

Stefan Diefenbach-Trommer

Was die Parteien vor der Wahl über Gemeinnützigkeit sagen – Wahlprogramm-Analyse

Der Streit um die Gemeinnützigkeit von Attac hat erneut gezeigt, dass das Gemeinnützigkeitsrecht ungenügend ist bei der Umsetzung moderner Vorstellungen von der Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen in einer offenen Demokratie. Noch ungenügender als der Gesetzeswortlaut ist die Gesetzes-Auslegung der Finanzverwaltung. Das Bundesfinanzministerium bestätigte im Mai erneut seine kuriose Auffassung, es gebe eine steuerliche Trennlinie zwischen der Förderung gemeinnütziger Zwecke und einer politischen Betätigung zur Verfolgung dieser Zwecke. Diese Frage möchte das Ministerium nun gerne vom Bundesfinanzhof geklärt sehen und hat deshalb angeordnet, dass das Finanzamt im Fall Attac vor das Bundesgericht ziehen soll. Doch nicht Richter sollten bestimmen, welche Rolle außerparlamentarisches Engagement außerhalb politischer Parteien in der politischen Debatte spielt. Denn betroffen ist nicht nur Attac, bedroht sind alle Vereine und Stiftungen, die auch auf politische Veränderung zielen. Neu gegründete Initiativen reiben sich oft bei der Anerkennung der Gemeinnützigkeit für ihre gesellschaftlichen Ziele auf.

Auf eine politische Klärung dringt seit zwei Jahren die Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“, in der sich 80 Vereine und Stiftungen zusammengeschlossen haben. Ihr ist es gelungen, in Teilen der Parteien bewusst zu machen, wie wertvoll selbstloses Engagement für die Demokratie ist, über die Hilfs- und Dienstleistungs-Funktionen hinaus. In den Wahlprogrammen zur Bundestagswahl haben Parteien dazu sehr verschiedene Position bezogen. In den Programmen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Linkspartei gibt es eigene Kapitel zur Demokratie in Deutschland. Dort stehen richtigerweise Positionierungen zu zivilgesellschaftlichen Organisationen. Am Bewusstsein der Parteien für die Rolle der Zivilgesellschaft ist immer noch zu arbeiten. Dass in anderen Ländern die Zivilgesellschaft gefördert werden soll und wichtiger Hebel für Demokratisierung ist, schreiben alle Parteien (außer der AfD) – für das Inland scheint das nicht selbstverständlich und wurde zum Teil erst über Änderungsanträge und nur mit wenigen Sätzen aufgenommen.

Zum Redaktionsschluss dieses Textes sind die Programme von AfD, FDP und Linkspartei von Parteitag beschlossen. Programm-Entwürfe von Bündnis 90/Die Grünen und SPD wurden veröffentlicht. Deren Parteitage stehen noch bevor. Die Änderungsanträge zum Entwurf der Grünen sind öffentlich, die der SPD nicht. CDU und CSU wollen ein gemeinsames Programm erstellen. Dass Parteitage darüber entscheiden, ist offenbar nicht vorgesehen. Entwürfe sind nicht öffentlich, erst Anfang Juli wollen die Unions-Spitzen das Programm vorstellen, wenn

sich alle anderen relevanten Parteien durch Parteitagsbeschlüsse auf Forderungen festgelegt haben. Bereits an diesem Status zeigt sich, wie verschieden die Parteien mit Beteiligung und Transparenz umgehen. Am Ende des Textes gibt es dazu eine kleine Analyse und die Links zu allen öffentlich vorliegenden Programmen.

Vor der Bundestagswahl ist eine politische Entscheidung zu Gemeinnützigkeit sehr unwahrscheinlich – aus Zeitnot, weil das Thema für die Parteien nicht sehr dringlich und wichtig ist, weil sowohl SPD wie CDU/CSU keine klaren Forderungen dazu haben. Die Parteiprogramme sind für die Weiterentwicklung des Gemeinnützigkeitsrechts und anderer Regeln für zivilgesellschaftliche Organisationen wichtig, weil sie Grundlage für Koalitionsverhandlungen sind. Welche Parteien nach dem 24. September dazu verhandeln, ist ungewiss. Doch mit SPD, Grünen, Linkspartei und ein bisschen FDP haben sich nun dreieinhalb Parteien auf Aussagen und Forderungen zu Engagement für die Demokratie festgelegt. Damit besteht eine Chance, solche Aussagen in einen Koalitionsvertrag zu bringen oder handelnde Personen, etwa eine künftige Finanzministerin oder einen Finanzminister, zu einer Politik-Änderung zu bewegen. Die Programme können Grundlage sein für Gesetzesänderungen, für Weisungen des Bundesfinanzministers und schließlich auch für den Anwendungserlass, der für die Finanzämter verbindliche Vorgaben gibt.

SPD: zusätzliche gemeinnützige Zwecke

Im Entwurf des Parteivorstands der SPD für ein Wahlprogramm steht:

„Wir wollen ein Gemeinnützigkeitsrecht, das den Anforderungen an zivilgesellschaftliche Organisationen Rechnung trägt. Daher werden wir gesellschaftspolitisch bedeutsame Bereiche in den Katalog gemeinnütziger Zwecke aufnehmen.“ (Seite 50, Zeile 13)

Diese zwei Sätze stehen im Abschnitt „Demokratie und Engagement“ im Kapitel „Es ist Zeit für eine offene und moderne Gesellschaft“. Auf konkrete Zwecke legt sich die SPD nicht fest. Jedoch betont sie an anderer Stelle den nötigen Schutz von verschiedenen sexuellen Identitäten und Orientierungen. Dazu möchte sie den Gleichheitssatz in Artikel 3 des Grundgesetzes ergänzen (Seite 52, Zeile 38). Auch die Bedeutung der Menschenrechte und der Schutz vor Diskriminierung werden erwähnt. In Deutschland will die SPD „die Menschenrechtsarchitektur stärken und weiterentwickeln“ (Seite 71, Zeile 32). Eine entsprechende Aufnahme gemeinnütziger Zwecke wäre logisch.

Das Problem der politischen Betätigung zur Verfolgung gemeinnütziger Zwecke thematisiert die SPD nicht. Das Thema könnte in diese Forderung hineininterpretiert werden: „Bürgergesellschaftliches Engagement muss wertgeschätzt werden.“ (Seite 50, Zeile 9) Hier schreibt die SPD vor allem über direkte staatliche Förderung, nicht über das Ermöglichen von Engagement etwa durch ein modernes Gemeinnützigkeits-Verständnis.

Die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Demokratie und der politischen Debatte streift die SPD in der Einleitung des Programms (Seite 3, Zeile 17). Sie sei stolz auf „unsere Zivilgesellschaft mit ihren vielen unterschiedlichen Vereinen, Verbänden und Initiativen, den

Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in denen sich Millionen Menschen ehrenamtlich engagieren“. In einem vorherigen Entwurf stand noch, ist nun aber entfallen: „Politische Willensbildung in Parteien und in gesellschaftlichen Initiativen ist eine tragende Säule für eine starke Demokratie.“

Bündnis 90/Die Grünen: weiter Engagement-Begriff

Im ursprünglichen Entwurf des Bundesvorstands für das Wahlprogramm der Grünen fehlte nahezu jeder Bezug zu Gemeinnützigkeit. Der Begriff der Zivilgesellschaft kam nur vor im Zusammenhang mit Menschenrechten in anderen Ländern, mit Flüchtlingshilfe und mit Gefahren des Rechtsextremismus. Zum Vorstandsentswurf gibt es zahlreiche Änderungsanträge. Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden dadurch entscheidende Ergänzungen im Kapitel „Wir stärken die Demokratie“ (Antrag FH-DS-01) vorgenommen, in dem es neben Engagement auch um Wahlrecht, Transparenz, Lobbyregister, Medien und Kultur geht.

Werden Änderungsanträge angenommen, würde im Programm stehen, dass Bürgerinnen und Bürger „sich einmischen und für Werte und Rechte und gerade auch für die Rechte anderer eintreten“ sollen (Zeile 2). Damit würde das selbstlose Engagement ausdrücklich erwähnt. Der Antrag wird unter anderem von Bundestagsabgeordneten unterstützt.

Ein Änderungsantrag der Bundestagsabgeordneten Lisa Paus formuliert:

„Für eine offene Gesellschaft spielt eine lebendige Zivilgesellschaft mit ihren Engagierten, ihren Vereinen und Verbänden eine zentrale Rolle. Gemeinnützige Organisationen wollen wir deshalb unterstützen und fördern. Wir setzen uns insbesondere dafür ein, bei der steuerlichen Förderung mehr Rechtssicherheit zu schaffen und eine Gleichbehandlung verschiedener Akteure im Gemeinnützigkeitssektor sicherzustellen. Den Katalog von gemeinnützigen Zwecken wollen wir an den gesellschaftlichen Fortschritt anpassen und erweitern um Zwecke u. a. der Förderung der Gleichberechtigung von Lebenspartnerschaften und Trans- wie Intersexueller, Frieden, Menschenrechte, Demokratie sowie der Einrichtung und Unterhaltung des Freifunks.“ (Zeile 40)

Ein anderer Antrag enthält die Forderung nach einem angemessenen Rechtsrahmen und beschreibt Engagement in Anlehnung an einen Beschluss der Bundestagsfraktion u. a. so:

„Es erstreckt sich vom Einsatz für Umwelt, für Natur- und Tierschutz oder für Demokratie, Menschenrechte, globale Gerechtigkeit und Inklusion bis hin zum Engagement, in der Selbsthilfe oder zum Spenden. Manchmal ist Engagement unbequem, stellt Fragen, stört Routinen, missachtet Hierarchien. Diese gewachsene vielfältige, bereichernde Kultur des Engagements ist der Kern einer lebendigen und verantwortungsbewussten Zivilgesellschaft.“ (Zeile 52)

Linkspartei: Gemeinnützigkeits-Recht als Hürde

Das Programm der Linkspartei hat vom Vorstandsentswurf bis zur Parteitags-Fassung spannende Ergänzungen erfahren. Geblieben ist dieser Absatz:

„Zivilgesellschaftliche Organisationen bündeln Engagement und machen Forderungen hör- und sichtbar. Für diese Arbeit sind sie auf Spenden und öffentliche Unterstützung angewiesen. Das Gemeinnützigkeitsrecht ist dabei manchmal mehr Hürde als Hilfe. Das wollen wir ändern.“ (in Rohfassung Seite 140, Zeile 3922)

Der Absatz rutschte innerhalb des Kapitels „Für eine Demokratie, in der es etwas zu entscheiden gibt“ vom Abschnitt „Mehr Mitbestimmung, mehr Beteiligung“ in den neu geschaffenen Abschnitt „Mehr freiwilliges Engagement ermöglichen“. Es werden keine konkreten Forderungen erhoben, aber die politische Dimension zivilgesellschaftlichen Engagements wird eindeutig anerkannt. Ein besonderes Thema wurde durch einen Änderungsantrag aufgenommen. Ein eigener Abschnitt wendet sich nun gegen den „Missbrauch von Gemeinnützigkeit für wirtschaftliche Interessen“ (Rohfassung Seite 139, Zeile 3868). Dort wird die Selbstlosigkeit der gemeinnützigen Bertelsmann-Stiftung in Frage gestellt.

„Der steuerzahlende Bürger bezahlt die Konzepte, die ihm seine Mitwirkungsrechte in den gemeinwirtschaftlichen Bereichen wegnehmen. ... Das Steuerrecht und das Stiftungsrecht sind blind für die Machtverflechtungen großer Wirtschaftsunternehmen.“

Wurden im Vorstandsentwurf Zivilgesellschaft und ihre Organisationen zwar in verschiedenen Politikfeldern als Akteure erwähnt, wird ihre gesellschaftliche Rolle in Deutschland nach angenommenen Änderungen noch mehr herausgestellt. Ergänzt wurden bezüglich der Übernahme öffentlicher Aufgaben zur Dualität zwischen Staat und Wirtschaft zivilgesellschaftliche Organisationen, die laut Programm wie öffentliche Unternehmen „die Chance einer demokratischen Kontrolle und Mitbestimmung durch Bürgerinnen und Bürger“ bieten (Zeile 1391). In der Beschreibung des politischen Selbstverständnisses der Linkspartei wurde bei Zeile 221 eingefügt:

„Außerparlamentarische Bewegungen sind der entscheidende Motor linker Politik.“

„Wir wissen um die Notwendigkeit von Gewerkschaften, freien Wohlfahrts- und Sozialverbänden und engagierter Bürgerinnen und Bürger.“

FDP: selbstbestimmte Bürgerinnen und Bürger

Anders als bei den drei vorher besprochenen Parteien kommt das Wort „gemeinnützig“ im Programm der FDP nicht vor. Zivilgesellschaft kommt nur vor im Zusammenhang mit Außenpolitik, vor allem Russland. Eine Balance zwischen Staat und Bürger wird insbesondere auf wirtschaftlicher und steuerpolitischer Ebene thematisiert. Es geht eher um das Individuum als um Gruppen von Menschen. Dennoch gibt es auf Seite 50 einen Absatz unter der Überschrift „Modernisierung unserer Demokratie“ im Kapitel „Selbstbestimmt in allen Lebenslagen“ (nicht in „Freiheit und Menschenrechte weltweit“), der bürgerschaftliches Engagement aufgreift:

„Für uns Freie Demokraten lebt die liberale Demokratie von engagierten Bürgerinnen und Bürgern, die mitbestimmen können. Selbstbestimmung in allen Lebenslagen heißt demokratische Mitbestimmung unterhalb der repräsentativen Demokratie. Unsere Republik braucht

engagierte und mutige Bürger, die jenseits der Teilnahme an Wahlen Verantwortung übernehmen. Wir stärken die liberale Demokratie als Lebensform, indem wir ehrenamtliches und bürgerschaftliches Engagement, den punktuellen Einsatz professionell moderierter Bürgerbeteiligung sowie den probeweisen Ausbau von Instrumenten der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene und Landesebene unterstützen."

Ob zur Förderung dieses Engagements auch Änderungen im Gemeinnützigkeitsrecht gehören, damit sich „engagierte Bürgerinnen und Bürger“ selbstbestimmt und ohne Initiative des Staates zusammenschließen können, wird sich zeigen.

AfD: Zivilgesellschaft als Bollwerk

Nicht ganz unerwähnt bleiben soll das Programm der AfD. Dort steht nichts Relevantes zum Gemeinnützigkeitsrecht. Zu grundsätzlichen Fragen der Demokratie geht es um Lobbyismus und Volksabstimmungen. Zivilgesellschaft wird einmal erwähnt, dort werden Außen- und Innenpolitik zusammengeführt:

„Die Zivilgesellschaften funktionierender Staaten sind daher aufgerufen, ihre Kulturen zu schützen und eigenständig weiterzuentwickeln. Dies gilt natürlich auch für die deutsche kulturelle Identität.“ (Seite 45)

Verfahren und Beteiligung

Wie die Parteiprogramme entstehen, zeigt, wie die Spitzen der Parteien ihre Basis beteiligt und sagt etwas über deren Demokratie-Verständnis. Am extremsten Top-down entschieden wird bei der CDU. Die transparenteste Basisbeteiligung scheinen die Grünen zu haben. Auf Unterschiede zwischen den Parteien hier nur ein paar Schlaglichter:

- CDU und CSU sehen offenbar nicht vor, dass die Mitglieder oder ihre Delegierten über die Forderungen zur Bundestagswahl entscheiden. Nicht-Mitglieder durften über ein Internet-Formular Ideen einreichen. Danach folgte eine „Mitglieder-Beteiligung“ – aber keine Entscheidung. Das Programm wird von den Generalsekretären plus ein paar Köpfen geschrieben.
- Bündnis 90/Die Grünen haben ein sehr transparentes Verfahren für Änderungsanträge. Auf einer öffentlichen Internet-Plattform sind alle eingereichten Anträge und ihre Auswirkungen sichtbar. Bereits 20 Mitglieder können gemeinsam einen Antrag einreichen. Die Unterstützer dafür können auf dieser Plattform gesucht werden. Es gab mehr als tausend Änderungsanträge.
- Die Linkspartei debattierte ein ganzes Wochenende vor allem über ihr Wahlprogramm. Auch die Grünen sehen für ihren Programm-Parteitag ein Wochenende vor. Die SPD debattiert und entscheidet die Änderungsanträge auf einem eintägigen Parteitag zwischen 10 und 15:30 Uhr. In den fünfeinhalb Stunden stecken auch viele Formalien und große Reden. Für Änderungsanträge zum Vorstandsentwurf hatten die Mitglieder und Gremien nur zwei Wochen Zeit.

- Die SPD nimmt sich wenig Zeit für den Entscheidungs-Prozess und die Debatte von Änderungsvorschlägen, hat sich aber zuvor viel Zeit genommen für Beteiligungsverfahren, in denen Mitglieder und gesellschaftliche Gruppen gehört wurden, Vorschläge und Ideen einreichen konnten, Ideen bewerten durften. Bereits Ende 2016 wurde ein Impulspapier für das Programm öffentlich vorgelegt. Ideen von unten, Entscheidung eher von oben.
- Beteiligungsverfahren vor dem Programmabschluss hatten auch Linkspartei und Bündnis 90/Die Grünen, die Linkspartei etwa auf vier Regionalkonferenzen.
- Die Grüne Basis ist in der Entscheidung sehr eingebunden, allerdings arbeitet der Vorstand schon vor dem Parteitagsbeschluss mit dem Entwurf und stellt ihn als Positionen dar. Bereits mehr als zwei Wochen vor dem Parteitag werben die Grünen mit einem „Zehn-Punkte-Plan für grünes Regieren“ als „verbindliches Angebot“. Tatsächlich handelt es sich lediglich um einen Antrag an den Parteitag, eingereicht von 20 Parteimitgliedern – die allerdings ungefähr die prominentesten Mitglieder sind.

Termine

Parteitag Bündnis 90/Die Grünen: 16. bis 18. Juni 2017

SPD-Parteitag: 25. Juni 2017

CDU/CSU-Programmvorstellung: Anfang Juli 2017

Links zu Parteiprogrammen und Entwürfen

Vorstandsentswurf des Wahlprogramms der SPD:

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Leitantrag_SPD_2017.pdf

Beschlossenes Programm der AfD: https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/05/2017-05-15_AfD-Bundestagswahlprogramm_Onlinefassung-2.pdf

Beschlossenes Wahlprogramm der Linkspartei mit Änderungen in einer Rohfassung:

<https://www.die->

[lin-](https://www.die-)

[ke.de/fileadmin/download/parteitage/hannoveraner_parteitag_2017/abstimmungshefte/hannover2017_abstimmungsheft_neu.pdf](https://www.die-linke.de/fileadmin/download/parteitage/hannoveraner_parteitag_2017/abstimmungshefte/hannover2017_abstimmungsheft_neu.pdf)

Vorstandsentswurf des Wahlprogramms der Linkspartei: <https://www.die->

[lin-](https://www.die-)

[ke.de/fileadmin/download/parteitage/hannover2017/leitantrag/leitantrag_entwurf_bundestagswahlprogramm_2017.pdf](https://www.die-linke.de/fileadmin/download/parteitage/hannover2017/leitantrag/leitantrag_entwurf_bundestagswahlprogramm_2017.pdf)

Beschlossenes Wahlprogramm der FDP: <https://www.fdp.de/content/beschluss-des-68-ord-bundesparteitages-schauen-wir-nicht-laenger-zu>

Vorstandsentwurf des Wahlprogramms von Bündnis 90/Die Grünen:

http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Gruener_Bundestagswahlprogrammentwurf_2017.pdf

Änderungsanträge zum Grünen Entwurf:

https://antraege.gruene.de/bdk41/Wir_staerken_die_Demokratie_-64428

Autor

Stefan Diefenbach-Trommer ist Vorstand der Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“.

Kontakt: diefenbach-trommer@zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de

Weitere Informationen: www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de

Redaktion

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