

Unsere Demokratie braucht eine starke Zivilgesellschaft

Forderungen zur Modernisierung des Gemeinnützigkeitsrechts



Unsere Demokratie braucht eine starke Zivilgesellschaft – Forderungen zur Modernisierung des Gemeinnützigkeitsrechts

Zivilgesellschaftliche Organisationen sind eine große Stütze unserer Gesellschaft. Wie relevant das Engagement der gemeinnützigen Zivilgesellschaft ist, hat die Corona-Pandemie erneut in drastischer Weise gezeigt. Aber auch als Wächterin über eine funktionierende Demokratie, Teilnehmerin an der politischen Willensbildung und nicht zuletzt zur Bildung von Gemeinschaft und Gemeinsinn leistet die Zivilgesellschaft einen unschätzbaren Dienst.

Das Urteil des Bundesfinanzhofes (BFH) gegen Attac aus dem Januar 2019 hat das Verständnis vieler gemeinnütziger Organisationen erschüttert, gestaltender Teil dieser Gesellschaft zu sein. Seitdem ist die Unsicherheit darüber, wie sehr sie sich auch politisch engagieren dürfen, ohne den Verlust ihrer Gemeinnützigkeit zu riskieren, noch größer geworden. Betroffen von dieser Rechtsunsicherheit sind jedoch nicht nur primär politisch aktive Organisationen. Regelungsbedarf besteht für Akteur*innen aus der Breite der Gesellschaft: für Sportvereine, Musikvereine, Bürger*innenvereine wie auch für Umweltorganisationen oder Initiativen, die sich gegen Rassismus, Antisemitismus und für soziale Gerechtigkeit einsetzen.

Die Abgabenordnung (AO) wie auch der dazugehörige Anwendungserlass, mit dessen Hilfe die Finanzämter das Gemeinnützigkeitsrecht auslegen, müssen dringend nachgebessert werden. Folgende Kernforderungen sind aus unserer Sicht im Rahmen einer solchen Reform unbedingt umzusetzen:

1. Ergänzung fehlender gemeinnütziger Zwecke
2. Neuauslegung des bestehenden gemeinnützigen Zwecks „politische Bildung“
3. Rechtssicherheit für politische Betätigung zur Verfolgung des eigenen Zwecks
4. Engagement über die eigenen Satzungszwecke hinaus
5. Streichung der Beweislastumkehr

Darüber hinaus kritisieren wir Überlegungen von Bund und Ländern, eine neue politische Körperschaft außerhalb des Gemeinnützigkeitsrechts zu schaffen.

Die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen entwickelt sich ständig weiter und gewinnt gerade in den vergangenen Jahrzehnten an Bedeutung. Diese Entwicklung trägt dem gesellschaftlichen Wandel Rechnung, der durch Klimakrise, Finanz- und Wirtschaftskrisen, Flucht und Migration, Digitalisierung, Rechtsextremismus und rassistische Gewalt geprägt ist. Aber nicht nur die Schwerpunkte gemeinnütziger Arbeit haben sich verändert, auch die Art des Engagements hat sich gewandelt. Gerade indem wir uns auch in öffentliche Debatten und den politischen Diskurs einmischen – auch als Themenanwäl*innen, als Mahner*innen und als Wächter*innen staatlicher Institutionen – nehmen wir unsere Aufgaben in einer lebendigen Demokratie wahr. Deswegen halten wir eine Reform der Abgabenordnung für dringend notwendig.

Forderung 1: Ergänzung fehlender gemeinnütziger Zwecke

Problem

In der Abgabenordnung wird definiert, welche Satzungszwecke als gemeinnützig anzuerkennen sind. Die Liste ist ein Stückwerk: Sie ist inkonsistent, lückenhaft und veraltet. Zwecke, die für das Gemeinwohl zentral und unerlässlich sind, fehlen. Bis zum Attac-Urteil des BFH haben sich Vereine, deren dem Gemeinwohl dienende Tätigkeit nicht ausdrücklich einem der bestehenden Zwecke zugeordnet werden konnte, damit behelfen können, ihre Arbeit als Form der „politischen Bildung“ zu begreifen. Dies ist nach dem Attac-Urteil wegen der einschränkenden Auslegung dieses Zwecks für viele Organisationen nicht mehr möglich.

Lösung

Wir fordern, §52 Abs 2. AO durch folgende Zwecke zu ergänzen:

- Förderung der nationalen und/oder internationalen Durchsetzung der Grund- und Menschenrechte
- Förderung der sozialen Gerechtigkeit
- Förderung des Klimaschutzes
- Förderung des Friedens
- Förderung der Gleichstellung aller Geschlechter

und den Zweck „allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens“ wie folgt zu erweitern:

- „die allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens einschließlich der sie tragenden Grundsätze wie Gewaltenteilung, Rechts- und Sozialstaatlichkeit, die Förderung der Demokratie und der Grundrechte und/oder direkter Demokratieformen sowie die Förderung der zivilgesellschaftlichen Teilhabe am Staatswesen und der Gesellschaft. Hierzu gehören nicht Bestrebungen, die nur bestimmte Einzelinteressen staatsbürgerlicher Art oder die umfassende Unterstützung von einzelnen Parteien oder freiwilligen Wählervereinigungen verfolgen.“

Begründung

Der Gesetzgeber hat den Zweckkatalog in § 52 Abs. 2 AO während der letzten Jahrzehnte immer wieder geändert und dem sich verändernden zivilgesellschaftlichen Engagement angepasst. Eine solche Ergänzung steht nun schon seit längerer Zeit wieder aus. In den vergangenen knapp 15 Jahren hat sich unsere Gesellschaft und Demokratie maßgeblich verändert.

Bisher wird oft argumentiert, dass die Finanzämter die bestehende Zweckliste weit auslegen würden und daher keine Handlungsnotwendigkeit bestünde. Doch dieses Argument ist mittlerweile hinfällig: Längst haben Akteur*innen aus dem rechten Spektrum es sich zur Strategie gemacht, gemeinnützige Initiativen, die sich auf dem unsicheren rechtlichen Boden der AO bewegen, bei den Finanzämtern anzuzeigen. Daher muss die AO endlich unmissverständlich klarstellen, dass die Tätigkeiten zu den oben genannten Zwecken gemeinnützig sind.

Forderung 2: Neuauslegung des bestehenden gemeinnützigen Zwecks „politische Bildung“

Problem

Der BFH hat in seinen Leitsätzen zum Attac-Urteil festgelegt, dass politische Bildung in „geistiger Offenheit“ stattfinden müsse. Er schreibt, dass politische Bildung nicht gemeinnützig sei, wenn sie versuche, „die politische Willensbildung und die öffentliche Meinung im Sinne eigener Auffassungen zu beeinflussen“¹. Damit hat der BFH den Zweck der „politischen Bildung“ stark eingeschränkt und der Arbeit vieler gesellschaftlich arbeitender, gemeinnütziger Organisationen die rechtliche Grundlage entzogen.² In Ermangelung weiterer Zwecke, wie etwa der Förderung der Demokratie, fungierte dieser bisher als ein „Auffang-Zweck“. Die jetzige Situation führt dazu, dass viele Organisationen nun davon bedroht sind, ihren Status der Gemeinnützigkeit zu verlieren und ihre selbstlose und gemeinwohlorientierte Arbeit aufgeben zu müssen.

Lösung

Wir fordern, den Rechtsbegriff „politische Bildung“ aus der Engführung des Bundesfinanzhofs zu befreien. Der Gesetzgeber muss klarstellen, dass eine gemeinnützige Organisation sich zwar parteipolitisch neutral verhalten muss, aber sehr wohl in der politischen Bildung ihre eigenen Werte in Bezug auf die zu fördernden Zwecke vertreten darf. Es muss deutlich werden, dass politische Bildung über das Erarbeiten von theoretischen Unterweisungen hinausgeht und auch ein Aufruf zu konkreten Handlungen sein kann.³

Begründung

Der BFH beschneidet den Förderzweck „politische Bildung“ in doppelter Hinsicht: durch die Annahme, dass politische Bildung keine Position beziehen darf, sowie die Begrenzung auf die Erarbeitung und Vermittlung von Wissen und Konzepten. Das widerspricht einem modernen Bildungsbegriff. Beispielsweise zieht die demokratische Bildung ihren Wert nicht primär aus Regeln, Verfahren und Institutionen, sondern vielmehr aus dem Wesen der Demokratie als Lebensform und Handlungsraum. Darüber hinaus ergibt sich die einschränkende Auslegung des Zwecks „politische Bildung“ nicht aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben, wie in der Begründung von Forderung 3 ausführlich erläutert wird.

1 BFH, 10.01.2019, Az. V R 60/17.

2 Der BFH hat in seinem Urteil die Zwecke „allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens“ und „Volksbildung“ zur „politischen Bildung“ zusammen gezogen. (Vgl. Prof. Dr. Sebastian Unger (2020): Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. zum Thema Politische Betätigung gemeinnütziger Körperschaften, S. 26ff.)

3 Dies steht bereits im Anwendungserlass zur AO (siehe AEA0 zu § 52 Nr. 8, S. 32).

Forderung 3: Rechtssicherheit für politische Betätigung zur Verfolgung des eigenen Zwecks

Problem

Der BFH geht davon aus, dass nicht-politische Aktivitäten bei der Zweckverfolgung gegenüber politischen Betätigungen überwiegen müssen. Dies schlägt sich entsprechend in den Erläuterungen des Anwendungserlasses nieder, der besagt, dass die politische Tätigkeit „weit in den Hintergrund“⁴ treten muss. Politische Arbeit wird dadurch aus der Sphäre der Gemeinnützigkeit weitgehend verbannt. Das ist nicht nur verfassungsrechtlich fragwürdig, sondern auch ein tiefer Eingriff in die Freiheit der zivilgesellschaftlichen Organisationen, selbst zu bestimmen, wie sie ihren Zweck fördern wollen.

Lösung

In der AO sollte deutlich gemacht werden, dass Organisationen auch gemeinnützig sind, wenn sie ihre anerkannten Zwecke überwiegend oder ausschließlich durch die Einflussnahme auf die politische Willensbildung und öffentliche Meinung verwirklichen.

Begründung

Der BFH hat im Urteil von 2017 zum BUND Hamburg festgestellt, dass der Versuch der Veränderung gesetzlicher Rahmenbedingungen ein effektives Mittel zur Förderung des gemeinnützigen Zwecks „Umweltschutz“ ist.⁵ Ähnliches gilt etwa im Sport: Hat sich ein Sportverein zum Ziel gesetzt, die Lage des Breitensportes zu verbessern, muss er versuchen, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Er selbst kann die Probleme in der Finanzierung nicht lösen. Auch die Zielsetzung von Umweltverbänden, Verbraucherschutzvereinen oder Entwicklungshilfeorganisationen sind oft mit einer politischen Betätigung verbunden.

Die Begrenzung des politischen Engagements wird vom BFH nicht ausdrücklich begründet, sondern beruht offenbar auf der Annahme bestehender verfassungsrechtlicher Grenzen – nämlich, dass durch die politische Betätigung gemeinnütziger Organisationen die Grundsätze der Parteienfinanzierung umgangen werden könnten.⁶ Verkannt wird dabei, dass zwischen parteipolitischer Betätigung und dem politischen Engagement gemeinnütziger Organisationen gar kein Wettbewerb besteht.⁷ Denn derartige Organisationen nehmen nicht an Wahlen teil und streben somit nicht nach unmittelbarer politischer Macht.⁸ Sie setzen politische Mittel ein, um einen gesellschaftlichen Zweck zu fördern, der vom Gesetz als wertvoll für die Allgemeinheit anerkannt wird.

4 siehe AEA0 zu §52, S. 33

5 BFH, 20.03.2017, Az. X R 13/15.

6 Laut Parteiengesetz sind Spenden nur bis zu einem Betrag steuerlich begünstigt, den sich ein*e Durchschnittsbürger*in leisten kann. Für Spenden an gemeinnützige Organisationen gilt dies nicht.

7 Vgl. Unger (2020), S. 31ff.

8 Auch das Grundgesetz macht diese Unterschiede im verfassungsrechtlichen Abstand zwischen Art. 21 Abs. 1 GG (Parteiengrundsätze) und Art. 9 Abs. 1 GG (Vereinsfreiheit) deutlich. Es reflektiert also die unterschiedlichen Funktionen beider Organisationen im Willensbildungsprozess.

Forderung 4: Engagement über die eigenen Satzungszwecke hinaus

Problem

Derzeit ist es einer gemeinnützigen Organisationen untersagt, sich zu anderen gemeinnützigen Zwecken als dem eigenen Satzungszweck auch nur geringfügig zu engagieren. Ein Sportverein darf beispielsweise nicht zur Teilnahme an einer Demonstration gegen Rassismus aufrufen. Damit entspricht die derzeitige Rechtslage nicht den Anforderungen einer lebendigen Demokratie und aktiven Zivilgesellschaft. Zwar zeigt sich die Finanzverwaltung immer wieder kulant hinsichtlich solcher Aktivitäten. Doch Rechtssicherheit herrscht nur, wenn dieses Engagement ausdrücklich abgesichert wird und nicht weiter der „Gnade“ lokaler Finanzbeamte*innen unterliegt.

Lösung

Es muss sichergestellt werden, dass sich Vereine punktuell zu satzungsfremden gemeinnützigen Zwecken rechtssicher äußern und betätigen dürfen, beispielsweise wenn diese aufgrund von aktuellen Ereignissen große gesellschaftliche Relevanz erlangen⁹. Deswegen ist es notwendig, in § 58 der AO, der steuerlich unschädliche Betätigungen festhält, einen Passus einzufügen. Dieser muss deutlich machen, dass eine Körperschaft sich bei Gelegenheit auch über ihre eigenen Satzungszwecke hinaus für andere gemeinnützige Zwecke engagieren kann. Diese Tätigkeit muss jedoch, auch in Ansehung der dafür eingesetzten Mittel, im Vergleich zu ihrer steuerbegünstigten satzungsmäßigen Tätigkeit von untergeordneter Bedeutung sein.

Begründung

Die derzeitige Rechtslage ist widersprüchlich: Laut § 58 Abs. 2 AO ist es steuerlich unschädlich, wenn „eine Körperschaft ihre Mittel teilweise einer anderen, ebenfalls steuerbegünstigten Körperschaft [...] zur Verwendung zu steuerbegünstigten Zwecken zuwendet“. Dafür müssen die Satzungszwecke beider Körperschaften nicht identisch sein – ja sich nicht einmal überschneiden. Genau genommen darf der Sportverein die Demonstration gegen Rassismus mitfinanzieren, aber nach geltender Rechtslage weder zu ihr aufrufen noch diese mitorganisieren.

9 Auch die Verwaltung erkennt die Notwendigkeit an, die Regeln der Abgabenordnung bei Ereignissen von großer gesellschaftlicher Bedeutung außer Kraft zu setzen. So geschehen zuletzt durch den Erlass des Bundesfinanzministeriums zur Hilfe für von der Corona-Pandemie betroffenen Menschen.

Forderung 5: Streichung der Beweislastumkehr

Problem

Gemeinnützige Aktivitäten müssen sich im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung bewegen. Organisationen, die Grund- und Menschenrechte infrage stellen oder gegen die verfassungsrechtliche Ordnung verstoßen, verlieren ihren steuerbegünstigten Status. Dies ist in § 51, Abs. 3, S. 1 AO mit Bezug auf das Verfassungsschutzgesetz sinnvoll beschrieben. In Satz 2 ist daraufhin festgelegt, dass bei Erwähnung in einem Verfassungsschutzbericht davon auszugehen ist, „dass die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht erfüllt sind“¹⁰.

Diese Regel ist problematisch, da die betroffenen Organisationen das Gegenteil beweisen müssen, ohne die Beweisgrundlage zu kennen. Besonders augenscheinlich ist die Problematik der Beweislastumkehr im Fall der Bundesvereinigung der Verfolgten des Nazi-Regimes – Bund der Antifaschisten (VVN-BdA). Der bundesweiten Dachorganisation wurde im November 2019 durch die Berliner Finanzverwaltung der Status der Gemeinnützigkeit entzogen. Eine Einsicht in die Akten des bayerischen Verfassungsschutzes, dessen Bericht ausschlaggebend war, wird ihr verwehrt.

Lösung

In § 51 Abs. 3 S. 2 AO ist eine Pflicht zu formulieren, dass die Vermutung der Verfassungsfeindlichkeit gegenüber dem/der Betroffenen zu begründen ist. Das Kriterium muss so operationalisiert werden, dass gemeinnützige Organisationen in die Lage versetzt werden, gegen negative Bescheide des Finanzamts auf Grundlage des § 51 AO wirksam vorzugehen.

Begründung

Eine Beweisführung von Seiten des Finanzamts ist unbedingt notwendig. Nach § 51 Abs. 3 S. 2 AO müssen jedoch bisher nicht Finanzamt oder Verfassungsschutz beweisen, dass eine gemeinnützige Organisation verfassungswidrig handelt, sondern die Organisation muss ihre Verfassungstreue beweisen. Sie weiß jedoch nicht, welche Beweise sie widerlegen muss, da der Verfassungsschutz nur seinen Schluss veröffentlicht, aber nicht die dazugehörige Beweisführung. Ähnliches gilt bisher schon in anderen Bereichen: Auch bei einem Vereinsverbot muss das Innenministerium gerichtsfest darlegen, warum ein Verein aufgelöst wird.

¹⁰ § 51 Abs. 3 S. 2 AO

Politische Körperschaft ist keine Lösung

Einzelne Akteure in der Debatte um die Reform des Gemeinnützigkeitsrechts fordern für Organisationen wie Campact oder Attac die Einführung einer politischen Körperschaft außerhalb der Gemeinnützigkeit. Dies lehnen wir ab, denn ein solcher Schritt würde zu einer Trennung von gemeinnützigem und politischem Engagement führen – und dabei verkennen, dass für viele Organisationen die Förderung ihrer gemeinnützigen Zwecke untrennbar mit politischem Engagement verbunden ist (siehe „Charta für Zivilgesellschaft und Demokratie“ der Dachverbände DOSB, DNR, VENRO u.v.m.¹¹).

Die Einführung einer politischen Körperschaft würde die Zivilgesellschaft spalten: Organisationen, die gemeinnützig bleiben wollen, würden gezwungen, politisches Engagement aus ihrer Arbeit zu verbannen.¹² Das ist für viele Organisationen nicht sachgemäß. Denn die Mischung der verschiedenen Aktionsformen bildet gerade die Grundlage für die Wirksamkeit gemeinnütziger Arbeit. Organisationen, die weiterhin ihre Zwecke auch politisch verfolgen wollen, würden dagegen aus der Gemeinnützigkeit gedrängt. Auf diese Gefahr haben auch zahlreiche große Umweltverbände bereits im November 2019 in einem offenen Brief an das Bundesfinanzministerium hingewiesen.¹³

Darüber hinaus liefen Organisationen, die sich für den Status der politischen Körperschaft entscheiden würden, Gefahr, ihre Existenzgrundlage zu verlieren. Diese Organisationen wären von der Finanzierung durch staatliche Fördermittel und Stiftungsgelder sowie von Kooperationen mit gemeinnützigen Bündnispartnern abgeschnitten. Auch gemeinnützige Stiftungen wären in ihren Aktivitäten massiv eingeschränkt, weil sie entsprechende Organisationen nicht mehr fördern könnten.

Schließlich würde ohne die klaren Regelungen der Abgabenordnung (Bekanntnis zu verfassungsmäßigen Grundsätzen, Abgrenzung zu Parteien, Förderung der Allgemeinheit, Selbstlosigkeit etc.) ein höchst anfälliger rechtlicher Rahmen geschaffen. Die bei einer politischen Betätigung gemeinnütziger Organisationen vielfach beschworenen Befürchtungen eines Missbrauchs etwa hinsichtlich der Parteienfinanzierung wären hier tatsächlich gerechtfertigt. Auch bestünde die Gefahr, dass Organisationen an der Grenze zur Verfassungswidrigkeit die neue Körperschaft und ihre steuerlichen Vorteile für ihre eigenen Zwecke nutzen.¹⁴

11 Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung, DNR, BBE, VENRO u.a. (2019): Charta für Zivilgesellschaft und Demokratie. URL: <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/wp-content/uploads/2020/05/charta-fuer-zivilgesellschaft-und-demokratie.pdf>

12 Für viele Vereine gehören politische Aktivitäten zum Selbstverständnis, zum Beispiel für den Bund Deutscher Katholischer Jugend: <https://www.bdkj.de/lieferkettengesetz-unterstuetzen>

13 DNR (2019): Offener Brief deutscher Umweltverbände zur Reform des Gemeinnützigkeitsrechts, S. 2f. URL: https://www.dnr.de/fileadmin/Positionen/2019-11-22_Offener_Brief_Umweltverbaende_BMF_Gemeinnuetzigkeitsrecht.pdf

14 Eine solche Körperschaft würde bestehende Organisationen begünstigen, die bisher nicht gemeinnützig sind (z.B. die „Identitäre Bewegung“). Sie würde Anreize setzen, solche Organisationen zu gründen. Sie würde das Problem fehlender Transparenz über die Mittelherkunft politischer Akteure nicht lösen.

