

Adrian Oeser

Maulkorb für Attac

Ist Globalisierungskritik gemeinnützig? Lange Zeit war dies so. Doch seit nunmehr fast zwei Jahren streitet der Trägerverein von Attac mit dem Frankfurter Finanzamt darum, seine Bildungsarbeit weiterhin als gemeinnützig anerkannte Organisation leisten zu können. Anfang dieses Jahres nun gab die Behörde bekannt, bei ihrer Entscheidung zu bleiben und Attac die Gemeinnützigkeit endgültig zu entziehen. Der Vorwurf: Attac äußere sich allgemeinpolitisch, und das sei mit dem Status der Gemeinnützigkeit nicht vereinbar.

Für die Organisation hätte dies einschneidende Folgen: Sie verlöre die Genehmigung, steuermindernde Spendenbescheinigungen auszustellen, ihre Mitglieder könnten Beiträge und Spenden nicht mehr steuerlich geltend machen. Zudem könnte Attac keine öffentlichen Gelder mehr beantragen, für die der gemeinnützige Status Voraussetzung ist. Daher klagt Attac vor dem Finanzgericht Kassel gegen die Entscheidung des Finanzamtes – und bekommt zahlreichen Zuspruch aus der Zivilgesellschaft. Denn die aktuelle Auseinandersetzung betrifft nicht nur Attac: Generell hat sich die gesellschaftliche Rolle von Vereinen erheblich verändert, nicht jedoch der rechtliche Rahmen.

Das berührt grundsätzliche Fragen: Dürfen sich gemeinnützige Vereine politisch engagieren? An welchen Orten findet in modernen Demokratien politische Willensbildung statt – und ist das Monopol der Parteien darauf nicht längst von der Wirklichkeit überholt? Fest steht: Die demokratische Gesellschaft ist darauf angewiesen, dass sich Menschen bürgerschaftlich engagieren und an politischen Debatten ak-

tiv teilnehmen – ob es nun um den Bau eines Bahnhofs oder um transnationale Abkommen wie TTIP oder CETA geht. Dessen ungeachtet geraten gemeinnützige Vereine wegen politischer Tätigkeiten immer wieder in Konflikt mit lokalen Behörden. Und bei Attac machte ein Finanzamt jetzt sogar erstmals bei einer großen Organisation Ernst. Nun fürchten viele Engagierte, dass dieser Fall Schule machen und auch andere NGOs betreffen könnte. Wie berechtigt diese Angst ist, zeigt die aberkannte Gemeinnützigkeit des ebenfalls in Frankfurt ansässigen Vereins Doña Carmen, der sich für die Rechte von Sexarbeiterinnen einsetzt. Auch hier argumentiert das Finanzamt, der Verein betätige sich „zu politisch“. Gerade kleine Vereine kann eine Aberkennung der Gemeinnützigkeit schnell die Existenz kosten. Denn schon während des Einspruchsverfahrens können sie nicht mehr auf die Gemeinnützigkeit zurückgreifen. Und auch der verbale Angriff des CDU-Bundestagsabgeordneten Joachim Pfeiffer auf die Arbeit der Kampagnenorganisation Campact lässt aufhorchen.¹ Pfeiffer kritisierte öffentlich, dass Campact trotz seiner politischen Arbeit gemeinnützig ist – passend abgestimmt zur turnusgemäß stattfindenden Überprüfung durch das Finanzamt.

Wo bildet sich politische Meinung?

Um offiziell als gemeinnützig zu gelten, müssen Vereine sich in ihrer Satzung gesetzlich definierten gemeinnützigen

¹ Vgl. Andreas Zielcke, *Aktivismus unerwünscht*, in: „Süddeutsche Zeitung“, 14.2.2016.

Zwecken widmen. Diese wurden 2009 standardisiert und auf 25 beschränkt: Dazu zählen unter anderem die Förderung von Bildung, des Naturschutzes und des demokratischen Staatswesens oder auch die Heimatpflege und der Schutz von Ehe und Familie. Nicht zuletzt gehört dazu auch die „Förderung bürgerschaftlichen Engagements“², was sich jedoch letztlich als Tautologie entpuppt, da sich das Engagement ausschließlich auf die übrigen als unpolitisch definierten Satzungszwecke richten darf. Politische Zwecke, wie die „Beeinflussung der politischen Meinungsbildung“ oder die „Förderung politischer Parteien“, zählen „grundsätzlich nicht zu den gemeinnützigen Zwecken“, heißt es im Anwendungserlass zur Abgabenordnung des Bundesfinanzministeriums (AEAO).³ Etwas gelockert wird dieses Politikverbot dadurch, dass eine „gewisse Beeinflussung der politischen Meinungsbildung“⁴ geduldet wird. Die politische Tätigkeit darf jedoch nur einen kleinen Teilbereich der Vereinstätigkeit bilden und muss den Satzungszwecken dienen – im Falle Attacs sind das die Förderung von Bildung, Wissenschaft und Forschung, des Naturschutzes, der internationalen Gesinnung und des demokratischen Staatswesens. Die Satzung von Attac wurde 2006 als gemeinnützig anerkannt und hat seitdem Bestand. Das Finanzamt moniert dementsprechend, dass die „tatsächliche Geschäftsführung“ des Vereins nicht auf die Satzungsziele ausgerichtet sei und der Verein entgegen seiner Satzung politische Ziele verfolge.

Historische Altlast

Der Vorbehalt gegenüber politischer Arbeit von gemeinnützigen Vereinen ist historisch begründet. Ins Leben gerufen wurde der Status der Gemein-

nützigkeit und die damit verbundene Steuererleichterung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. So sollten Organisationen unterstützt werden, die staatliche Aufgaben übernehmen. Die Gemeinnützigkeit sollte der Förderung von Wohlfahrt, Erziehung und Hilfe für Bedürftige dienen. Politik hingegen sollte Sache des Staates und seiner Parteien bleiben. Seitdem hat sich die Gesellschaft jedoch grundlegend verändert, und die Zivilgesellschaft nimmt auch in politischen Auseinandersetzungen eine zentrale Rolle ein.

Dennoch wurde in den 1980er Jahren im Zuge der Flick-Affäre noch einmal die Trennung von Gemeinnützigkeit und Politik festgeschrieben: Damals waren über Vereine Spenden gesammelt worden, die der Parteienfinanzierung dienten. Aus diesem Grund ist es gemeinnützigen Vereinen heute untersagt, Parteien ideell oder auch nur mit kleinen Geldbeträgen zu unterstützen. Während diese Einschränkung sinnvoll ist, führt die inhaltliche Trennung von Politik und Gemeinnützigkeit jedoch zu den nun akut gewordenen Problemen. Sie ist schlicht überholt.

Die davon (potentiell) betroffenen Vereine lassen sich in zwei Gruppen unterscheiden: eine, deren politische Tätigkeit unmittelbar einem Satzungszweck zuzuordnen ist, und eine, bei der dies nicht möglich ist.

Die Vereine der ersten Gruppe – das beste Beispiel sind hier Umweltschutzorganisationen – folgen im Wortlaut einem gesetzlich festgeschriebenen Satzungszweck, beispielsweise dem Schutz der Natur. Experten vertreten in ihrem Fall einhellig die Position, dass eine politische Betätigung im Sinne der Vereinsziele die Gemeinnützigkeit nicht gefährdet, und verweisen auf den Bundesfinanzhof (BFH), die höchstrichterliche Instanz in Gemeinnützigkeitsstreitigkeiten. So stellte der BFH in den vergangenen Jahren mehrmals klar, dass ein politisches Engagement der Gemeinnützigkeit nicht im

2 Paragraph 52 AO.

3 AEAO zu Paragraph 52 AO, Randnummer 15.

4 Ebd.

Wege steht, wenn die Politik nur das Mittel zur Erreichung der Satzungsziele ist und nicht zum Zweck an sich wird. Dennoch können sich diese Vereine nicht völlig sicher fühlen: Nur ein Klageverfahren bietet die Möglichkeit, sich gegen ein Finanzamt zu wenden, das sich nicht an diese Rechtsprechung hält oder einen Vorwurf erhebt, der juristisch noch nicht ausbuchstabiert wurde. Ein solches Verfahren aber zieht sich mitunter über Monate oder gar Jahre hin und übersteigt schnell die finanziellen Möglichkeiten gerade kleiner Vereine, die in dieser Zeit bereits auf alle Vorteile der Gemeinnützigkeit verzichten müssen.

Noch schwieriger könnte es für Vereine der zweiten Gruppe werden. Für sie ist Attac das beste Beispiel. Das Frankfurter Finanzamt wirft Attac vor, Tätigkeiten nachzugehen, die von keinem gesetzlich definierten gemeinnützigen Zweck gedeckt seien, und nennt als Beispiel die Forderung nach einer Finanztransaktionssteuer – ein Gründungsthema von Attac. Es ist tatsächlich schwierig, aus den vage formulierten Satzungszwecken konkrete Tätigkeiten abzuleiten, die eine solche Forderung decken. Attac argumentiert aber, Themen globaler Finanzpolitik seien dem Satzungszweck der „Bildung“ zuzuordnen, deren praktischer Ausdruck auch politische Forderungen und Aktionen sein können. Bislang gibt es keinen Satzungszweck, der die Forderung nach einer Besteuerung von Börsengeschäften exakter beschreiben würde – wie etwa „soziale Gerechtigkeit“. Die Frankfurter Behörde geht deshalb sogar so weit, die Vereinssatzung von Attac grundsätzlich nachträglich in Frage zu stellen. Vereine dieser zweiten Gruppe stehen damit vor einer doppelten Herausforderung: Sie müssen beweisen, dass sich ihre Tätigkeiten aus den Satzungszwecken herleiten, und gleichzeitig eine Auseinandersetzung darum führen, ob es legitim war, zur Erreichung dieser Zwecke politische Mittel eingesetzt zu

haben. Davon betroffen können Vereine sein, die sich beispielsweise für Menschenrechte, Frieden, soziale Gerechtigkeit, Homosexuellenrechte oder gegen Diskriminierung einsetzen: All diese Ziele sind nicht als gemeinnützige Satzungszwecke anerkannt.

Für beide Gruppen gilt, dass nach der Rechtsprechung des BFH immer ein Mittel-Zweck-Verhältnis zwischen Politik und Satzungszielen gewahrt werden muss. Wann dies der Fall ist, bleibt jedoch Auslegungssache. Denn die Finanzämter finden im Gesetz keine klaren Regeln, wie sie zu entscheiden haben. Das führt zu bundesweit mitunter sehr unterschiedlichen Interpretationen des rechtlichen Rahmens und somit zu einem unterschiedlich restriktiven Vorgehen. So bleibt unklar, ab wann die Verfolgung „politischer Ziele“ den „Mittelpunkt der Tätigkeit“⁵ eines Vereins bildet, ab wann er „allgemeinpolitische Ziele“⁶ verfolgt oder politische Mittel nicht mehr den Satzungszwecken dienen, sondern selbst zum Ziel der Vereinstätigkeit werden. Konkret stehen gemeinnützige Vereine damit vor der Frage, ob sie es riskieren können, eine Demonstration oder Unterschriftenkampagne zu organisieren und sich in tagespolitische Themen einzumischen. Dass diese Unsicherheit die Arbeit der Vereine hemmt, erklärt sich von selbst.

Eine politische Debatte ist nötig

Für die Allianz „Rechtssicherheit in der politischen Willensbildung“ geht es daher nicht mehr nur um Steuerrecht, sondern um die Frage, wie und von wem Gesellschaft gestaltet werden kann. Die in der Allianz vereinten mehr als 60 Vereine und Stiftungen partizipieren allesamt an der politischen Willensbildung und fordern eine zeitgemäße Regelung der Gemeinnüt-

⁵ Begründung für die Aberkennung der Gemeinnützigkeit des Vereins Doña Carmen.

⁶ Begründung im Fall Attac.

zigkeit. Solange politisch arbeitende Vereine keine Rechts- und Planungssicherheit haben und aufgrund ihrer Tätigkeiten um ihre Existenz fürchten müssen, sei die Rolle und Schlagkraft wichtiger zivilgesellschaftlicher Akteure in Gefahr. Die Argumentation des Finanzamts im Fall Attac lässt sich, so Stefan Diefenbach-Trommer, Sprecher der Allianz, folgendermaßen zusammenfassen: „Die Zivilgesellschaft, die von gemeinnützigen Vereinen getragen wird, soll bei politischen Fragen nicht mitmachen.“

Ganz anders sieht das für finanzkräftige Lobbygruppen aus, die in Hinterzimmern entscheidend die politische Debatte im Land mitgestalten: Im Gegensatz zu diesen Mit- und Gegenspielern sind die ökonomischen Ressourcen der gemeinnützigen zivilgesellschaftlichen Akteure oft gering. Denn sie vertreten nicht die Interessen eines Wirtschaftszweiges oder einer Berufsgruppe, sondern engagieren sich selbstlos auf einer Sachebene für Teilbereiche der Gesellschaft.⁷

Da Vereine auf Mitgliedsbeiträge und Spenden angewiesen sind, sorgen der Status der Gemeinnützigkeit und die damit verbundene steuerliche Absetzbarkeit von Spenden wenigstens für ein gewisses Maß an Chancengleichheit in der zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzung. Damit das so bleibt, ist eine Veränderung der gesetzlichen Grundlagen nötig. Diese sollten garantieren, dass gemeinnützige Vereine sich politisch äußern dürfen und der Einsatz politischer Mittel legitim ist. Explizit sollte die Beteiligung an der politischen Willensbildung hinzugefügt werden. Um Vereine wie Attac rechtlich noch besser abzusichern, müssten den bislang geltenden gemeinnützigen Satzungszwecken weitere hinzugefügt werden, bei-

spielsweise die Förderung von Grundrechten, Frieden, sozialer Gerechtigkeit, Klimaschutz, Menschenrechten und der Rechte sexueller Minderheiten. Diese Zwecke sollten durch neue ergänzt werden können, wenn gesellschaftliche Entwicklungen es erfordern. Zu streichen wäre ein Passus, der Finanzämter dazu anhält, Vereinen die Gemeinnützigkeit zu entziehen, die vom Verfassungsschutz als extremistisch eingestuft werden. Denn der Begriff „Extremismus“ ist politisch umstritten, wissenschaftlich fragwürdig rückgebunden und kann damit als politisches Instrument genutzt werden.⁸

Ein neuer Modus Operandi könnte Finanzämtern zudem vorschreiben, vor der Aberkennung der Gemeinnützigkeit mit betroffenen Vereinen in Dialog zu treten und ihnen so die Möglichkeit zu geben, ihre Tätigkeit anzupassen. Dadurch könnten diese auf eine drohende Aberkennung reagieren, ohne dass sofort eine existenzielle Bedrohung im Raum steht.

Sollte sich hingegen die restriktive Auslegung des Frankfurter Finanzamtes durchsetzen, droht eine Schwächung zivilgesellschaftlicher Akteure. Diese aber sind insbesondere in den aktuellen politischen Debatten unverzichtbar, denn die Parteien haben das Monopol auf die politische Willensbildung längst verloren. Anstatt demokratisches, bürgerschaftliches Engagement zu sanktionieren, sind gerade sie deshalb aufgefordert, für rechtliche Sicherheit zu sorgen. Andernfalls droht die politische Auseinandersetzung der Bundesrepublik eintöniger und alternativer zu werden. Das aber würde jene stärken, die auf die komplexen Herausforderungen unserer Zeit vermeintlich einfache Antworten geben und mit ihrer Hetze geistige Brandstiftung betreiben – nämlich Pegida, AfD und Co.

7 Es gibt allerdings Vereine, deren Tätigkeit durchaus fraglich ist, z.B. die „Deutsche Gesellschaft für Wehrtechnik“. Siehe: WDR, Die Story, „Steuerfrei e.V. – Millionengeschäfte mit der Gemeinnützigkeit“.

8 Vgl. Christoph Kopke und Lars Rensmann, Die Extremismus-Formel. Zur politischen Karriere einer wissenschaftlichen Ideologie, in: „Blätter“, 12/2000, S. 1451-1462.