

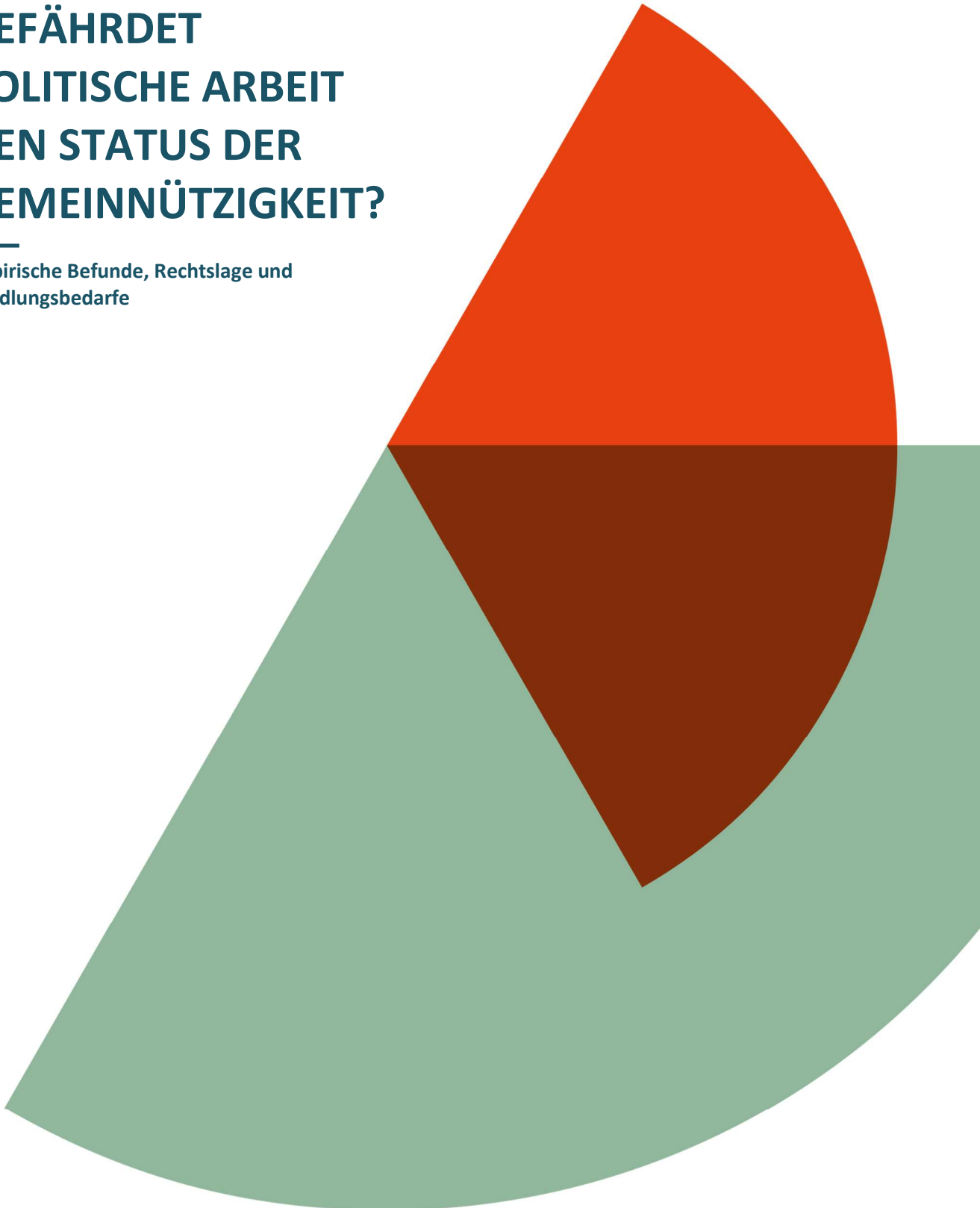


STIFTERVERBAND

POLICY PAPER °7

GEFÄHRDET POLITISCHE ARBEIT DEN STATUS DER GEMEINNÜTZIGKEIT?

Empirische Befunde, Rechtslage und
Handlungsbedarfe



August 2023

GEFÄHRDET POLITISCHE ARBEIT DEN STATUS GEMEINNÜTZIGKEIT?

Empirische Befunde, Rechtslage und Handlungsbedarfe

- **5 Prozent der gemeinnützigen Organisationen in Deutschland würden sich gerne stärker politisch einbringen, sehen dadurch aber ihren Gemeinnützigkeitsstatus gefährdet. Das zeigt der ZiviZ-Survey 2023.**
 - **Auch wenn Organisationen im Umweltschutz und der internationalen Solidarität besonders betroffen sind – Verunsicherung besteht in ganz unterschiedlichen Bereichen der Zivilgesellschaft.**
 - **Die Politik ist gefragt, im Rahmen der geplanten Reform des Gemeinnützigkeitsrechts Rechtssicherheit zu schaffen.**
 - **Um künftiger Verunsicherung vorzubeugen, sind neben der Politik auch Finanzämter, Einrichtungen der Engagementförderung und gemeinnützige Organisationen selbst in der Pflicht.**
- **Schubert, Peter**
ZiviZ im Stifterverband
 - **Ens, Mattheo**
Deutsches Stiftungszentrum
 - **Tahmaz, Birthe**
ZiviZ im Stifterverband

1. Die Debatte um politische Betätigung im Rahmen der Gemeinnützigkeit

Vereine, Stiftungen und andere gemeinnützige Organisationen sind immer häufiger Akteure und Orte politischer Willensbildung.¹ Die abnehmende Popularität von Parteimitgliedschaften hat dazu geführt, dass Bürgerinnen und Bürger immer häufiger Formen der politischen Partizipation im Rahmen ihrer Mitgliedschaft oder ihres Engagements in zivilgesellschaftlichen Organisationen ausleben.² So rückt die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen für das Funktionieren einer modernen Demokratie verstärkt in den Fokus.

Jedoch gab es in den vergangenen Jahren immer wieder Rechtsstreitigkeiten um die Frage, *wie politisch* Organisationen mit Gemeinnützigkeitsstatus agieren dürfen. Besonders prominent war in der medialen Berichterstattung der Fall der globalisierungskritischen Organisation Attac, deren Verfolgung *allgemeinpolitischer Ziele* jenseits der steuerbegünstigten Satzungszwecke erstmals im Jahr 2014 zur Aberkennung der Gemeinnützigkeit führte. In der Öffentlichkeit diskutiert wurden aber auch andere Fälle

- **Bedeutung von Zivilgesellschaft für Demokratie verstärkt im Fokus**

¹ Schubert et al. 2023

² Pornschlegel & Jürgensen 2020

von Organisationen wie Campact³, der Umwelthilfe⁴ oder jüngst der Antonio-Amadeu-Stiftung.⁵

Diese prominenten Fälle verunsichern Vorstände und Geschäftsführungen in der Breite der Zivilgesellschaft: Inwiefern darf sich die eigene Organisation politisch betätigen? Schließlich kann eine Aberkennung des Gemeinnützigkeitsstatus durch das Finanzamt für Organisationen rückwirkend zu hohen Steuernachforderungen führen und künftige Steuerermäßigungen ausschließen.

In der politischen Diskussion um eine Reform des Gemeinnützigkeitsrechts, wie sie im Koalitionsvertrag der Bundesregierung angekündigt wurde, wird daher auch darüber verhandelt, inwiefern es neue rechtliche Rahmenbedingungen braucht, die Organisationen in ihrer politischen Betätigung absichern. Vor dem Hintergrund dieser Diskussion verfolgt dieses Policy Paper die folgenden Ziele:

1. *Bewertung der Datenlage:* Auf Grundlage des ZiviZ-Survey 2023 wird untersucht, in welchem Ausmaß sich zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland in ihrer politischen Betätigung eingeschränkt fühlen, und welche Segmente der Zivilgesellschaft besonders betroffen sind.
2. *Bewertung der Rechtslage:* Auf Basis der aktuellen Rechtslage und Rechtsgutachten wird eine Bewertung vorgenommen, inwiefern es einer Reform des Gemeinnützigkeitsrechts bedarf und welche Chancen und Risiken mit einer *Liberalisierung* des Gemeinnützigkeitsrechts einhergehen würden.
3. *Ableitung von Handlungsempfehlungen:* Abschließend werden Empfehlungen gegeben, die die beteiligten Akteure, wie Engagementförderung, Finanzbehörden, Verbände und Organisationen dabei unterstützen können, die bestehende Verunsicherung abzubauen und mehr Sicherheit für den Handlungsspielraum zu schaffen.

- 5 Prozent der Organisationen würden sich gerne stärker politisch einbringen, sehen dabei aber Gefahren für ihren Gemeinnützigkeitsstatus (ZiviZ-Survey 2023; siehe Kapitel 2).

2. Datenlage: Das Ausmaß der Verunsicherung

Der ZiviZ-Survey ist eine repräsentative Befragung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Deutschland. Er erfasst zentrale Strukturmerkmale der Organisationen sowie neue Handlungsfelder, Herausforderungen und Bedarfe. Im Rahmen des ZiviZ-Survey 2023 wurden 125.000 zufällig ausgewählte Organisationen postalisch kontaktiert und zur Teilnahme an einer Online-Befragung eingeladen. Bundesweit nahmen 12.792 Organisationen an der Befragung teil.

- Weitere Informationen zum ZiviZ-Survey sind auf der folgenden Webseite zu finden:
www.ziviz.de/ziviz-survey

³ Süddeutsche Zeitung 2019

⁴ Handelsblatt 2019

⁵ Berliner Zeitung 2023

Im ZiviZ-Survey 2023 wurden teilnehmende Vertreterinnen und Vertreter von Organisationen gebeten, mit *ja* oder *nein* auf die folgende Frage zu antworten:

Wir würden uns gerne stärker politisch einbringen, sehen aber Gefahren für unseren Gemeinnützigkeitsstatus.

12.172 Organisationen haben die Frage beantwortet.

5 Prozent der Organisationen sehen Gefahren eines politischen Engagements für ihren Gemeinnützigkeitsstatus

Bundesweit betrachtet gaben 5 Prozent der Organisationen an, sich aufgrund von wahrgenommenen Gefahren für ihren Gemeinnützigkeitsstatus nicht stärker politisch zu engagieren.⁶ Unter Vereinen lag der Zustimmungswert bei 6 Prozent, unter Stiftungen bei 4 Prozent und unter gemeinnützigen Kapitalgesellschaften bei 8 Prozent.

Abbildung 1 verortet zunächst auf Ebene von Postleitzahlen die Hauptsitze dieser zustimmenden Organisationen. Die meisten Organisationen haben ihren Sitz in Nordrhein-Westfalen (15 Prozent), gefolgt von Berlin, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern mit jeweils 11 Prozent. Da es in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich viele zivilgesellschaftliche Organisationen gibt, ist zusätzlich eine Betrachtung des *Zustimmungsanteils* interessant; das heißt wie viele Organisationen, gemessen an der Gesamtzahl an Organisationen im jeweiligen Bundesland, der Aussage zustimmen. Den höchsten Zustimmungsanteil hat mit deutlichem Abstand Berlin (13 Prozent), gefolgt von Sachsen, Hamburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt mit jeweils 8 Prozent.

Insgesamt zeigt sich keine klare regionale Konzentration, sondern vielmehr eine Verbreitung des Phänomens in ganz unterschiedlichen Landesteilen, einschließlich städtischer und ländlicher Regionen. Ein Blick auf die Gemeindegrößen, in denen die Organisationen ansässig sind, zeigt jedoch: In Großstädten (7 Prozent) ist der Anteil an Organisationen, die Gefahren für die Gemeinnützigkeit wahrnehmen, tendenziell höher als in Mittelstädten (5 Prozent), Kleinstädten (5 Prozent) oder kleinen Gemeinden (4 Prozent).⁷

- In Großstädten tendenziell höherer Anteil von Organisationen, die Gefahren für ihre Gemeinnützigkeit wahrnehmen

Bereits im Trendbericht zum ZiviZ-Survey 2023 wurde darauf hingewiesen, dass die Gefahren für die Gemeinnützigkeit in den verschiedenen Engagementfeldern (Sport, Bildung, Kultur etc.) unterschiedlich stark wahrgenommen werden.⁸ Um zu bewerten, wie verbreitet das Phänomen ist, lassen sich zwei Perspektiven einnehmen. Erstens lässt sich betrachten, wie hoch der Anteil der Organisationen in jedem Engagementfeld ist, die der Aussage zu wahrgenommenen Gefahren für den Gemeinnützigkeitsstatus zustimmen. In Abbildung 2 zeigen die blauen Balken die Ergebnisse

⁶ Die Daten des ZiviZ-Survey wurden nach Bundesland und Rechtsform gewichtet. Weitere Informationen dazu im Methodenbericht zum ZiviZ-Survey 2023 auf: www.ziviz.de/ziviz-survey

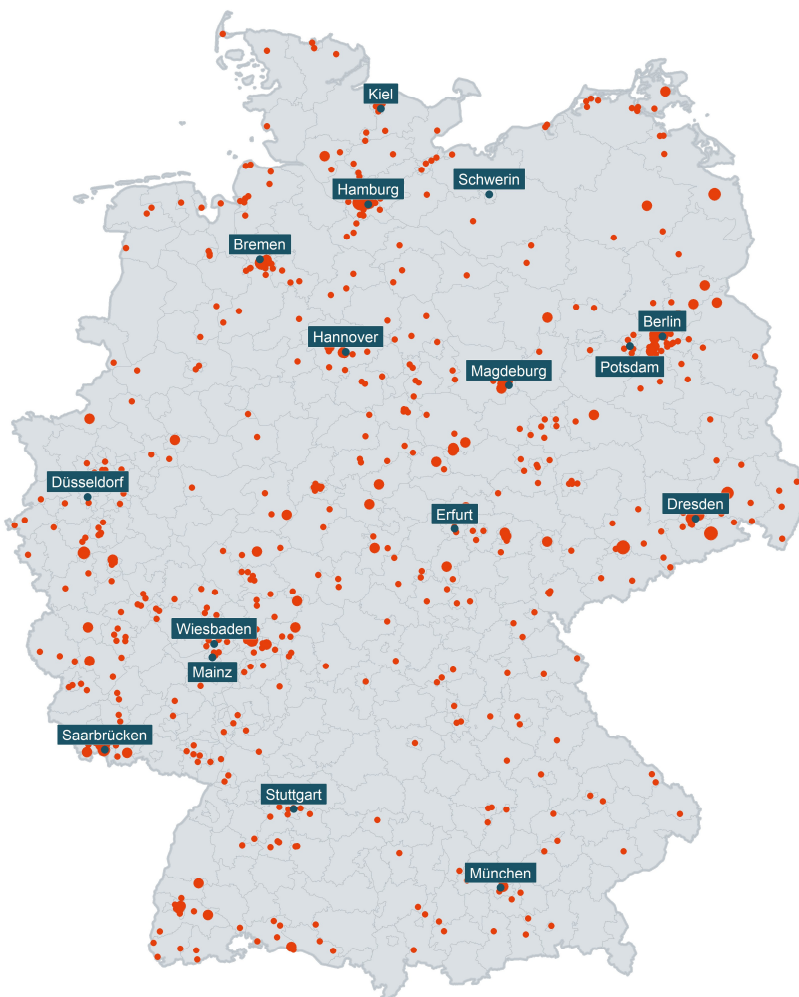
⁷ Im vorliegenden Bericht wird folgende Abgrenzung für Stadtgrößen verwendet: Kleine Gemeinde: bis 4.999 Einwohner und Einwohnerinnen; Kleinstadt: 5.000 bis 19.999 Einwohner und Einwohnerinnen; Mittelstadt: 20.000 bis 99.999 Einwohner und Einwohnerinnen; Großstadt 100.000 oder mehr Einwohner und Einwohnerinnen.

⁸ Schubert et al. 2023

dieser Betrachtungsweise. Dabei zeigt sich, dass Organisationen in den Bereichen Umwelt-/Naturschutz (11 Prozent) und internationale Solidarität (10 Prozent) am häufigsten zustimmen.

Abbildung 1: Organisationen, die sich aufgrund von wahrgenommenen Gefahren für ihren Gemeinnützigkeitsstatus nicht stärker politisch zu engagieren

Anzahl nach Postleitzahl

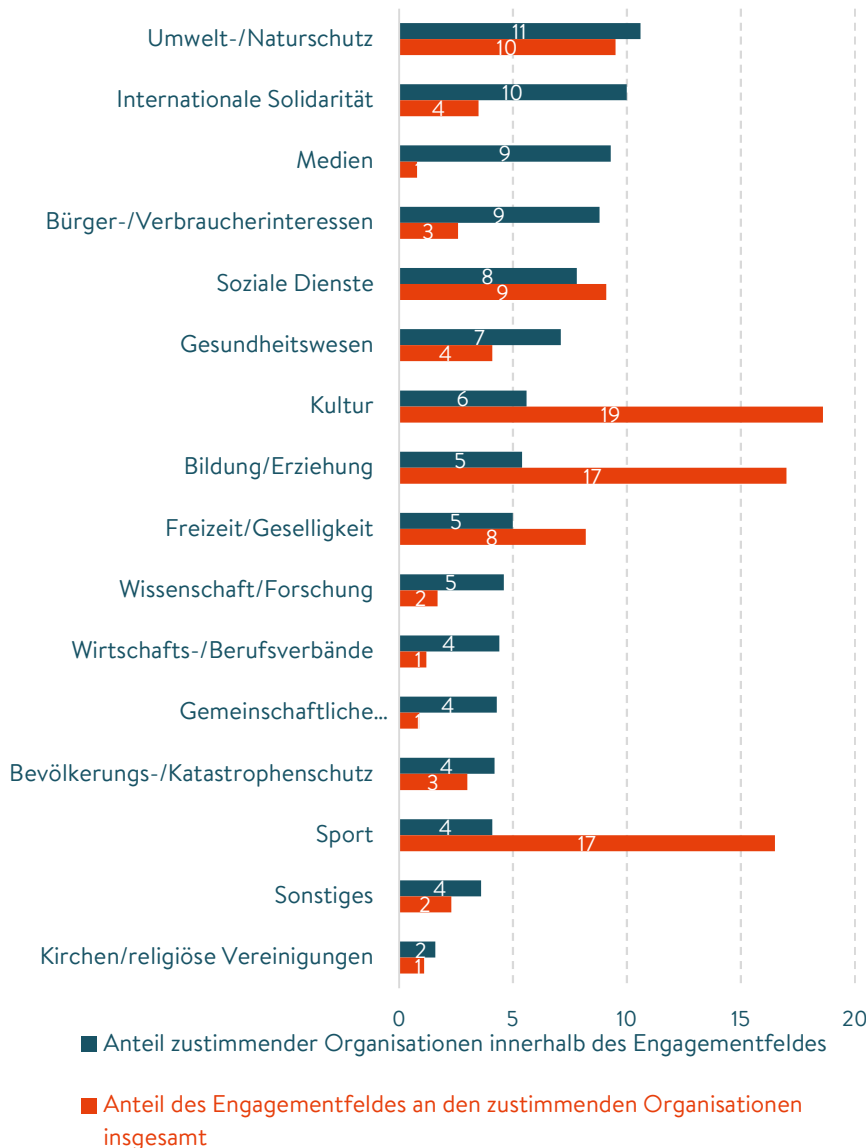


Zahl teilnehmender Organisationen • 1 • 2 • 3 • 4 • 5

Quelle: ZiviZ-Survey 2023, N = 670, gewichtet

Abbildung 2: Wahrgenommene Gefahren für die Gemeinnützigkeit nach Engagementfeld

in Prozent



Quelle: ZiviZ-Survey 2023, N = 12.172, gewichtet.

Zweitens lässt sich prüfen, wie sich die 5 Prozent der bundesweit zustimmenden Organisationen auf die verschiedenen Engagementfelder verteilen. Dies zeigen die roten Balken in Abbildung 2. Schließlich variieren die Organisationszahlen pro Engagementfeld ja erheblich.⁹ Dabei zeigt sich: Auch wenn die Zustimmungsteile in den zahlenmäßig größten Engagementfeldern Sport, Kultur und Bildung mit 4 bis 6 Prozent vergleichsweise niedrig ausfallen, vereinen die drei Engagementfelder dennoch über die Hälfte der Organisationen unter sich, die von der Problematik betroffen sind. In anderen Worten: Auch wenn nur 6 Prozent der Kulturorganisationen in Deutschland etwaige Gefahren wahrnehmen, machen

- Die drei größten Engagementfelder vereinen über die Hälfte der Organisationen auf sich, die von der Problematik betroffen sind.

⁹ Schubert et al. 2023

Kulturorganisationen wegen ihrer großen Anzahl 19 Prozent der besorgten Organisationen in Deutschland insgesamt aus. Folglich sollte das Thema nicht „voreilig“ auf einzelne Engagementfelder reduziert und verkürzt als ein Problem von Organisationen im Umwelt- und Entwicklungsbereich betrachtet werden.

Klimaschutz als besonders brisantes Aktivitätsfeld

Der Befund zum Umweltschutz in Abbildung 2 wirft die Frage auf, inwiefern sich Organisationen darin eingeschränkt fühlen, proaktiv zur Lösung der Klimakrise beizutragen. Im ZiviZ-Survey wurden Organisationen explizit gefragt, ob sie sich, unabhängig von ihrer Verortung in den verschiedenen Engagementfeldern, für den Klimaschutz engagieren. Tabelle 1 zeigt, dass sowohl Organisationen, die sich bereits länger für den Klimaschutz einbringen als auch solche, die das Thema neu für sich entdeckt haben, überdurchschnittlich oft Gefahren eines Verlusts des Gemeinnützigkeitsstatus wahrnehmen.

Tabelle 1: Klimaschutz und Gefahren für die Gemeinnützigkeit

in Prozent

Beschäftigt sich Ihre Organisation aktiv mit dem Thema Klimaschutz?	Wir würden uns gerne stärker politisch einbringen, sehen aber Gefahren für unseren Gemeinnützigkeitsstatus	
	Ja	Nein
Ja, schon länger.	9	91
Ja, neuerdings bzw. seit wenigen Jahren.	8	92
Nein, planen wir aber für die kommenden Jahre.	9	91
Nein, planen wir momentan auch nicht.	3	97

Quelle: ZiviZ-Survey 2023, N = 12.087, gewichtet.

Organisationen engagieren sich auf ganz unterschiedliche Art und Weise im Klimaschutz. Das Handlungsspektrum reicht von Maßnahmen zur Einsparung von CO₂-Emissionen über die Konzeption und Förderung von Klimaschutz-Projekten, bis hin zu Öffentlichkeitsarbeit und politischem Aktivismus.

Organisationen, die politische Aktivitäten (zum Beispiel Lobbyarbeit, Beteiligungsformate, Proteste) im Bereich des Klimaschutzes umsetzten, sehen in 20 Prozent der Fälle Gefahren für den Gemeinnützigkeitsstatus. Doch auch bei allgemeiner Öffentlichkeitsarbeit oder Bildungsangeboten sind es jeweils 12 Prozent.

- Insbesondere im Klimaschutz dezidiert politisch aktive Organisationen sehen Gemeinnützigkeit gefährdet.

Sowohl rein ehrenamtliche als auch professionelle Organisationen betroffen

Unter Organisationen mit bezahlten Beschäftigten sehen 7 Prozent Gefahren für den Gemeinnützigkeitsstatus, 5 Prozent sind es unter rein ehrenamtlich arbeitenden Organisationen. Dass der Anteil unter professionellen Organisationen etwas höher liegt, ist nicht überraschend, da sich Organisationen mit bezahlten Beschäftigten häufiger und intensiver in politische Prozesse einbringen.

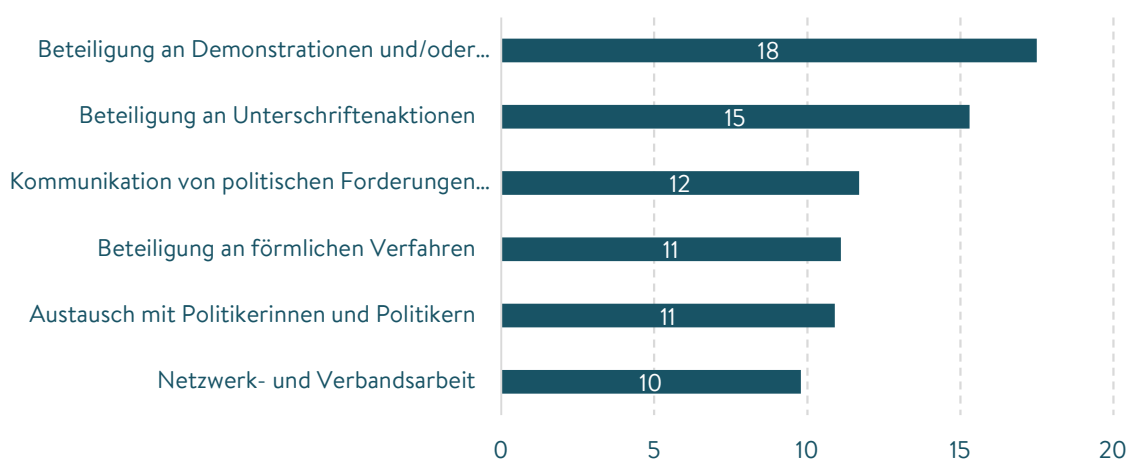
Das heißt aber nicht, dass rein ehrenamtliche Organisationen bei diesem Thema vernachlässigt werden sollten, da diese die große Mehrheit der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Deutschland stellen.¹⁰ Auch knapp zwei Drittel (64 Prozent) der Organisationen, die im ZiviZ-Survey von wahrgenommenen Gefahren berichten, fallen in diese Kategorie.

Unterschiede zwischen politischen Beteiligungsformen sichtbar

Zivilgesellschaftliche Organisationen können sich auf unterschiedliche Art und Weise in politische Prozesse einbringen. Dazu zählen typischerweise so genannte Outsider-Strategien (zum Beispiel Öffentlichkeitsarbeit, Teilnahme an Demonstrationen) und Insider-Strategien (zum Beispiel Austausch mit Politikerinnen und Politikern, Beteiligung an förmlichen Verfahren).

Abbildung 3 zeigt den Anteil der Organisationen, die Gefahren für den Gemeinnützigkeitsstatus wahrnehmen, gegliedert nach sechs verschiedenen Formen der politischen Beteiligung. Die Ergebnisse zeigen, wenig überraschend, dass Beteiligungen an Demonstrationen und Protesten bei besonders vielen Organisationen zur Wahrnehmung von Gefahren führen. Doch auch unter Organisationen, die anderen Beteiligungsformen nachgehen, sind die Anteile substantiell.

Abbildung 3: Wahrgenommene Gefahren für die Gemeinnützigkeit nach Formen politischer Betätigung
in Prozent

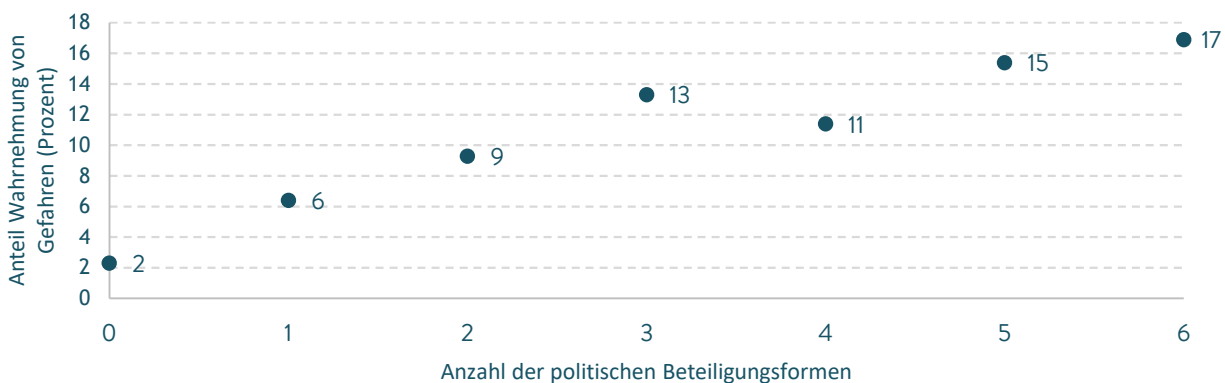


Quelle: ZiviZ-Survey 2023, N = 12.114, gewichtet

¹⁰ Lediglich 27 Prozent der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Deutschland haben bezahlte Beschäftigte (Schubert et al. 2023)

Abschließend zeigt Abbildung 4, dass die Wahrnehmung von Gefahren für die Gemeinnützigkeit mit der Intensität des politischen Engagements steigt. Dargestellt ist hier, dass mit der Anzahl der sechs politischen Beteiligungsformen (siehe Abbildung 3), denen eine Organisation nachgeht, die Wahrscheinlichkeit kontinuierlich zunimmt, Gefahren für den Gemeinnützigkeitsstatus wahrzunehmen.

Abbildung 4: Formen der Politischen Beteiligung und wahrgenommene Gefahren für die Gemeinnützigkeit
in Prozent



Quelle: ZiviZ-Survey 2023, N = 12.114, gewichtet

3. Bewertung der aktuellen Rechtslage

Ausgangspunkt: Attac-Urteile des Bundesfinanzhofs

Die Debatte, inwieweit der Staat politische Aktivitäten (steuer-)begünstigen oder deren Finanzierung privilegieren darf, wird oft hitzig geführt. Gegen eine solche Begünstigung spricht vor allem, dass parteipolitische Interessen nicht durch die Hintertür einer spendensammelnden Organisation gesponsort werden sollen. Gleichwohl gibt es gemeinnützige, gesetzlich anerkannte Katalogzwecke¹¹, die ohne politische Betätigung nicht wirkungsvoll erfüllt werden können.

Der Bedarf an Rechtssicherheit für gemeinnützige Körperschaften ist insbesondere groß, weil ein Fehlverhalten nicht nur zum Verlust der Gemeinnützigkeit führen kann, was wegen der empfindlichen steuerlichen Folgen (Steuernachzahlung) auch existenzvernichtend sein kann. Darüber hinaus haftet gegebenenfalls auch das geschäftsführende Organ persönlich für falsch ausgestellte Zuwendungsbescheinigungen in Höhe von pauschal 30 Prozent gegenüber dem Fiskus.

- Bedarf an Rechtssicherheit für gemeinnützige Körperschaften ist groß

Diese Rechtsunsicherheit wurde durch die sogenannten *Attac-Entscheidungen* des Bundesfinanzhofs (BFH) nicht ausgeräumt¹², sondern verstärkt. In diesen wohl bekanntesten Entscheidungen hat der 5. Senat des

¹¹ Vgl. § 52 AO

¹² Siehe Urteil vom 10. Januar 2019, V R 60/17 und Beschluss vom 10. Dezember 2020, V R 14/20

BFH zu Ungunsten eines gemeinnützigen Vereins entschieden, dass die politische Betätigung in Form von Einflussnahmen auf politische Willensbildung und Gestaltung der öffentlichen Meinung keine Erfüllung seines gemeinnützigen Satzungszwecks darstellt. Nun war in diesem Streitfall zwar zu beachten, dass der Verein sich mehrere Jahre sehr stark bei politischen Kampagnen öffentlichkeitswirksam engagierte und dabei konkrete Forderungen und Gesetzesvorschläge formulierte. Der BFH hat jedoch in den Entscheidungen allgemeine Grundsätze zur politischen Betätigung aufgestellt, die in der Folge den gesamten gemeinnützigen Sektor aufwirbelten. Der Senat hat erkannt, dass es einige gesetzliche Katalogzwecke gibt, die sehr nah mit der politischen Aktivität verwoben sind. Das sind beispielsweise der Umweltschutz, die Förderung des demokratischen Staatswesens oder auch die Förderung der (Volks-)Bildung.

Der Umfang sowie die Art und Weise der politischen Betätigung ist immer dann genauer zu überprüfen, wenn eine *Einflussnahme auf die politische Willensbildung und die öffentliche Meinung* durch eine steuerbegünstigte Körperschaft erfolgt. Wann eine solche Einflussnahme vorliegt, ist im Einzelfall schwierig zu beurteilen. Dies kann bereits der Fall sein, wenn eine öffentliche Stellungnahme zu einem politischen Thema abgegeben wird. Dabei müssen nach dem BFH folgende Grundsätze beachtet werden:

- Die politische Betätigung muss der Zweckverwirklichung dienen und gegenüber dieser *in den Hintergrund treten* (Zweckbezug);
- die Tagespolitik darf *nicht in den Mittelpunkt* treten, das heißt es ist nur eine gelegentliche öffentliche Stellungnahme zu tagespolitischen Themen erlaubt;
- es ist allenfalls eine allgemeinpolitische Betätigung erlaubt, das heißt die Organisation muss sich *parteilich neutral* verhalten;
- die Beschäftigung mit politischen Vorgängen muss im Rahmen dessen liegen, was das Eintreten für die steuerbegünstigten Ziele und deren Verwirklichung erfordert.

In dem hier zu beurteilenden Fall des politisch sehr aktiven Vereins war die Betätigung jedenfalls nach Ansicht der Finanzgerichte zu umfangreich, sodass die Gemeinnützigkeit versagt und von dem Finanzamt rechtmäßig aberkannt wurde.

Streitfälle im öffentlichen Diskurs und Reaktionen der Finanzverwaltung

Für den gemeinnützigen Sektor ergaben sich dadurch einige Zweifelsfragen, da erstmalig einem Verein so deutlich die Zulässigkeit der politischen Betätigung abgesprochen wurde. Da die Hürden der Definition zur politischen Einflussnahme nicht sonderlich hoch sind, kann eine solche bei Stellungnahmen zu konkreten tagespolitischen Themen vorliegen. Da ein Zweckbezug immer gegeben sein muss, darf sich nach diesen Grundsätzen ein Sportverein - bei sehr enger Auslegung - nicht zu einem Thema wie Rassismus oder Klimaschutz äußern. Eine Bürgerstiftung dürfte sich eventuell nicht zu einem örtlichen Klimaprojekt äußern, wenn dieses zeitgleich auch parteipolitisch im Gemeinde- oder Stadtrat diskutiert wird. Wird die Neutralitätspflicht dadurch verletzt, dass eine Partei namentlich genannt wird, wenn sie diejenige ist, die das Klimaprojekt als einzige boykottiert? Es wird daher wiederkehrend zu diskutieren sein, wann die politische Betätigung regelmäßig oder nur gelegentlich erfolgt oder welche Stellungnahme parteipolitisch neutral formuliert ist. Muss sich eine gemeinnützige Organisation gegebenenfalls vor einer öffentlichen Pressemitteilung erkundigen, ob bereits eine politische Partei eine inhaltsgleiche Stellungnahme abgegeben hat, um nicht den Eindruck zu erwecken, es bestünde hier eine Parteinähe? Wann ist eine politische Betätigung einer Umweltorganisation nicht mehr im Hintergrund, wenn diese sich monatelang politisch zu Ereignissen wie dem Hambacher Forst öffentlich äußert?

- Wiederkehrend Abgrenzungen zwischen gelegentlicher und regelmäßiger politischer Betätigung zu diskutieren

Diese Zweifelsfälle wurden teilweise von der Finanzverwaltung entschärft. Das Bundesfinanzministerium hat in seinem Anwendungserlass zur Abgabenordnung im Wesentlichen die Voraussetzungen der Rechtsprechung nachgebildet.¹³ In den Formulierungen findet sich insbesondere die Zweckbezogenheit und Neutralitätspflicht bei der politischen Einflussnahme wieder. Zudem soll diese rein dienenden Charakter aufweisen und muss auch danach im Hintergrund gegenüber der Zweckverwirklichung bleiben. Als zulässige Beispiele werden hier aber auch positiv die *„Einbringung von Fachwissen auf Aufforderung in parlamentarischen Verfahren oder gelegentliche Stellungnahmen zu tagespolitischen Themen im Rahmen der steuerbegünstigten Satzungszwecke“* genannt.

Die Finanzverwaltung hat zumindest erkannt, dass die sehr strenge Anwendung des Gesetzes in Einzelfällen nicht wirklich praktikabel ist. Ergänzend enthält der Erlass auch eine Klarstellung für einige Streitfälle. So solle es nicht beanstandet werden, wenn ein Sportverein sich außerhalb seiner Satzungszwecke gelegentlich für Klimaschutz oder gegen Rassismus bekennt. Die Finanzverwaltung hat hier zumindest erkannt, dass die sehr strenge Anwendung des Gesetzes in Einzelfällen nicht wirklich praktikabel ist. Darin ist eine positive Tendenz zu erkennen.

Nach den aktuellen Zahlen der ZiviZ ist die Relevanz von politischer Betätigung bei Sportvereinen tendenziell geringer. Rechtsunsicherheiten werden besonders häufig von Umwelt- oder Klimaschutzorganisationen

¹³ Siehe Nr. 16 zu § 52 AEAO

wahrgenommen. Da die Finanzverwaltung die Erfordernisse des *in den Hintergrundtretens* und insbesondere auch die Neutralitätspflicht übernommen hat, sind rechtliche Unsicherheiten bei diesen Organisationen weiterhin vorhanden. Es handelt sich hierbei um unbestimmte Rechtsbegriffe, die dem anwendenden Finanzamt einen eigenen Beurteilungsspielraum geben. Die Verantwortung liegt damit bei der Verwaltung. Diese wird eigenverantwortlich Grenzen ziehen müssen. Eine konsistente und einheitliche Anwendung der unbestimmten Vorgaben bei der Beurteilung von Sachverhalten der politischen Betätigung wäre für gemeinnützige Organisationen wünschenswert. Allerdings ist zu erwarten, dass Finanzämter erfahrungsgemäß über die Vorgaben des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) hinaus keine eigenen verbindlichen Anwendungsregelungen verlautbaren werden, sodass insoweit auch keine Rechtssicherheit gewährleistet werden kann. So kam eine Studie aus dem Jahre 2018 zu dem Ergebnis, dass Finanzämter gemeinnützigkeitsrechtliche Fragen sehr unterschiedlich beantworteten.¹⁴

Angekündigte Reform im Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag nimmt ausdrücklich Bezug auf die Frage der Zulässigkeit von politischen Aktivitäten durch gemeinnützige Organisationen und stellt vielversprechende Verbesserungen in Aussicht. Dort heißt es: „Wir modernisieren das Gemeinnützigkeitsrecht (...) und ergänzen gegebenenfalls hierzu auch die einzelnen Gemeinnützigkeitszwecke. (...) Wir wollen gesetzlich klarstellen, dass sich eine gemeinnützige Organisation innerhalb ihrer steuerbegünstigten Zwecke politisch betätigen kann sowie auch gelegentlich darüber hinaus zu tagespolitischen Themen Stellung nehmen kann, ohne ihre Gemeinnützigkeit zu gefährden.“

Abgeleitet werden kann daraus zumindest, dass es gesetzliche Änderungen im Gemeinnützigkeitsrecht geben wird, sodass die steuerlichen Vorschriften der §§ 52 bis 68 AO wohl novelliert werden. Dabei soll insbesondere auch durch einfachgesetzliche Vorschriften Klarheit geschaffen werden, dass eine zweckbezogene politische Betätigung immer erlaubt ist und eine gelegentliche Stellungnahme zu politischen Alltagsthemen wie Rassismus, Migration, Klimaschutz oder Arbeitsschutz auch außerhalb der Satzungszwecke die Gemeinnützigkeit nicht gefährdet.

Da es sich auch nach der Ansicht der Koalitionsparteien um eine gesetzliche „Klarstellung“ handelt, ist eine politische Betätigung auch nach diesem Verständnis bereits jetzt schon erlaubt, eine Vorschrift hätte daher nur deklaratorischen Charakter. Wichtig wäre insgesamt eine präzisierende gesetzliche Formulierung, die klare und verlässliche Voraussetzungen für eine politische Betätigung schafft – sofern möglich.

Perspektiven aus der Rechtsliteratur

Rechtlich unstrittig ist, dass eine vom Satzungszweck losgelöste politische Betätigung gesetzlich nicht zugelassen ist. Denn diese ist kein eigener Katalogzweck des § 52 AO. Grundsätzlich darf jedoch eine gemeinnützige Körperschaft ihre Zwecke durch jegliche Maßnahmen verwirklichen, die

- Eine vom Satzungszweck losgelöste politische Betätigung ist gesetzlich nicht zugelassen (kein eigener Katalogzweck).

¹⁴ Diefenbach-Trommer et al. 2018

der Zweckverwirklichung eines im Katalog genannten Zwecks unmittelbar oder mittelbar dienen. Der erforderliche Zweckbezug folgt aus dem Grundsatz der Ausschließlichkeit (§56 AO). Verboten ist eine politische Betätigung also gesetzlich nicht. Beschränkt wird diese aber durch den sogenannten Grundsatz der Selbstlosigkeit (§ 55 AO). Danach darf eine Körperschaft neben ihren Satzungszwecken keine eigenwirtschaftlichen Ziele verfolgen oder Dritte unangemessen begünstigen. Aus diesem Grundsatz wird auch abgeleitet, dass eine politische Neutralität gewahrt werden müsse.

Die Finanzverwaltung fordert darüber hinaus noch ein „in den Hintergrund treten“ der politischen Betätigung im Verhältnis zur Gesamttätigkeit. Diese strenge Sichtweise wird beispielsweise von Sebastian Unger kritisiert (vgl. Unger/Kirchhain, DStR 2023, S. 1281 ff., 1283). Da sich dieses Erfordernis aus seiner Sicht weder direkt aus dem Gesetz noch aus einem verfassungsrechtlichen Grund ergebe, fordert er ein Nachjustieren des Gesetzgebers. Es bedarf einer klarstellenden Vorschrift, die politische Betätigung erlaubt, die zur Förderung eines gesetzlichen Katalogzwecks aus Sicht der Körperschaft geeignet ist.

In der Literatur finden sich Vorschläge, die politische Betätigung bereits als originären eigenen Zweck im Katalog zu ergänzen (§ 52 AO). Andere befürworten in § 52 Abs. 1 S. 1 AO die Generalklausel „auf demokratischem Gebiet“ einzufügen. Am meisten Anklang findet wohl die Variante, die politische Betätigung als zugelassene Ausnahme im Rahmen der unschädlichen Betätigung zu definieren (§ 58 AO). Dabei sollte jedoch stets bedacht werden, dass es schwierig sein wird, die von der finanzgerichtlichen Rechtsprechung geforderten Maßstäbe wesentlich aufzuweichen. So gibt Birgit Weitemeyer, Professorin für Steuerrecht an der Bucerius Law School, zu Recht zu bedenken, dass dann konsequenterweise aus dem verfassungsrechtlich garantierten Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien (Art. 21 GG) für solche Organisationen die gleichen engen Grenzen für die Abzugsfähigkeit von Spenden gelten müssten sowie die Finanzierung entsprechend der §§ 21 ff. PartG offengelegt werden müssten.¹⁵

Letztlich wird deutlich, dass eine gesetzliche Novellierung vermutlich erfolgen, aber die Anforderungen nicht wesentlich erleichtern wird. Gemeinnützige Organisationen sollten daher bei der politischen Betätigung beachten, dass stets die Zweckverwirklichung im Fokus steht, sie aber keine Parteien sind. Der Zweckbezug ist daher immer zu dokumentieren und die Aktivität sollte, stand heute, immer ein Begleitmittel zum übergeordneten Satzungszweck darstellen. Die klare Grenze des Umfangs wird in Abstimmung mit dem Finanzamt erfolgen müssen. Ob diese Voraussetzung nach dem neuen Gesetz fällt und verfassungsrechtlich zu rechtfertigen wäre, bleibt abzuwarten.

¹⁵ Weitemeyer 2019

4. Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Ergebnisse des ZiviZ-Survey 2023 zu wahrgenommenen Gefahren politischer Betätigung für den Gemeinnützigkeitsstatus verdeutlichen insbesondere drei Aspekte:

1. **Verunsicherung besteht in ganz unterschiedlichen Segmenten der Zivilgesellschaft:** Betroffen sind keineswegs nur NGOs im politischen Berlin, sondern Organisationen in ganz unterschiedlichen Bundesländern, räumlichen Kontexten (Stadt, Land) und Rechtsformen.
2. **Engagementfelder sind unterschiedlich stark betroffen:** Im Umweltschutz und in der internationalen Solidarität nehmen Organisationen Gefahren am häufigsten wahr. Dennoch sollten die großen Engagementfelder - Sport, Kultur und Bildung – nicht aus dem Blick geraten. Diese machen zusammen über die Hälfte der betroffenen Organisationen aus. Besonders problematisch ist, dass gerade Organisationen betroffen sind, die sich – unabhängig von ihrer Verortung in den Engagementfeldern - aktiv für den Klimaschutz einsetzen möchten.
3. **Zusammenhang mit politischen Beteiligungsformen:** Insbesondere die Teilnahme an Demonstrationen und Unterschriftenaktionen wird als Gefährdung für den Gemeinnützigkeitsstatus wahrgenommen. Doch auch unter Organisationen, die *diskreteren* Beteiligungsformen in demokratischen Prozessen nachgehen, sind diese Sorgen verbreitet.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse besteht Handlungsbedarf auf unterschiedlichen Ebenen. Sicherlich erfordert die Thematik eine rechtliche Klarstellung. Ein Teil der bestehenden Verunsicherung ist aber auch darauf zurückzuführen, dass Organisationen mit den bereits bestehenden Handlungsspielräumen unzureichend vertraut sind. Im Folgenden werden für verschiedene Akteursgruppen Handlungsempfehlungen formuliert, um den Bedenken der Organisationen vorzubeugen.

Handlungsempfehlungen für die Engagementförderung

- **Rechtssicherheit schaffen:** Politische Entscheidungsträger sollten im Rahmen der angekündigten Reform des Gemeinnützigkeitsrechts möglichst klare gesetzliche Regelungen schaffen, die eine zweckbezogene politische Betätigung ermöglichen. Dies sollte insbesondere die Möglichkeit beinhalten, sich auch zu tagespolitischen Themen zu äußern, ohne die Gemeinnützigkeit zu gefährden. Durch präzise Formulierungen und klare Kriterien wird es den Organisationen erleichtert, ihre Aktivitäten im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben zu gestalten.
- **Dialog mit der Zivilgesellschaft suchen:** Politische Entscheidungsträger sollten einen engen Dialog mit der Zivilgesellschaft führen,

um deren Bedürfnisse und Anliegen in Bezug auf politische Aktivitäten zu verstehen. Dies ermöglicht eine praxisnahe Gestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und berücksichtigt die Vielfalt der Engagementfelder und Herausforderungen.

Handlungsempfehlungen für die Finanzverwaltung

- **Einheitliche Auslegung:** Finanzämter sollten sich darum bemühen, eine einheitliche Auslegung der Vorschriften zum Gemeinnützigkeitsrecht in Bezug auf politische Aktivitäten zu gewährleisten.
- **Beratungsangebote und Dialogbereitschaft:** Finanzämter können spezifische Beratungsangebote entwickeln, um gemeinnützige Organisationen bei der steuerlichen Behandlung ihrer politischen Aktivitäten zu unterstützen. Dies kann in Form von Informationsveranstaltungen, Leitfäden oder persönlichen Beratungsgesprächen erfolgen. Austausch zwischen Finanzämtern und gemeinnützigen Organisationen sollte kontinuierlich stattfinden, um aufkommende Fragen und Probleme zu besprechen.

Handlungsempfehlungen für gemeinnützige Organisationen

- **Klare Satzung:** Eine Organisation sollte eine klare und präzise Satzung haben, die ihre gemeinnützigen Zwecke definiert und den Rahmen für ihre Aktivitäten festlegt. Dabei sollte die politische Betätigung im Einklang mit den gemeinnützigen Zielen stehen und als begleitende Maßnahme zur Zweckverwirklichung verstanden werden.
- **Transparenz und Dokumentation:** Organisationen sollten ihre politischen Aktivitäten transparent gestalten und ihre Zweckbezogenheit dokumentieren. Es ist ratsam, öffentliche Stellungnahmen zu politischen Themen gezielt mit dem Bezug zu den eigenen Satzungszwecken zu verknüpfen.
- **Dialog mit dem Finanzamt suchen:** Organisationen sollten proaktiv einen konstruktiven Dialog mit dem zuständigen Finanzamt suchen. Bei Unsicherheiten oder komplexen Sachverhalten können Organisationen eine Vorabklärung oder verbindliche Auskunft einholen, um Klarheit über die steuerliche Behandlung ihrer Aktivitäten zu erhalten.

Handlungsempfehlungen für Verbände und Engagementinfrastruktureinrichtungen

- **Schulungsprogramme entwickeln:** Verbände und andere Einrichtungen der Engagementförderung sollten Schulungsprogramme anbieten, die speziell auf die Herausforderungen und rechtlichen Aspekte im Zusammenhang mit politischen Aktivitäten von gemeinnützigen Organisationen zugeschnitten sind.

- **Bereitstellung rechtlicher Expertise:** Außerdem könnten Rechtsexpertinnen und -experten Organisationen mit Fachkenntnissen im Gemeinnützigkeitsrecht zu Seite stehen. Expertinnen und Experten könnten auch Fallstudien bereitstellen und praktische Ratschläge zur Navigation durch die rechtlichen Vorschriften geben.

Literatur

Berliner Zeitung (2023). Vorbild Attac: AfD will Amadeu-Antonio-Stiftung Gemeinnützigkeit aberkennen lassen. Online abrufbar unter:

<https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/berlin-vorbild-attac-afd-will-amadeu-antonio-stiftung-gemeinnuetzigkeit-aberkennen-lassen-streit-um-angebliche-diffamierung-der-partei-durch-linke-stiftung-li.331973>

Diefenbach-Trommer, S., Marré, J., Klugkist, J.-H., Schmidt, M. (2018). Engagiert euch nicht? Wie das Gemeinnützigkeitsrecht politisches Engagement erschwert, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE). Online abrufbar unter: https://www.b-b-e.de/fileadmin/Redaktion/06_Service/02_Publikationen/2018/2018-bbe-reihe-arbeitspapiere-005.pdf

Handelsblatt (2019). Union legt gegen die Umwelthilfe nach. Online abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gemeinnuetzigkeit-union-legt-gegen-die-umwelthilfe-nach/24060728.html>

Kirchhain, C. & Unger, S. (2023). Mehr Fortschritt wagen - was der Gesetzgeber im Gemeinnützigkeitsrecht reformieren sollte, DStR, S. 1281 ff.

Porschlegel, S. & Jürgensen, P. (2020). Brücken bauen für die Demokratie. Zum Verhältnis von Parteien und Zivilgesellschaft. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung. Online abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/16172.pdf>

Schubert, S., Tahmaz, B., Krimmer, H. (2023). Zivilgesellschaft in Krisenzeiten: Politisch aktiv mit geschwächten Fundamenten. Berlin: ZiviZ im Stifterverband. Online abrufbar unter: https://www.ziviz.de/sites/ziv/files/ziviz-survey_2023_trendbericht.pdf

Süddeutsche Zeitung (2019). Campact verliert Status der Gemeinnützigkeit. Online abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/campact-attac-gemeinnuetzig-spenden-spendenquittung-1.4649829>

Weitemeyer, B. (2019). Zur Zulässigkeit politischer Betätigungen von gemeinnützigen Organisationen nach dem Attac-Urteil des BFH, npoR, 200 2019: 97 ff.

Impressum

Herausgeber

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e.V.
Baedekerstraße 1 · 45128 Essen
T 0201 8401-0 · mail@stifterverband.de
www.stifterverband.org

Redaktion

Peter Schubert
peter.schubert@stifterverband.de
T 030 322982576

in Zusammenarbeit mit

