

### **Einschränkung der politischen Willensbildung durch das Gemeinnützigkeits-Recht**

Hunderttausende Menschen, die die Welt besser machen wollen, engagieren sich in gemeinnützigen Vereinen. Sie tun das auch, um zur politischen Willensbildung in einer demokratischen Gesellschaft beizutragen. Zur politischen Willensbildung tragen die Parteien bei, steht in Artikel 21 des Grundgesetzes. Das bedeutet, dass sie nicht die einzigen sind, die dazu beitragen - es sind auch die in Vereinen und Stiftungen engagierten Menschen. Sie tun das nicht im Eigeninteresse, sondern für das Allgemeinwohl.

Die Abgabenordnung legt fest, dass diejenigen, die selbstlos dem Allgemeinwohl dienen, als gemeinnützig anzuerkennen sind und dadurch Steuervergünstigen erhalten. Doch immer mehr Finanzämter meinen, dass ein Teil dieses Engagements nicht gemeinnützig sei. Sie bemängeln, wenn es ihnen zu politisch wird. Sie fordern, Zwecke wie "Schutz der Menschenrechte" aus der Satzung zu nehmen. Sie drohen mit einer hohen Nachversteuerung, wenn eine Umwelt-Organisation Demonstrationen organisiert.

Zivilgesellschaft ist gemeinnützig – doch Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich regelmäßig politisch äußern, sind ständig der Gefahr ausgesetzt, ihre Gemeinnützigkeit zu verlieren. Um das zu ändern, haben mehr als 40 Organisationen die Allianz "Rechtssicherheit für politische Willensbildung" gebildet, um das Gemeinnützigkeitsrecht zu ändern. Auf der Mitgliederliste stehen große Organisationen wie Amnesty International, Brot für die Welt oder Terre des Femmes, weitere bundesweit arbeitende Organisationen und Stiftungen sowie regional tätige Vereine.

Diese Organisationen treten zum Teil aus eigener Betroffenheit bei oder weil sie sich einem Trend entgegen stellen wollen, der die Arbeit der Zivilgesellschaft bedroht und damit eine Säule von Engagement und Demokratie. Darum ist das Bündnis für weitere Organisationen offen, die tatsächlich oder potentiell von solchen Auseinandersetzungen um ihre Gemeinnützigkeit bedroht sind.

#### **Wo liegt das Problem?**

Ein Umweltverband organisiert beispielsweise ein Bürgerbegehren in seiner Stadt gegen ein Vorhaben, das er für umweltschädlich hält. Das Finanzamt stellt daraufhin die Gemeinnützigkeit in Frage, da sich die Organisation kommunalpolitisch betätigt - und das sei laut Abgabenordnung verboten.

Ein anderer Verein wird von Parteien und der Regierung gebeten, an einer Kommission zur Politikberatung oder einem runden Tisch mitzuarbeiten. Gleichzeitig verlangt das Finanzamt, dass dieser Verein nicht mehr zu Demonstrationen aufrufen soll, da diese Arbeit zu politisch sei und gemeinnützige Vereine nicht politisch handeln dürften.

Beide Vereine engagieren sich nicht für politische Zwecke, sondern nutzen politische Mittel, um ihren gemeinnützigen Zweck zu verfolgen. Fachleute halten das für eindeutig von der Abgabenordnung gedeckt, dem Gesetz, in dem die Grundlagen der Gemeinnützigkeit geregelt sind. Doch Finanzämter sehen das immer wieder anders und beschäftigen die Vereine über Monate, manchmal Jahre mit Rechtsauseinandersetzungen. Vorstände fürchten, dass sie am Ende für Steuerforderungen wegen angeblich fehlverwendeter Spenden haften müssen - und vielleicht entscheiden sie deshalb gegen das nächste Engagement des Vereins.

Bei anderen Vereinen ist es schon schwieriger, einen passenden Zweck für ihr Anliegen zu finden. Prominentestes Beispiel ist das globalisierungskritische Netzwerk Attac, das seit mehr als 14 Monaten um seine Gemeinnützigkeit kämpft. Als gemeinnütziger Zweck steht unter anderem Bildungsarbeit in der Satzung, die das Finanzamt so auch anerkannt hatte. Doch plötzlich findet das gleiche Finanzamt, Attac trete zu politisch auf, wenn die Aktivisten aus der Beschäftigung mit Themen auch Forderungen entwickeln.

Dass sich Organisationen wie Attac mit ihren Forderungen in die Debatte einmischen und so neben Parteien und als Gegengewicht zu Lobby-Organisationen zur Willensbildung von Politik und Gesellschaft beitragen, finden Politiker parteiübergreifend richtig. Wenige Tage, bevor bekannt wird, dass Attac die Gemeinnützigkeit aberkannt werden soll, lobte Bundespräsident Joachim Gauck in einer Rede Attac ausdrücklich dafür, das Thema einer Finanztransaktionssteuer auf die Tagesordnung der Politik gebracht zu haben. Doch das Finanzamt findet in der Abgabenordnung keinen passenden Zweck dafür. Attac muss nun begründen, wie diese Forderung aus politischer Bildung entsteht. Einfacher wäre es für Attac, wenn die Organisation zusätzlich für einen Zweck wie "Förderung der sozialen Gerechtigkeit" gemeinnützig sein könnte. Dann könnte Attac alle geeigneten Maßnahmen durchführen, die dem Zweck dienen - wie der Umweltverband, der für seine Ziele zu Demonstrationen aufrufen darf.

### **Wichtige Anliegen ohne Gemeinnützigkeit**

Ein anderer Verein engagiert sich für Menschenrechte in einem südamerikanischen Land. Einen Zweck "Förderung der Menschenrechte" gibt es im Gemeinnützigkeitsrecht aber nicht. Wohl aber: "Förderung der Entwicklungszusammenarbeit". Der Verein hält das für passend, um die eigene Arbeit zu beschreiben. Doch das örtliche Finanzamt hat eine andere Vorstellung davon, was Entwicklungszusammenarbeit ist: Damit sei nur die wirtschaftliche Entwicklung gemeint. Das Amt verlangt, die Aktivitäten anzupassen, ansonsten sei die Gemeinnützigkeit bedroht - und damit Zuwendungen aus Bundesmitteln und Stiftungen.

Einem Verein, der sich für die Rechte Homosexueller einsetzen möchte, sagt der zuständige Finanzbeamte seufzend: Leider sei das Gesetz etwas rückständig und sieht nur vor, dass die Arbeit

für die Gleichstellung von Mann und Frau oder zur Förderung der Ehe (die Homosexuelle nicht miteinander eingehen dürfen) gemeinnützig sei. Er empfiehlt, Bildung und die Förderung von Kultur in die Satzung zu schreiben. Der Verein kann nur hoffen, dass nicht später ein anderer Finanzbeamter bemängelt, dass die Tätigkeit des Vereins nicht zu den Satzungszwecken passt.

Eine Falle für gemeinnützige Organisationen: Sie dürfen sich nur ausschließlich ihren gemeinnützigen Zwecken widmen. Dass ein Verein etwa Kulturarbeit fördert, aber außerdem die Ehe für Homosexuelle fordert, kann ihn die Gemeinnützigkeit kosten. Um die Gemeinnützigkeit festzustellen, prüft das Finanzamt die Satzung und ob die tatsächliche Geschäftsführung des Vereins, also seine gesamte Tätigkeit, der Satzung entspricht. Findet ein Finanzbeamter, dass die Arbeit des Vereins gar nicht oder nicht nur Bildung und Kultur fördere, wird er die Gemeinnützigkeit des Vereins rückwirkend aberkennen.

### **Gesetz entspricht nicht gesellschaftlichem Konsens**

Der gesellschaftliche und politische Konsens, was gemeinnützig ist, weicht von den im Gesetz definierten Kriterien ab. Die Allianz "Rechtssicherheit für politische Willensbildung" fordert daher, dass die Politik die allgemein geteilte Definition von Gemeinnützigkeit klar und deutlich ins Gesetz schreibt, so dass für gemeinnützige Organisationen und auch Behörden Klarheit und Rechtssicherheit besteht. Das Ermessen der Finanzämter in der Beurteilung wird damit beschränkt, unnötige Auseinandersetzungen und Belastungen werden vermieden.

Tatsächlich kommt es selten zu Gerichtsverhandlungen um die Gemeinnützigkeit. Meistens einigen sich Vereine und Finanzamt, häufig sogar, bevor es einen aberkennenden Steuerbescheid gibt. Oft folgen die Finanzämter schließlich der Argumentation der Vereine - nach zermürenden Monaten der Unsicherheit, in der die Vereine ihre eigentliche Arbeit zurückstellen müssen, um ihre Gemeinnützigkeit zu beweisen. Manchmal verzichten Vereine in so einer Einigung auf Aktivitäten, die für die gesellschaftliche Debatte wichtig sind.

Dabei sind die Vorwürfe des Finanzamtes oft kaum mit Belegen untermauert und bleiben unkonkret. Die Vereine müssen dann beweisen, dass sie etwas nicht tun; genau anders als in einem Strafverfahren, in dem die Anklage Beweise vorbringen muss. Besonders extrem ist diese Beweislastumkehr zu Ungunsten der zivilgesellschaftlichen Organisationen, wenn hinter der Aberkennung eine Einstufung als extremistisch durch den Verfassungsschutz steht.

Zum Beispiel: Ein Verein engagiert sich für den Frieden - auch Frieden steht nicht als gemeinnütziger Zweck in der Abgabenordnung, doch der Bundesfinanzhof hat längst entschieden, dass Frieden als Beitrag zur Völkerverständigung zu sehen ist. Völkerverständigung steht als anerkannter gemeinnütziger Zweck im Gesetz. Eines Tages kündigt das Finanzamt an, die Gemeinnützigkeit rückwirkend für mehrere Jahre aberkennen zu wollen. Die Verfassungstreue des Vereins werde angezweifelt. Finanzämter sind vom Gesetz angehalten, die Gemeinnützigkeit zu verwehren, wenn ein Verein vom Verfassungsschutz als extremistisch geführt wird. Die Ämter für Verfassungsschutz haben sich in den vergangenen Jahren leider nicht als sehr zuverlässig in ihrer Einschätzung erwiesen.

Gerät ein Verein ins Visier von Verfassungsschutz und Finanzamt, muss er beweisen, etwas nicht zu sein, ohne dass er die nachrichtendienstlichen Quellen kennt - eine fast unmögliche Mission.

Wird die Gemeinnützigkeit - aus welchem Grund auch immer - in Frage gestellt, ist das ein Schaden für das Image der Organisation und ein Schaden für engagierte Spenderinnen und Spender, die ihre Zuwendungen nicht mehr steuerlich geltend machen können. Vom Status der Gemeinnützigkeit hängen zudem die meisten öffentlichen und privaten Fördermittel ab. Noch schlimmer jedoch ist, dass die tatsächlichen Vereinsaktivitäten immer wieder neu rückwirkend beurteilt werden. Gemeinnützigen Vereinen und ihren Vorständen drohen dadurch Nachforderungen in Höhe von 30 Prozent der Spendeneinnahmen für die vergangenen zehn Jahre - das ist existenzbedrohend. Dieses Risiko kann Vereine davon abhalten, ihre Grundrechte auf Meinungsäußerungsfreiheit und Versammlungsfreiheit wahrzunehmen. Der Gesellschaft entgehen damit wichtige Impulse.

### **Politische Arbeit wird zu restriktiv eingeschränkt**

Die Normen zur politischen Arbeit gemeinnütziger Organisationen sind ausgesprochen restriktiv. Viel einschränkender als das Gesetz, die Abgabenordnung, wirkt der Anwendungserlass dazu. Der Bundesfinanzminister erlässt im Konsens mit den Landesfinanzministerien darin Anweisungen, wie das Gesetz anzuwenden ist. Der Geist, der aus diesen Regelungen spricht, ist: Vereine sollen sich von der politischen Willensbildung fernhalten. Diese Haltung hat vor allem zwei Ursprünge.

- Einerseits die historische Grundlage des Gemeinnützigkeitsrechts, die davon ausgeht, dass Politik nur Sache von Herrschenden ist und Bürgerinnen und Bürger dem Staat Arbeit abnehmen dürfen, wenn sie sich in seinem Interesse und an seiner Stelle um gesellschaftliche Probleme wie Armut oder Ungleichheit kümmern.
- Der andere Ursprung ist die Flick-Affäre in den 80-er Jahren. Damals hatten Parteien in großem Umfang Vereine unterhalten, die Spenden sammelten, um damit wiederum Parteien zu unterstützen. Damit unterliefen sie Transparenz-Regeln des Parteiengesetzes und verschafften vor allem Großspendern zusätzliche steuerliche Abzugsmöglichkeiten.

Doch der Anwendungserlass geht viel zu weit. Die Abgabenordnung verbietet in Paragraph 55 bereits die unmittelbare und mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer Parteien. Das sollte reichen. Denn dass zivilgesellschaftliche Organisationen zur politischen Willensbildung beitragen - ohne dabei zur Vorfeldorganisation einer Partei zu werden -, ist nötig.

Wer heute neben den Parteien massiv Einfluss auf die politische Willensbildung und politische Entscheidungen nimmt, sind Lobby-Verbände. Sie unterscheiden sich von gemeinnützigen Organisationen der Zivilgesellschaft vor allem durch zwei Merkmale:

- Sie sind nicht selbstlos - sie arbeiten für die Interessen ihrer Mitglieder, nicht um die Allgemeinheit zu fördern. Ein Verein, der sich für soziale Gerechtigkeit oder Umweltschutz engagiert, tut dies dagegen nicht für seine Mitglieder, sondern für eine Idee (die jeder und jede anders bewerten kann).

- Die Mitglieder der Lobbyverbände können ihre Beiträge von der Steuer absetzen, eben weil der Verband in ihrem Interesse handelt. Der Waffenhersteller mindert seine Steuern, weil er einen Lobbyverband politisch für seine Interessen arbeiten lässt. Auch eine Zahnärztin kann ihren Beitrag für einen Verband absetzen, der politische Entscheidungen in ihrem Interesse beeinflusst. Spendet sie dagegen heute für Attac, zum Beispiel um das Steuerrecht sozial gerechter zu machen, kann sie diesen Beitrag nicht von der Steuer absetzen.

Bürgerinnen und Bürger schließen sich in Organisationen der Zivilgesellschaft zusammen, um zur politischen Willensbildung im Interesse der Allgemeinheit beizutragen. Das gehört zur modernen Gesellschaft, das will die Politik - jetzt muss das auch ins Gemeinnützigkeitsrecht geschrieben werden.

Kurzfristig will die Allianz "Rechtssicherheit für politische Willensbildung" eine Änderung der Abgabenordnung erreichen, um einerseits klarzustellen, dass gemeinnützige Organisationen zur Erreichung ihrer Zwecke selbstverständlich Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen dürfen; und um andererseits zusätzliche Zwecke aufzunehmen, da die bisherigen Zwecke das Spektrum zivilgesellschaftlicher Arbeit zum Wohle der Allgemeinheit nicht abdecken. Das langfristige Ziel der Allianz "Rechtssicherheit für politische Willensbildung" ist ein modernes Gemeinnützigkeitsrecht.

### **Ein modernes Recht auf Gemeinnützigkeit**

Wer der Allgemeinheit selbstlos dient, handelt gemeinnützig. Diese Kernaussage soll weiter im Mittelpunkt stehen. Es wird immer eine Debatte darum geben, welches konkrete Handeln der Allgemeinheit dient, auch weil sich die Gesellschaft entwickelt und neue Vorstellungen davon entstehen, was für das Zusammenleben wichtig ist.

Um Zivilgesellschaft in ihrer Breite abzubilden, sollten in einem neuen Gemeinnützigkeitsrecht die Funktionen von Zivilgesellschaft ausdrücklich anerkannt werden: Dienstleistung, Themenanwaltschaft, Wächter, Selbsthilfe, Mittler, Solidaritätsstiftung und politische Erörterung.

Dabei darf der gesellschaftliche Nutzen nicht durch die Auflistung von sich wandelnden Themen beschrieben werden, sondern sollte darüber definiert werden, welche Entwicklung in einer Gesellschaft befördert werden soll, wie z. B. die nach Integration und Inklusion, nach Partizipation und Empowerment sowie nach sozialem Zusammenhalt und Subsidiarität.

Formale Kriterien würden dem Anspruch auf Gemeinnützigkeit vorausgehen: Selbstverständlich ist wie bisher Verfassungs- und Gesetzeskonformität von Satzung und Tätigkeit notwendig. Auch das bestehende Verbot, Überschüsse an Mitglieder oder Eigentümer zu verteilen, bliebe bestehen. Hinzu kämen Regeln für eine öffentliche Rechenschaftslegung. Die Gemeinnützigkeit sollte in einem öffentlichen Register geführt werden, etwa als Ergänzung zum Vereinseintrag. Diese Regeln dienen der Kontrolle durch eine demokratische Öffentlichkeit.

**Autor:**

**Stefan Diefenbach-Trommer** ist Koordinator der Allianz "Rechtssicherheit für politische Willensbildung"

**Kontakt:** [diefenbach-trommer@zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de](mailto:diefenbach-trommer@zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de)

**Weitere Informationen:** [www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de](http://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de)

**Redaktion:**

*BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland*

*Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)*

*- Geschäftsstelle -*

*Michaelkirchstr. 17-18*

*10179 Berlin-Mitte*

*+49 (0) 30 6 29 80-11 5*

*newsletter(at)b-b-e.de*

*[www.b-b-e.de](http://www.b-b-e.de)*