

Forderungspapier

Die Spielräume für politische Betätigung zivilgesellschaftlicher Organisationen im Rahmen ihrer Gemeinnützigkeit

Von: Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

25. Juni 2020

Das Bundesministerium der Finanzen ist in Abstimmung mit den Bundesländern mit der für die Zivilgesellschaft zentralen – und damit gesamtgesellschaftlich relevanten – Reform des Gemeinnützigkeitsrechts befasst. Zentraler Streitpunkt bei dieser Reform sind die Grenzen der politischen Betätigung gemeinnütziger Körperschaften. Ausgelöst durch die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs¹, haben einige politisch engagierte gemeinnützige Körperschaften den Status der Gemeinnützigkeit verloren, andere fürchten diesen zu verlieren, wenn sie sich weiter in die Diskussionen über gesellschaftliche Fragen einbringen². Die Forderung nach einer Begrenzung der Spielräume für politisches zivilgesellschaftliches Handeln im Rahmen des Gemeinnützigkeitsstatus wurde häufig unter Verweis auf bestehende verfassungsrechtliche Grenzen begründet. Anlässlich dessen hat die Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. ein Gutachten in Auftrag gegeben: Der Verfassungs- und Steuerrechtler Prof. Dr. Sebastian Unger (Ruhr-Universität Bochum) zeigt in dem am 4. Mai 2020 veröffentlichten Gutachten [„Politische Betätigung gemeinnütziger Körperschaften“](#), dass die Verfassung sehr wohl große Spielräume für die politische Betätigung gemeinnütziger zivilgesellschaftlicher Organisationen bietet. Das Gemeinnützigkeitsrecht sollte demnach erweitert werden.

Vor der Diskussion unserer Forderungen für die anstehenden Reformen (III), wird auf Grundlage der zentralen Erkenntnisse und Argumente des Rechtsgutachtens (I), der gesetzgeberische Handlungsspielraum aufgezeigt (II)

¹ S. insbesondere das sog. Attac-Urteil, vom 10.1.2019 – V R 60/17, BStBl. II 2019, 301 = juris.

² In Folge des Streits um den Status der Gemeinnützigkeit des Netzwerks attac, sind öffentlich Campact, DemoZ, und Change.org im Streit um die Aberkennung ihres Gemeinnützigkeitsstatus.

I. Zentrale Erkenntnisse und Argumente des Rechtsgutachtens

1. Das Recht auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung vs. Recht der Parteien auf Chancengleichheit

Der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs liegt, wie das Gutachten umfassend ausführt, die Auffassung zugrunde, die politische Betätigung gemeinnütziger Körperschaften sei tendenziell problematisch. Hinter dieser, auch in der juristischen Literatur häufig geteilten, Auffassung stehen verfassungsrechtliche Erwägungen, die angeblich einer steuerlichen Förderung politischer Betätigung entgegenstehen. Das Gutachten zeigt jedoch, dass die diesen Erwägungen zu Grunde liegende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sich nicht auf zivilgesellschaftliche Organisationen bezieht, sondern auf die steuerliche Förderung politischer Parteien. Für zivilgesellschaftliche Organisationen gibt es hier einen größeren Spielraum, der bisher nicht genutzt wird. Zentrales Prinzip dieser Rechtsprechung ist das Prinzip demokratischer Gleichheit, das Prof. Unger differenziert betrachtet: es umfasst erstens Chancengleichheit im politischen Wettbewerb und zweitens die gleiche Teilhabe aller Bürger*innen an der politischen Willensbildung.³ Diese Differenzierung ist wesentlich für die Anforderungen, die an die politische Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen – insbesondere im Vergleich zu den politischen Parteien – gestellt werden können (*siehe I.2*).

Das Recht auf Chancengleichheit wäre durch die steuerliche Förderung politisch tätiger gemeinnütziger Körperschaften nur verletzt, wenn sie geeignet wäre, „die vorgegebene Wettbewerbslage in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise zu verändern“.⁴ Damit sich dieses Argument auch auf zivilgesellschaftliche Organisationen erstreckt, müssten diese aber mit den politischen Parteien vergleichbar sein. Wie das Gutachten zeigt, fehlt es an dieser Vergleichbarkeit: nur Parteien dringen auf unmittelbare politische Macht, wenn sie an der politischen Willensbildung mitwirken.

Zwischen politischen Parteien und politisch tätigen gemeinnützigen Körperschaften besteht daher kein Wettbewerbsverhältnis, so dass auch keine Verfälschung der politischen Wettbewerbslage droht. Juristisch wird dies im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts damit begründet, dass die Begünstigungen von politischen Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen „verschiedenen rechtlichen Ordnungsbereichen zugehörig sind“⁵. Um dieser Trennung Rechnung zu tragen, müssen

³ S. 37, Gutachten.

⁴ So der Maßstab in BVerfG, Beschluss vom 17.4.2008 – 2 BvL 4/05, BVerfGE 121, 108 (123) = juris, Rn.55.

⁵ So allgemein BVerfG, Beschluss vom 19.12.2012 – 1 BvL 18/11, BVerfGE 133, 1 (21) = juris, Rn. 63, dass in diesem Fall annimmt, eine Ungleichbehandlung könne „nicht am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG geprüft werden“.

gemeinnützige Organisationen sich parteipolitisch neutral verhalten – so wie schon jetzt in § 55 Abs. 1, Nr. 1, S. 3 AO gefordert. Sie dürfen also nicht zur Wahl bestimmter Parteien aufrufen und diese auch nicht finanzieren.

Das Gutachten kommt also zu dem Schluss, dass im Vordergrund für die verfassungsrechtliche Beurteilung politischer Betätigung zivilgesellschaftlicher Organisationen das individuelle Recht eines jeden Einzelnen auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung steht, nicht das Recht der Parteien auf Chancengleichheit, wie oft behauptet.

Nach dem individuellen Recht auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung ist es dem Staat mit Blick auf die Parteien verwehrt, „tatsächliche Unterschiede beim finanziellen demokratischen Einflussnahmepotential der Bürger*innen durch unterschiedliche hohe steuerliche Förderung zu vergrößern“.⁶ Wie im Gutachten gezeigt wird, gilt dies nicht für Zuwendungen an parteipolitisch neutrale zivilgesellschaftliche Organisationen, die politisch tätig sind. Zwar gilt das Recht auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung im Ausgangspunkt für den gesamten politischen Willensbildungsprozess, damit auch für das politische Engagement in der Zivilgesellschaft. Der konkrete Gewährleistungsgehalt dieses Rechts ist aber bei zivilgesellschaftlichen Organisationen schwächer als bei politischen Parteien.⁷

Dies ergibt sich aus dem Grundgesetz selbst. Die demokratischen Gleichheitsanforderungen bei Wahlen sind besonders streng und nach Art. 38 Abs. 1, S. 1 zu bemessen – jede Stimme gilt gleich viel. Für Parteien gibt es schon eine gewisse Öffnung. So ist die steuerliche Absetzbarkeit von Parteispenden gedeckelt, um dem Gleichheitsgrundsatz Rechnung zu tragen, nicht aber die generelle Höhe von Parteispenden. Wer mehr Geld hat, kann also mehr Einfluss auf Parteien nehmen. Es gelten allerdings die Gebote in Art. 21 Abs. 1 S. 3 und 4 GG (*Anforderungen an die innere demokratische Verfasstheit und Transparenzgebot für Spenden*), die diese Aufweichung des Gleichheitsgrundsatzes einhegen. Noch weit weniger streng sind die Anforderungen an Vereinigungen, die politisch aktiv sind, aber keinen parlamentarischen Vertretungsanspruch haben. Für sie gilt Art 21 Abs. 1 S. 3. und 4 GG nicht. Sie können unbegrenzt an Parteien spenden oder anderweitig politische Entscheidungen beeinflussen, auch ohne durch das GG Transparenzpflichten o.ä. auferlegt zu bekommen. Das „Gleichheitsgefälle“ zwischen Art. 21 Abs. 1 GG (als der besonderen Vereinigungsfreiheit der politischen Parteien) und Art. 9 Abs. 1 GG (als der Vereinigungsfreiheit einfacher politischer Vereinigungen) spiegelt daher wider, dass politische Parteien in anderer Form und mit anderer Intensität auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen als politische Vereinigungen ohne konkreten, unmittelbaren Machtanspruch.

⁶ S. 43, Gutachten; zitiert: Allgemein zur Erstreckung des Gleichheitssatzes auf ungleiche praktische Auswirkungen BVerfG, Beschluss vom 9.8.1978 – 2 BvR 831/76, BVerfGE 49, 148 (165) = juris, Rn. 40.

⁷ S. 49 (47-49), Gutachten.

2. Eigenständige Grenzen für politisch tätige zivilgesellschaftliche Organisationen

Aus den bereits dargestellten Unterschieden zwischen politischen Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen ergibt sich, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen an politische Parteien nicht auf gemeinnützige Organisationen und deren politische Einmischung übertragen werden dürfen. Da der Einfluss gemeinnütziger Organisationen auf politische Entscheidungen deutlich geringer ist als der von Parteien, deren Abgeordnete und Minister Gesetze erarbeiten bzw. anwenden, müssen auch die gleichheitssichernden Regeln nur abgeschwächt angewandt werden.

Zivilgesellschaftliche Organisationen tragen eine zentrale Funktion im demokratischen Staat. Sie übernehmen selbstlos eine Vielzahl von Aufgaben, die der Gesellschaft dienen und die damit auch im staatlichen Interesse liegen. In diesen Fällen werden sie daher durch den Status der Gemeinnützigkeit steuerlich gefördert. Gemeinnützige zivilgesellschaftliche Organisationen sind damit zwischen den recht strikten Regeln für politische Parteien und der sehr großen Offenheit für sonstige, nicht gemeinnützige Vereinigungen anzusiedeln.

Die Anforderungen an politisch tätige zivilgesellschaftliche Organisationen müssen mit Blick auf die Finanzierung (*Parteispenden-Regeln zu Grenzen für den steuerlichen Abzug bei der Einkommensteuer und Transparenz über Herkunft hoher Spenden*) und die innere demokratische Verfasstheit eigenständig entwickelt werden.

3. Gemeinnütziges Handeln ist politisches Handeln

Professor Sebastian Unger stellt in seinem Gutachten auch fest: „so ‚unpolitisch‘, wie es der Bundesfinanzhof in seiner Rechtsprechung nahelegt, ist Gemeinnützigkeit auch außerhalb einer ‚politischen‘ Betätigung in Wahrheit nicht.“ Dies wird auch von großen zivilgesellschaftlichen Dachverbänden wie dem Deutschen Olympischen Sportbund, dem Deutschen Kulturrat und dem Deutschen Bundesjugendring in der „Charta für Demokratie und Zivilgesellschaft“ so gesehen. Sie stellen fest: „Wir haben den Anspruch, die Gesellschaft mit zu gestalten, politische Positionierungen sind damit Teil unseres Auftrags.“ Sie machen damit deutlich, dass gemeinnütziges Engagement immer auch eine politische Dimension hat. Erst recht gilt dies für Zwecke wie Umweltschutz, Verbraucherschutz oder die Entwicklungszusammenarbeit. Im sog. BUND-Urteil von 2017 hat der BFH festgestellt, dass das „Eintreten für die satzungsmäßigen Ziele und deren Verwirklichung“ auch die allgemeinpolitische Betätigung erfordert.

II. Gestaltungsspielräume für den Gesetzgeber

Das Gutachten zeigt: das Grundgesetz bietet größeren Spielraum für den Ausbau der politischen Betätigung zivilgesellschaftlicher Organisationen als bisher in der Abgabenordnung angelegt.

Konkret bedeutet dies, dass

- ... auch eine überwiegende oder gar ausschließliche politische Betätigung zu Gunsten eigener gemeinnütziger Zwecke möglich ist.
- ... der Zweckkatalog um weitere politiknahe Zwecke ergänzt werden könnte.
- ...auch die thematisch offene politische Betätigung als ein eigenständiger gemeinnütziger Zweck in den Katalog des § 52 Abs. 2 Satz 1 AO aufgenommen werden könnte.

Um dem demokratischen Gleichheitsprinzip hinreichend Rechnung zu tragen, stünden dem Gesetzgeber drei mögliche Stellschrauben zur Verfügung, an denen er drehen könnte, wenn er den "politischen Bewegungsraum gemeinnütziger Körperschaften" weitet:

- Regelungen zum Steuerabzug – dieser könnte beispielsweise als Abzug von der Steuerschuld anstatt vom zu versteuernden Einkommen geregelt werden, um zu vermeiden, dass Menschen mit höherem zu versteuernden Einkommen pro gespendetem Euro stärker von der Absetzbarkeit profitieren.
- Anforderungen an die demokratische Binnen-Organisation - z.B. Wahlen für Leitungspositionen
- Transparenzpflichten - z.B. über die Herkunft besonders hoher Spenden ab einem gewissen Schwellenwert.

Bei allen drei Stellschrauben müssen nicht die für Parteien geltenden Regeln übernommen werden. D.h. es müssten auch nicht alle drei Stellschrauben genutzt werden.

III. Unsere Forderungen⁸

1. Ergänzung der Liste gemeinnütziger Zwecke

Die gemeinnützigen Zwecke in § 52 Absatz 2 der Abgabenordnung müssen mindestens ergänzt werden um Förderung

der Grund- und Menschenrechte
des Friedens
des Klimaschutzes
der sozialen Gerechtigkeit
der informationellen Selbstbestimmung
der Gleichstellung aller Geschlechter

⁸ Eine umfassende Übersicht unserer Forderungen zur Änderung der Rechtslage finden Sie [hier](#).

2. Klarstellung, dass die Beteiligung an der politischen Willensbildung unschädlich für die Gemeinnützigkeit ist

Für **zwei Konstellationen** besteht Regelungsbedarf: die politische Betätigung gemeinnütziger Organisationen **gerichtet auf den satzungsmäßig festgelegten gemeinnützigen Zweck** nach AO (1) und **gerichtet auf andere gemeinnützige Zwecke als die eigenen** (2).

Zu 1 (eigene Zwecke):

Es bedarf einer Erweiterung der steuerlich unschädlichen Betätigung und Klarstellung, dass die Verfolgung politischer Zwecke durch die Einflussnahme auf politische Willensbildung und Gestaltung der öffentlichen Meinung innerhalb der satzungsmäßigen Grenzen erlaubt ist.

Diese Klarstellung empfiehlt sich in einem neuen Absatz 3 des § 52 AO:

"Zwecke werden auch dann nach Absatz 1 Satz 1 gemeinnützig verfolgt, wenn eine Körperschaft sie durch die Einflussnahme auf die politische Willensbildung und die Gestaltung der öffentlichen Meinung verfolgt."

Die Klarstellung folgt der Tatsache, dass die gemeinnützige Zweckverfolgung nicht nur aus eigener praktischer Tätigkeit oder dem Angebot von Dienstleistungen und Wissen besteht, sondern dass die Allgemeinheit auch auf abstrakte Weise gefördert werden kann.

Zur klaren Abgrenzung von Parteien und Wählergemeinschaften und deren anderer Handlungslogik: Ein Umweltschutz- oder Feuerwehr-Verein sollte beispielsweise seine Zwecke nicht verfolgen dürfen, indem er dafür versucht, ins Kommunalparlament einzuziehen. Wohl aber sollten diese Vereine Forderungen ans Kommunalparlament (oder auch andere politische Entscheidungsträger) richten dürfen - ihre gemeinnützigen, satzungsgemäßen Zwecke betreffend.

Zu 2 (andere Zwecke):

Es bedarf außerdem einer Erweiterung der steuerlich unschädlichen Betätigung und Klarstellung, dass die Verfolgung anderer gemeinnütziger Zwecke in bestimmtem Umfang auch außerhalb der satzungsmäßigen Zwecke erlaubt ist in § 58 AO (Demokratieklausel).

Konkreter Formulierungsvorschlag für § 58 Nr. 11 AO (neu einzufügen):

[Die Steuervergünstigung wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass]

11. eine Körperschaft gelegentlich auch andere steuerbegünstigte Zwecke verfolgt als ihre Satzungszwecke, sofern diese Tätigkeit gegenüber der Verfolgung eigener Zwecke weit in den Hintergrund tritt; eine entsprechende eigene Mittelverwendung darf pro Jahr nicht X.000 Euro oder nicht X Prozent der Einnahmen der Körperschaft überschreiten."

In jedem Fall sollte die gelegentliche Tätigkeit für andere steuerbegünstigte Zwecke erlaubt werden. Hier ist zu beachten, dass eine Mittelweitergabe für andere steuerbegünstigte Zwecke als die körperschaftseigenen erlaubt ist. Warum andere Zwecke finanziert, aber nicht selbst verfolgt werden dürfen, erschließt sich nicht. Mögliche interne Satzungshindernisse bleiben davon unberührt.

Für eine weitergehende politische Betätigung können konkrete Grenzen gesteckt werden. Vorgeschlagen ist hier eine Begrenzung von Mittelverwendung sowohl in Summe als auch prozentual. Wenn die Verwendung begrenzt wäre auf 10.000 Euro und 10 Prozent im Jahr, hieße das z.B.:

- Körperschaft mit 10.000 Euro Umsatz darf 1.000 Euro aufwenden.
- Körperschaft mit 1 Million Euro Umsatz darf 10.000 Euro aufwenden.