

Dr. Rupert Graf Strachwitz

Der Antrag der SPD-Fraktion im Hessischen Landtag auf Änderung der Abgabenordnung

Ein Kommentar von Rupert Graf Strachwitz

Am 4. Mai 2016 hat die SPD-Fraktion im Hessischen Landtag einen Antrag eingebracht (DrS 19/3360), der auf eine Änderung der Abgabenordnung hinausläuft. Aus mehreren Gründen geht dieser Antrag vom Verfahren her ins Leere. Zum einen ist die Abgabenordnung Bundesrecht, fällt also nicht in die Regelungszuständigkeit des Hessischen Landtags. Zum anderen ist die SPD im Hessischen Landtag in der Opposition, der Antrag hat also nur geringe Aussichten, für die Landesregierung handlungsleitend zu werden, zumal der zugrunde liegende Sachverhalt von der CDU wohl mehrheitlich anders beurteilt wird. Das Schicksal des Antrags war insoweit leicht vorherzusagen.

Natürlich war dies den Abgeordneten bewusst. Dementsprechend beinhaltet der Antrag auch nicht mehr als eine an die Adresse der Landesregierung gerichtete Aufforderung, sich „auf Bundesebene für eine Änderung der Abgabenordnung“ in einigen Punkten und „gegenüber der Bundesregierung“ für eine Neufassung von „Rand-Nr. 15 des Ausführungserlasses zu § 52 der Abgabenordnung“ (richtig: Anwendungserlass zur Abgabenordnung, Ziff. 15 zu § 52) einzusetzen. Es kann also sein, dass der Antrag nicht mehr darstellt als eine wohlfeile und zu nichts ernsthaftem verpflichtende Bekundung der Sympathie mit dem Verein ATTAC, dem bekanntlich die sogenannte Steuerbegünstigung mit der Begründung entzogen wurde, er würde sich entgegen den Bestimmungen des Anwendungserlasses zur Abgabenordnung vor allem politisch betätigen. Die zum Teil nicht sonderlich sorgfältige Formulierung legt diese Vermutung nahe.

Unabhängig davon enthält der Antrag jedoch eine Anregung, über die Weiterentwicklung des Gemeinnützigkeitsrechts nachzudenken und macht hierzu konkrete Vorschläge. Sollte dieser Denkanstoß das Motiv für den Antrag dargestellt haben, umso besser! In der Sache ist dieser nämlich ebenso richtig wie wichtig. Was dem Gemeinwohl zuträglich und deswegen von der Entrichtung von Ertrags- und Vermögensteuern freigestellt werden soll, ist schon lange strittig; ob die Entscheidung darüber im Einzelfall der Behörde obliegen soll, deren Aufgabe es ist, Steuern einzutreiben, ebenso. Zunehmend erscheint beides mit einem modernen Verständnis von einer offenen demokratischen Gesellschaft unvereinbar. Schon gar nicht spiegelt sich in dem auch in sich inkonsistenten gültigen Rahmen die Entwicklung der letzten 30 Jahre wider, die gerade den nicht-staatlichen und nicht-wirtschaftlichen Akteuren im öffentlichen Raum eine wachsende Rolle in der Bewältigung der Herausforderungen un-

serer Gesellschaft, konkret also politische Mitgestaltung zuweist. Selbstermächtigte und -organisierte Themenanwälte und Wächter sind heute ebenso wichtig wie Dienstleister, Selbsthilfeorganisationen, Solidarität und Gemeinschaft stiftende Vereinigungen und Orte der politischen Deliberation. Dass besonders letztere denen ein Dorn im Auge sind, die um ihre Gestaltungsmacht fürchten müssen, ist nachvollziehbar, aber demokratietheoretisch dennoch nicht akzeptabel.

Allerdings ist nicht zu verkennen, dass das System der steuerlichen Gemeinnützigkeit tatsächlich über viele Jahre in besonders schwerwiegender Weise missbraucht wurde – von den politischen Parteien. Zwar werden diese davon eigentlich gar nicht erfasst, sondern haben im Parteiengesetz die gesetzliche Grundlage, die auch ihre (Nicht-)Besteuerung und die steuerlichen Vorteile für Spender regelt. Die Parteien und die ihnen nahestehenden Stiftungen erhalten zudem erhebliche direkte Subventionen aus Steuermitteln. Dies alles genügte ihnen aber nicht, und so gründeten sie immer mehr Vereine, die vorgeblich als gemeinnützig anerkannte Ziele der staatsbürgerlichen Bildung erfüllen sollten, tatsächlich aber Spendensammelvereine zugunsten der Parteien darstellten. Dem einen Riegel vorzuschieben, gab es nach einem der vielen Skandale um Parteispenden erheblichen Druck von den Bürgerinnen und Bürgern; deswegen wurde bestimmt, dass politische Arbeit einer steuerbegünstigten Körperschaft nur insoweit erlaubt sein solle, als sie sich nebenbei aus ihrer sonstigen Tätigkeit ergäbe. Im Anwendungserlass heißt es seitdem in der erwähnten Ziff. 15 zu § 52 AO: „Eine politische Tätigkeit ist danach unschädlich für die Gemeinnützigkeit, wenn eine gemeinnützige Tätigkeit nach den Verhältnissen im Einzelfall zwangsläufig mit einer politischen Zielsetzung verbunden ist und die unmittelbare Einwirkung auf die politischen Parteien und die staatliche Willensbildung gegenüber der Förderung des gemeinnützigen Zwecks weit in den Hintergrund tritt.“

Diese Einschränkung hatte jedoch zwei demokratietheoretisch höchst unerwünschte Nebeneffekte. Zum einen wurde die im Grundgesetz angelegte Ermächtigung für die Parteien, an der politischen Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger mitzuwirken (Art. 21 Abs. 1 GG) im Umkehrschluss zu einem Anspruch ausgebaut, dies ausschließlich tun zu dürfen. Zum anderen wurde die beginnende Öffnung der Gesellschaft über eine aktivere politische Mitgestaltung durch Vereine, Stiftungen und Verbände aller Art im Sinne der von Habermas eingeforderten deliberativen Demokratie gebremst. So konnte es geschehen, dass Attac auf eine Anfrage an das Bundesfinanzministerium im August 2015 die Antwort bekam: „Wer politisch aktiv sein möchte, der wird in der bestehenden Parteienlandschaft bzw. Wählergemeinschaft sicher fündig.“

Insofern ist der Gedanke richtig, den Organisationen der Zivilgesellschaft eine gesicherte Grundlage dafür zu schaffen, dass sie ihren politischen Mitgestaltungsauftrag wahrnehmen können. Ebenso richtig ist es, dies parlamentarisch zu regeln und es nicht auf dem Weg des Anwendungserlasses der Verwaltung zu überlassen. So wie in dem Antrag vorgeschlagen geht es allerdings nicht. So erscheint es nicht zweckmäßig, die ohnehin viel zu lange, zu un-

systematische und viel zu sehr ins einzelne gehende Liste der gemeinnützigen Zwecke um sieben weitere auf 32 Ziffern zu verlängern. (Dass einige vorgeschlagene Punkte schon in der gültigen Liste enthalten sind, ist den Autoren entgangen, was freilich auch an der mangelhaften Systematik der Liste liegt.) Die kaum sinnvoll interpretierbare Formulierung, nach der die Tätigkeit einer gemeinnützigen Organisation unter anderem darauf gerichtet sein solle, die Allgemeinheit „auf sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern“, wird nicht dadurch besser, dass auch eine selbstlose Förderung auf „demokratischem“ Gebiet als Option angeboten werden soll. Was soll das heißen?

Insgesamt hätte man sich einen gründlicheren Vorbereitungsprozess für diesen Vorstoß gewünscht. Ungeachtet dessen sollte er ernst genommen werden und Anlass für eine grundsätzliche Diskussion darüber bieten, was wir denn gemeinnützig nennen. Diese Debatte müssen wir nämlich dringend führen.

Autor

Dr. Rupert Graf Strachwitz ist Direktor des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft in Berlin.

Kontakt: rs@maecenata.eu

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