

### **Sind politische Kampagnen gemeinnützig?**

Bericht über ein Colloquium des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft und des Vereins für Protest- und Bewegungsforschung e. V. am 26. Mai 2015 in Berlin

Von hoher Aktualität und Brisanz ist der Fall, über den im Rahmen des Colloquiums „Sind politische Kampagnen gemeinnützig?“ am 26. Mai 2015 im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) diskutiert wurde. Veranstalter waren das Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft und der Verein für Protest- und Bewegungsforschung e. V.

Im Herbst 2014 hatte das Finanzamt Frankfurt am Main dem Trägerverein von Attac den Status der Gemeinnützigkeit entzogen und dies mit der allgemeinpolitischen Tätigkeit des globalisierungskritischen Netzwerks begründet. Die Attac-Kampagnen für die Besteuerung von Spekulationsgewinnen sowie für eine Vermögensabgabe hatten Zweifel an der gemeinnützigen Ausrichtung der Vereinsarbeit aufkommen lassen. Grundlage für die Entscheidung ist der Anwendungserlass zur Abgabenordnung (AEAO, Ziff. 15 zu § 52 AO), nach welchem sich eine gemeinnützige Organisation nur im Rahmen ihrer steuerbegünstigten Satzungszwecke unmittelbar politisch betätigen darf. Die Verfolgung politischer Zwecke selbst ist nicht steuerbegünstigt. Die steuerrechtliche Reglementierung von Engagement hat schwerwiegende Folgen für politische Initiativen. Der Status der Gemeinnützigkeit und die damit verbundenen steuerlichen Begünstigungen erleichtern ihre ohnehin meist prekäre finanzielle Situation. Durch den Entzug dieses Status werden nicht nur Ressourcen in den Organisationen gebunden, häufig ist auch deren bloße Existenz bedroht.

Zu Beginn des Colloquiums fasste *Jörg Rohwedder* (Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“) die Causa Attac kurz zusammen. Der Fall, so Rohwedder, zeigt, dass das Finanzamt „bestens informiert“ war; so sind im Zuge des Prüfungsverfahrens beispielsweise die „richtigen Fragen“ gestellt worden. Über die eingereichten Unterlagen hinaus gab es eine umfangreiche Datensammlung und Beobachtung der Organisation. In Gesprächen bestätigte der zuständige Gesprächspartner im Finanzamt, dass die Entscheidung mit der Oberfinanzdirektion (OFD) abgestimmt war; gleichwohl gab es keine Anzeichen für einen „politisch gesteuerten Prozess“. Die Entscheidung des Finanzamts im von Attac eingeleiteten Einspruchsverfahren steht noch aus; im Falle einer Ablehnung wird Attac voraussichtlich Klage einreichen. Dies ist der Stand der *rechtlichen* Auseinandersetzung; darüber, wie eine *politische* Auseinandersetzung aussehen könnte, berät man

bei Attac noch. *Rohwedder* betonte, dass der Fall von vielen gemeinnützigen Organisationen als Bedrohung empfunden wird. Man muss jedoch einräumen, dass andere Organisationen derlei „Vorwürfe“ des Finanzamts auch schon ausräumen konnten – sie hatten glaubhaft gemacht, dass ihr politisches Engagement *im Rahmen* ihres gemeinnützigen Satzungszweckes (beispielsweise „Naturschutz“) erfolgt ist. Der entsprechende Arbeitsaufwand ist in den meisten Fällen jedoch eine außerordentliche Belastung für die Betroffenen. Aktuell haben sich zwei Dutzend (potentiell) betroffene Organisationen in der Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“ zusammengefunden. Sie fordern „den politischen und gesellschaftlichen Konsens ins Gesetz zu überführen: Die Aktivitäten der meisten politischen Organisationen werden selbstlos betrieben und dienen dem Gemeinwohl und nicht partikularen Einzelinteressen. Sie müssen daher auch steuerbegünstigt sein“.

*PD Dr. Ansgar Klein* (Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement) skizzierte zunächst grundsätzliche zivilgesellschaftliche Entwicklungen in Deutschland und verwies in diesem Zusammenhang auf die Entstehung einer Engagementpolitik. Diese Tatsache veranschaulicht einen Wandel, hinter dem – auf Seiten der Politik – die Einsicht steht, dass Staat und Markt nicht alles sind. Im Zusammenhang mit dem Thema des Colloquiums ist zentral, dass Zivilgesellschaft eben nicht nur das ist, was der Staat ihr zugesteht (beispielsweise im Bereich sozialer Dienste); sie öffnet sich mehr und mehr neuen, auch explizit politischen Zielen. Hinzu kommt ein fundamentaler Wandel des politischen Willensbildungsprozesses: Parteien verfügen hier nicht mehr über eine Monopolstellung. So haben die großen Volksparteien in den vergangenen Jahrzehnten die Hälfte ihrer Mitglieder verloren, die Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteuren wächst dagegen kontinuierlich.

*Dr. Simon Teune* (WZB und Verein für Protest- und Bewegungsforschung e. V.) machte in diesem Kontext auf die Tatsache aufmerksam, dass nach dem Mauerfall Bürgerbewegungen ausdrücklich als Akteure der politischen Willensbildung in einige Landesverfassungen aufgenommen wurden. Dies und die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellten das Monopol der Parteien in der politischen Willensbildung auch verfassungsrechtlich in Frage.

Von Beginn an stand die Frage im Raum, ob – und wenn ja welche – Änderungen der Abgabenordnung (AO) sinnvoll sind, das heißt, ob man den in Deutschland geltenden Katalog der gemeinnützigen Zwecke (§ 52) ändern, erweitern oder gar abschaffen soll, um Fälle à la Attac zu vermeiden. In diesem Zusammenhang verwies *Klein* auf einen kürzlich erschienenen Aufsatz<sup>1</sup> von *Prof. Dr. Birgit Weitemeyer* (Bucerius Law School), der „sehr gut“ aufzeige, dass politisches Handeln gemeinnütziger Organisationen durchaus von der aktuellen Gesetzeslage und Rechtsprechung umfasst wird – und eine Reform des Gemeinnützigkeitsrechts dementsprechend nicht notwendig ist. Es hängt also vom Willen und Ermessensspielraum der zuständigen Behörden ab, dass entsprechend gehandelt wird. Vor diesem Hintergrund ist der Fall Attac eine „juristische Kriegserklärung“ und ein „Angriff auf die Zivilgesellschaft insgesamt“. Glücklicherweise ist diese selbstbewusster geworden

---

<sup>1</sup> Weitemeyer/Kamp: Zulässigkeit politischer Betätigungen durch Gemeinnützige, ZRP 2015, S. 72-75.

und wird sich derlei nicht bieten lassen. Insgesamt impliziert der Fall Grundsatzfragen für die demokratische Entwicklung in Deutschland, so *Klein*.

Zum Hintergrund der gemeinnützigen Zwecke in Deutschland referierte *Dr. Michael Ernst-Pörksen* (COX-Steuerberatungsgesellschaft). Der Katalog, der in den meisten EU-Ländern übrigens relativ ähnlich ist, umfasst durchaus Zwecke, die politisch arbeitende Organisationen für sich in Anspruch nehmen könnten: Die Punkte 24 („Die allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens im Geltungsbereich dieses Gesetzes; hierzu gehören nicht Bestrebungen, die nur bestimmte Einzelinteressen staatsbürgerlicher Art verfolgen oder die auf den kommunalpolitischen Bereich beschränkt sind“) und 25 („Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zugunsten gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Zwecke“). Die explizit politischen Zwecke fehlen jedoch. *Ernst-Pörksen* wies darauf hin, dass diese erst seit 1984 nicht mehr zu den steuerbegünstigten Zwecken zählen, da sie als Reaktion auf die Flick-Affäre aus dem Katalog gestrichen worden sind.<sup>2</sup> Die hochproblematische Folge ist, „dass politisch arbeitende Organisationen nun ständig gezwungen sind, ihre Aktivitäten auf den Zweck Politische Bildung herunterzukochen“, so *Ernst-Pörksen*.

Dieser Einschätzung stimmte *Rohwedder* zu und sprach sich dafür aus, dass der Katalog auch Zwecke wie „soziale Gerechtigkeit“ und „Menschenrechte“ umfassen sollte. Eine abgeschlossene Liste, wie sie derzeit besteht, ignoriert gesellschaftliche Wandlungsprozesse. Er widersprach *Weitemeyers* Auffassung, politisches Handeln gemeinnütziger Organisationen sei durchaus von der aktuellen Gesetzeslage und Rechtsprechung umfasst. Die Organisationen sind vielmehr stets von einer Einzelfallbeurteilung abhängig und müssen ständig auf die Rechtsprechung verweisen. Zudem unterscheiden sowohl *Weitemeyer* als auch *Prof. Dr. Rainer Hüttemann* (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn), der einen im Ergebnis gleichlautenden Aufsatz<sup>3</sup> veröffentlicht hat, nicht zwischen Organisationen, deren Zweck explizit in der AO benannt ist (beispielsweise „Naturschutz“) und solchen, deren Zweck ebenda nicht benannt wird (beispielsweise „Menschenrechte“). *Rohwedder* plädierte dafür, dass der Beweis ausreichen soll, dass man durch seine Tätigkeit nicht eine bestimmte Partei unterstützt. Er sprach sich für ein klares Bekenntnis aus: „Politisches Handeln, das selbstlos und im Sinne des Gemeinwohls ist, muss förderungswürdig sein, auch wenn kein expliziter Zweck in der AO benannt ist.“

Obwohl auch er die Abgeschlossenheit des Katalogs der Gemeinnützigen Zwecke für kritisch hält, muss es die Liste grundsätzlich geben, unterstrich *Ernst-Pörksen*. Es bedarf einer Stelle, an der der Begriff „Förderung der Allgemeinheit“ substantiiert wird und an Tiefenschärfe gewinnt. Durch eine Abschaffung des Katalogs würde das Problem lediglich verschoben werden. *Ernst-Pörksen* verwies auf eine weitere Problematik, die mit der in Deutschland bestehenden Zuständigkeit der Finanzämter

---

<sup>2</sup> Im Zusammenhang mit der Affäre hatte der als gemeinnützig eingestufte Verein „Staatsbürgerliche Vereinigung 1954 e.V.“ (der 1954 von der CDU und Vertretern der deutschen Industrie gegründet worden war), es Unternehmen und Verbänden ermöglicht, anonym und steuerbegünstigt über den Umweg „Staatsbürgerliche Vereinigung“ an politische Parteien zu spenden und auf diese Weise das Parteiengesetz zu umgehen, das Parteien verpflichtet, über die Herkunft ihrer Mittel Rechenschaft abzulegen. Laut Satzung war der Zweck des Vereins die „Förderung des demokratischen Staatswesens in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere Verteidigung und Festigung der im Grundgesetz verankerten persönlichen und politischen Grundrechte“, eben jene Formulierung, die im Zuge der Änderung der Abgabenordnung 1984 modifiziert wurde.

<sup>3</sup> Hüttemann: Steuerliche Gemeinnützigkeit und politische Betätigung, DB 2015, S. 821-830.

zusammenhängt. Da man es mit unterschiedlichen Finanzämtern in unterschiedlichen Einzugsbereichen zu tun hat, ist eine gewisse Willkür nicht gänzlich auszuschließen. Zentrale Einrichtungen wie die *Charity Commission* in Großbritannien sind jedoch ebenfalls kontrovers zu betrachten: Hier besteht die Frage, ob eine solche Einrichtung nicht eine „unangebrachte Politisierung“ seitens der Regulatoren mit sich bringt.

Auf drei grundsätzliche Dilemmata im Zusammenhang mit der Debatte machte *Dr. Rupert Graf Strachwitz* (Maecenata Institut) aufmerksam. Erstens ist selbst das Bundesfinanzministerium nicht glücklich über die Vorgehensweise des Finanzamts Frankfurt am Main im Fall Attac, da es kein Interesse daran hat, Änderungen am Gemeinnützigkeitsrecht vorzunehmen. Zweitens haben auch die Parteien keine Ambitionen, das Gemeinnützigkeitsrecht zu öffnen: Durch das abnehmende Interesse der Bürger an den Parteien lassen sich bei diesen Abgrenzungsstrategien und „Kämpfe um letzte Verteidigungslinien“ beobachten („Wir wollen doch die Spenden!“). Drittens steht der deutsche Staat an anderer Stelle unter Zugzwang: Die Financial Action Task Force (FATF)<sup>4</sup> fordert besonders scharfe Kontrollen von Non-Profit-Organisationen, wodurch der Vollzug unter Druck stehe, bestehende Kontrollen zu intensivieren.

Von „minutiösen Kontrollen“, denen sich seine und viele andere gemeinnützige Organisationen derzeit ausgesetzt sehen, sprach ein Teilnehmer. Die Registergerichte führen regelrechte Kampagnen, die bürokratischen Anforderungen sind enorm hoch – beispielsweise bei der Dokumentationspflicht von Veranstaltungen, die Jahre zurückliegen. Hochproblematisch ist auch, dass die alleinige *Erwähnung* einer Organisation im Verfassungsschutzbericht Auswirkungen auf ihren Gemeinnützigkeitsstatus haben kann. Selbst wenn sich der Verdacht zerstreut, sind negative Folgen wie ausbleibende Spenden deutlich spürbar. Bewährt hat sich der Gemeinnützigkeitsstatus jenseits von Steuerbegünstigungen nämlich auch im Hinblick auf die Anerkennung und das Renommee von Organisationen.

Hierauf Bezug nehmend, sprach sich *Ernst-Pörksen* für eine gesellschaftliche Debatte aus, die sich beispielsweise mit der Idee eines Non-Profit-Status auseinandersetzt, wie es ihn in Großbritannien gibt und der unabhängig von Steuerbegünstigungen ist. In diesem Zusammenhang verwies *Strachwitz* darauf, dass die Steuerbegünstigungen für viele gemeinnützige Organisationen in Deutschland steuerlich ohnehin ohne Belang sind. An den Gemeinnützigkeitsstatus sind jedoch viele andere Dinge gekoppelt, wie beispielsweise der Zutritt zu Vereinsheimen oder der Zugang zu Förderprogrammen. Es erscheint wichtig, die unterschiedlichen Facetten des Gemeinnützigkeitsstatus auseinanderzuidividieren und gegebenenfalls voneinander zu trennen. Wie eine solche Debatte aussehen könnte, skizzierte *Ernst-Pörksen* mit Blick auf Großbritannien. Dort hat es vor einiger Zeit noch überhaupt kein *charity law*, sondern nur Richterrecht gegeben. Im Zuge einer mehrere Jahre

---

<sup>4</sup> Financial Action Task Force (FATF) ist eine in der Öffentlichkeit nur wenig bekannte intergouvernementale Organisation, der 36 Staaten als Mitglieder angehören, deren Recommendations (Empfehlungen) aber in 180 Staaten als verbindlich gelten. 1989 gegründet, verfolgt FATF das Ziel, weltweit einheitliche Standards zur Bekämpfung von Geldwäsche und der Finanzierung von Terrorismus zu entwickeln und durchzusetzen. Hierzu hat sie 40 verbindliche Empfehlungen (Recommendations) formuliert. Recommendation (R) 8 zielt auf die Zivilgesellschaft. Die Staaten sind angehalten, alle Gesetze und Verordnungen zu überprüfen, die Körperschaften betreffen, die für die Finanzierung von Terrorismus missbraucht werden können.

andauernden Debatte, die auch grundsätzliche Fragen wie „Was ist *public benefit*?“ in den Blick genommen hat, sind entsprechende gesetzliche Regelungen entwickelt worden.

Für eine „systematische Auseinandersetzung“ mit dem Katalog der gemeinnützigen Zwecke sprach sich *Klein* aus; dies ist im Kontext der Demokratieentwicklung unerlässlich. Eine solche Liste darf nicht unveränderlich sein, da in einer sich wandelnden Gesellschaft auch ständig neue Formen des Engagements entstehen. Das Rechtssystem muss auf die Fortentwicklungen in einer Gesellschaft reagieren und mit diesen „mithalten“. Eine Abschaffung der Liste hielt *Klein* hingegen für eine „politische Katastrophe“ und in Deutschland ohnehin nicht durchsetzbar. Sämtliche Dachverbände würden einer solchen Forderung ihre Unterstützung versagen.

Vor einer allzu leichtfertigen Öffnung des Katalogs gegenüber politischen Zwecken warnte ein anderer Teilnehmer und verwies dabei auf „zivilgesellschaftliche Schattenseiten“. Es besteht die Gefahr, dass beispielsweise auch Organisationen wie Pegida gemeinnützig sein können. Allerdings, so *Rohwedder*, kann schon jetzt unter den Begriffen Brauchtumpflege oder Bildung eine sehr große Breite von Zwecken abgebildet werden. Er stimmte *Ernst-Pörksen* zu, dass genauer ausformuliert werden muss, was als eine Förderung der Allgemeinheit angesehen wird. Aufwiegelung zum Rassenhass wird sicher nicht dazu gehören.

*Strachwitz* betonte, dass man gemeinsam darauf hinwirken müsse, dass die „deliberative Demokratie“ in den Katalog der Gemeinnützigen Zwecke aufgenommen werde. Grundsätzlich hinkt Deutschland bei diesem Thema hinterher: Von einem modernen, den gesellschaftlichen Entwicklungen entsprechendem Zivilgesellschaftsgesetz ist man noch meilenweit entfernt.

Das Colloquium hat die Problematik der politischen Tätigkeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen anreißen, aber natürlich nicht erschöpfend behandeln können. Allen Teilnehmern erschien eine weitere intensive Debatte dazu unbedingt erforderlich.

**Autorin:**

*Fides Ochsenfeld, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Maecenata Institut, Berlin*

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

**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*