktteilnehmer eine nicht geringe Macht ausüben kann. Diese Situation ist in anderen europäischen Ländern nicht wesentlich anders. Überall wuchsen Automobilclubs, bspw. der österreichische ÖAMTC und der britische AA insbesondere in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg zu großen, mächtigen Organisationen heran. Sie alle haben ebenso wie der ADAC große Probleme mit Leitbild, Selbstverständnis und Struktur.

Der ADAC war jahrzehntelang Teil des korporativen Systems der alten Bundesrepublik. Er nahm verschiedentlich öffentliche Aufgaben wahr und war mit Initiative und Ressourcen zur Stelle, wenn es galt, neue Ideen zu verwirklichen, bspw. die Luftrettung, den Einsatz von Rettungshubschraubern, voranzubringen. Die Kontakte zu den Regierungen waren ebenso erstklassig wie zu anderen Akteuren dieses Systems. Den Mitgliedern des ADAC wurden Leistungen offeriert, die es besonders in den ersten Jahrzehnten des Massentourismus sonst nicht gab – vom Kartenmaterial bis zum Rückholdienst aus dem Ausland, was zugleich eine gute Werbung für die Mitgliedschaft war. Mit dem ADAC kam jeder mal in Berührung. Dies alles konnte, grob gesagt, aus den Mitgliedsbeiträgen allein nicht finanziert werden, die im Wesentlichen für die Pannenhilfe („Gelbe Engel“) eingesetzt wurden. Deshalb entstand nach und nach ein Konglomerat von immer mehr wirtschaftlichen Unternehmungen, die in ihren Produkten und Dienstleistungen eine Nähe zum Vereinszweck aufwiesen, zugleich aber Gewinne erwirtschafteten. Im Kontext deutscher Traditionen der Finanzierung gemeinwohlorientierter Aktivitäten war dies ein Sonderweg. Daß eine zivilgesellschaftliche Organisation zur Erfüllung ihrer Ziele weder den Spendenmarkt belastet, noch sich im Wege von Subventionen von der Gemeinschaft insgesamt aushalten läßt, war und ist für deutsche Verhältnisse ungewohnt, aber nicht von vornherein negativ zu beurteilen. Im Gegenteil: Das Geschäftsmodell des ADAC sorgte für Unabhängigkeit und unternehmerische Kreativität.

Allerdings hatte dies einen Preis, der immer höher wurde! Zwar hatte der ADAC zu keinem Zeitpunkt insgesamt den Status einer steuerbegünstigten Körperschaft, doch

gab es hinsichtlich seiner Besteuerung besondere Absprachen mit der Finanzverwaltung. Vor allem aber war er als eingetragener Verein den Regeln unterworfen, die das Bürgerliche Gesetzbuch eben nicht für hybride Großorganisationen zwischen Markt und Zivilgesellschaft, sondern eher für kleinere Personenvereinigungen vorsah. Über viele Jahrzehnte war dies nie Gegenstand einer Diskussion. Dazu war ein öffentliches Anliegen, am ADAC Kritik zu üben, viel zu gering ausgebildet. Ein einziges Mal war sein Status als Idealverein nach § 21 BGB Anlaß für eine höchstgerichtliche Entscheidung (BGH: Urteil vom 29.9.1982, Az: I ZR 88/80; Abruf-Nr. 071098). Als ADAC-Urteil bekanntgeworden, billigte es dem ADAC das Recht zu, Tochtergesellschaften zu haben, die wirtschaftlich tätig sind. Das Urteil hatte Auswirkungen auf Wohlfahrtsverbände und andere: Die Trennung von ideeller Tätigkeit im Verein und wirtschaftlicher Tätigkeit in Tochtergesellschaften wurde zum Standardmodell. Im Falle des ADAC allerdings wurden im Vollzug dieser Aufgabenteilung Weichen falsch gestellt.

Zum einen wurden keine hinreichend stringenten, einem Konzern angemessenen Kontrollmechanismen ausgebildet. Die formalen Aufsichts- und Kontrollfunktionen, die das Vereinsrecht den Vereinen vorschreibt, waren zu leicht manipulierbar und in jedem Fall viel zu schwach, um eine effektive Führung eines großen, zunehmend kompliziert strukturierten Unternehmens auch nur ansatzweise sicherstellen zu können. Fehlverhalten wurde zu leicht gemacht. Zum anderen begann die wirtschaftliche Tätigkeit, das ideelle Handeln immer mehr zu „infizieren“. Wenn schließlich für den Verein strategische wirtschaftliche Ziele (Mitgliederzuwachs, Umsatz, Rendite) erarbeitet und vorgegeben wurden, ohne daß es eine ideelle „Bremse“ gab, konnte dies auf die Dauer nicht gutgehen. Daß in dem sog. Nebenzweckprivileg, das der BGH festgeschrieben hatte, eine dienende Funktion der wirtschaftlichen Tätigkeit gegenüber dem ideellen Hauptzweck impliziert war, war von außen immer weniger erkennbar und auch intern immer weniger handlungsleitend. Hinzu kam das Problem, daß von den Mitgliedern des ADAC allenfalls 1% im ADAC die vereinstypische Vereinigung Gleichgesinnter sah, in der sie ihr Gemeinschaftsleben wenigstens zum Teil ausleben wollten. Für die übrigen 99% war und ist der ADAC ein Dienstleister, in großen Teilen mit versicherungsähnlichem Charakter. Sie nehmen selbst an dem höchst rudimentären Vereinsleben nicht teil, auch nicht an den Wahlen von ehrenamtlichen Führungskräften. So bestimmt letztlich ein sehr kleiner Kreis von Mitgliedern über das Wohl und Wehe der ganzen Organisation, während sich die Eventualrisiken auf alle verteilen.

Als anerkannter Verbraucherschutzorganisation steht andererseits dem ADAC e.V. das gesetzlich eröffnete Privileg der Verbandsklage zur Verfügung. Zum Verbraucherschutz gehören ferner die Tests – von Badegewässern bis zu Kindersitzen. Auch trat er jedenfalls bis vor kurzem ständig selbstbewußt im

*Advocacy*-Modus auf und forderte staatliches Handeln ein – von Steuerfragen bis zur Verkehrsplanung. All dies konnte auch als *Marketing-Tool* für das Wirtschaftsunternehmen ADAC gesehen werden. Zudem gab es Interessenkollisionen. Zunehmend kam dem ADAC dadurch die Legitimität als gemeinwohlorientierter Themenanwalt, die *licence to operate*, abhandeln, zumal die 18 Regionalclubs, die als eigenständige eingetragene Vereine konstituiert sind und Weisungen des Präsidiums nicht unterliegen, oft eigene Wege gingen.

Was von den Entscheidungsträgern, wohl nicht zuletzt unter dem Einfluß ihrer auf formale Legalität konzentrierten Anwälte, vollständig übersehen wurde, waren die gesellschaftliche Entwicklung und öffentlichen und politischen Debatten der letzten 25 Jahre, die auch die Rechtsentwicklung erheblich beeinflusste. Man fühlte sich durch das BGH-Urteil von 1982 abgesichert und erkannte nicht, daß sich vieles geändert hatte. Daß um 2005 ein Versuch, das Vereinsrecht zu novellieren, schnell beendet wurde, als öffentlich kritisiert wurde, daß der allzusehr auf die Wünsche und Bedürfnisse des ADAC zugeschnitten war, hätte ein Warnsignal sein müssen, wurde aber nicht als solches gelesen.

Zum einen war die Öffentlichkeit gegenüber dem Handeln von Großorganisationen jedweder Art mißtrauisch geworden. Neben Parteien, Gewerkschaften, Kirchen usw. gehörte auch der ADAC zunehmend zu den Relikten aus dem 20. Jahrhundert, denen immer mehr Bürgerinnen und Bürger im 21. mit Skepsis begegneten. Die weiter steigenden Mitgliederzahlen, die sich im übrigen einer sehr offensiven Werbung verdankten, sind dafür kein Gegenbeweis, sondern gründen sich ausschließlich auf das Dienstleistungsangebot. Dem traditionellen Korporatismus wird hingegen immer stärker ein transparentes *Checks-and-Balances*-System als wünschenswert entgegengehalten. Sich als nicht unbedeutender Marktteilnehmer auf die überkommene – legale – Intransparenz eines Vereins zurückzuziehen, war nicht mehr akzeptabel. Daß zur Legitimität wesentlich die Akzeptanz gehört, war nicht auf dem Schirm anwaltlich argumentierender Berater.

Damit einher ging zum anderen ein wachsendes Mißtrauen des politisch-administrativen Systems gegenüber der Zivilgesellschaft. Sonntagsreden wurden hier, d.h. von den ehren- und hauptamtlichen Führungskräften im ADAC, für bare Münze genommen. Das Alarmsignal, das etwa durch das Vorgehen mehrerer Registergerichte gegen Kita-Vereine (bspw. den Beschluß des Berliner Kammergerichts vom 18.01.2011, 25 W 14/10) gesetzt war, blieb unbeachtet. Dabei hätte klar sein müssen, daß die Verweigerung der Eintragung eines sog. Idealvereins gem. § 21 BGB mit der Begründung, der Betrieb einer KiTa stelle eine unternehmerische Tätigkeit dar, die mit dem Wesen eines Idealvereins unvereinbar sei, möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Tätigkeit eines Vereins mit 38

Tochtergesellschaften und einer durchaus unternehmerischen Vereinstätigkeit haben würde. Es erstaunt insoweit nicht, daß im Zuge der seit Januar 2014 entstandenen öffentlichen Debatte das zuständige Amtsgericht München mehrere Aufforderungen erhalten hat, den zivilrechtlichen Status des ADAC e.V. zu überprüfen. Die damit befaßten Rechtspfleger sind um ihre Aufgabe nicht zu beneiden, nicht nur wegen der Komplexität des Einzelfalls, sondern vor allem wegen der unabsehbaren Weiterungen, die die Entscheidung, gleich wie sie ausfällt, haben wird. Wohlfahrtsverbände und andere, durchaus unstrittig gemeinwohlorientierte (und überwiegend von der Finanzverwaltung seit Jahrzehnten als gemeinnützig anerkannte) Dienstleister schauen mit Sorge nach München. Im übrigen geht es dabei nicht in erster Linie um vereinsrechtliche Formalia, sondern um handfeste Fragen der Haftung und des Gläubigerschutzes. Daß der ADAC, so gesehen, gut gewirtschaftet hat und über erhebliche Rücklagen verfügt, die einen Durchgriff auf die Mitglieder als äußerst unwahrscheinlich erscheinen lassen, ändert nichts an der damit zusammenhängenden grundsätzlichen Problematik.

Von der zivilrechtlichen ist die steuerliche Situation des ADAC ohnehin zu unterscheiden. Medienberichte hierzu sind nicht in allen Fällen von Sachkenntnis getragen. Immerhin unterliegt der ADAC insgesamt von jeher der kontinuierlichen Betriebsprüfung. Offenkundig strittig ist zur Zeit nur ein relativ kleines Thema, nicht die Klassifizierung ganzer Tätigkeitsbereiche. Dies bedeutet aber nicht, daß sich die Beurteilung nicht ändern könnte. Immerhin haben gewerbliche Wettbewerber durchaus ein Interesse daran, dem ADAC seine zweifellos privilegierte Stellung zu neiden. Auch die Europäische Kommission ist mit der Bewertung auch nicht-gewerblicher Vorgänge als umsatzsteuerpflichtiger Leistungsaustausch und dem Verdacht der Wettbewerbsverzerrung immer schneller bei der Hand. Und schließlich verfolgt das Bundesfinanzministerium nicht erst seit diesem Jahr, aber doch heute stärker denn je eine Politik, jede nur denkbare zusätzliche Steuereinnahme durchzusetzen. Vor dem althergebrachten Status großer gemeinwohlorientierter Organisationen wird dabei ausdrücklich nicht Halt gemacht.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der ADAC ein eingetragener Verein bleiben, mehr noch, seine 100 Jahre alte Grundstruktur beibehalten kann. Noch ist dies die erklärte Absicht der Vereinsspitze. Ein Blick nach Großbritannien zeigt aber bspw., daß dies nicht alternativlos ist. Der Automobilclub AA wurde schon 1999 in eine gewerbliche Unternehmung umgewandelt. Das Vereinsvermögen wurde an die Mitglieder ausbezahlt, jedes Mitglied erhielt von dem Investor 240 £. Zur Zeit ist nach einer wechselvollen Periode mit Investoren der Börsengang eingeleitet. Die Leistungen des AA und seine Lobby-Macht haben, so ist zu hören, darunter nicht wesentlich gelitten. Auch in Deutschland wäre es nicht unvorstellbar, den ADAC in einer anderen Struktur weiterzuführen. Zu denken wäre allerdings eher an eine

Genossenschaft als an das britische Modell. Zunächst allerdings gilt es abzuwarten, was das Amtsgericht München entscheiden wird. Der ADAC könnte dagegen wohl auch Rechtsmittel einlegen. Ob freilich ein möglicherweise Jahre dauernder Rechtsstreit für die Organisation strategisch die beste Option ist, wird ggf. sehr genau abzuwägen sein. Und auch bei dieser Entscheidung hat der mitgliederstärkste Verein Deutschlands eine Verantwortung gegenüber der Zivilgesellschaft als Ganzes. Diese unterhält in Teilen Betriebe von erheblichem Ausmaß; zivilrechtliche Struktur und steuerrechtliche Aspekte greifen hier ineinander. Sich auf die steuerrechtliche Abgrenzung zwischen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben und Zweckbetrieben oder auch nur auf die zwischen *related* und *unrelated business* zurückzuziehen und nur innerhalb der heutigen Rechtslage zu argumentieren, greift insoweit zu kurz. Dies gilt um so mehr, als sich Regierung und Parlament, von wenigen eher populistischen Äußerungen abgesehen, einer grundsätzlichen Kommentierung sorgsam enthalten. Aus dem Bundesministerium der Justiz sind jedenfalls bisher keine Überlegungen bekannt geworden, die Frage der möglichen und zweckmäßigen Rechtsformen für zivilgesellschaftliche Großorganisationen einer gründlichen Überprüfung zu unterziehen.

Diese Abstinenz hat Auswirkungen auf den Reformprozeß im inneren, den der ADAC begonnen hat. Wird er mit einer grundsätzlichen Strukturänderung verbunden, ergeben sich daraus in jedem Fall gesetzlich vorgegebene Notwendigkeiten für die inneren Abläufe und Kontrollmechanismen. Diese einzuführen, wäre schwierig genug. Bleibt es hingegen bei der Vereinsstruktur, wird der ADAC aus sich heraus und ohne einschlägige Vorbilder eine moderne Governance entwickeln müssen. Dazu gehört bspw. eine klare Zuordnung und an vielen Stellen Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen den Vereinsaufgaben und den diesen zugeordneten Führungskräften einerseits und den Wirtschaftsbetrieben und deren Management andererseits. Jede der vielen Aufgaben, die der ADAC insgesamt wahrnimmt, muß daraufhin überprüft werden, in welcher Rechtsform und bei welchem Rechtsträger sie erfüllt werden kann. Auch der Verzicht auf die Weiterführung einzelner Tätigkeiten ist kein Tabu. Und im Verein, in den Wirtschaftsbetrieben und in den schon bestehenden und möglicherweise noch zu gründenden Stiftungen muß sichergestellt werden, daß ideell ebenso wie in wirtschaftlichen Angelegenheiten eine hinreichende Aufsicht ausgeübt wird und hinreichende und regelmäßige Prüfungen stattfinden. Die Frage, wer wen zu beaufsichtigen hat, muß kohärent und transparent beantwortet werden.

Aus der bisherigen Arbeitsweise heraus ist das ein schmerzhafter Prozeß und bedeutet einen tiefen Einschnitt. In diesem Zusammenhang muß auch die Stellung der Regionalclubs auf den Prüfstand gestellt werden. Ob diese bereits ebenso von der Notwendigkeit grundlegender Reformen überzeugt sind wie dies dem Präsidium

und der Geschäftsführung bescheinigt werden kann, ist bislang eine offene Frage. Ein wichtiger Teil der Reform ist daher ein Prozeß der Mitnahme in und Heranführung an ein in weiten Teilen neues Selbstverständnis, aus dem sich wiederum neue Abläufe ergeben. In diesen Prozeß müssen zahlreiche ehren- und hauptamtliche Führungskräfte auf vielen Ebenen, alle hauptamtlichen Mitarbeiter und – angesichts der einzigartigen Stellung des ADAC – ein ganzer Kranz weiterer *Stakeholder* einbezogen werden, nicht zuletzt auch die Mitglieder. Gelingt dies nicht, kann die Reform insgesamt nicht gelingen; auch hier wäre Papier zwar geduldig, aber es geht um das wirkliche Leben! Daß sie gelingt, ist für den ADAC eine Überlebensfrage. Von dem *shit storm*, der andernfalls von Politik, Gerichten, Verwaltung, Mitgliedern, Medien und Öffentlichkeit auf ihn einprasseln würde, würde er sich nicht erholen.

*Dieser Beitrag wird auch in der Ausgabe 3/2014 der Zeitschrift für das Recht der Non Profit Organisationen (npoR) veröffentlicht. Die Ausgabe wird voraussichtlich Anfang Oktober erscheinen. Weitere Informationen unter <http://www.npor.de/>*

**Dr. phil. Rupert Graf Strachwitz**, Direktor des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin, ist seit über 30 Jahren wissenschaftlich, praktisch und beratend mit gemeinwohlorientierten Organisationen befaßt. Er ist stellvertretender Vorsitzender des vom ADAC im März 2014 berufenen Beirats zur Begleitung des Reformprozesses.

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