

Welchen Rechtsrahmen braucht die Zivilgesellschaft? Ein Plädoyer für ein einheitliches Zivilgesellschaftsrechtsbuch

Rupert Graf Strachwitz

Das Problem

»Das Vereinsrecht im BGB ist das Recht der Skat-, Kegel-, Sauf- und Rauchvereine!« So kritisierte der Abgeordnete Arthur Stadthagen 1899 den entsprechenden Abschnitt, als der Entwurf des BGB im Reichstag beraten wurde. Es nützte nichts. Der Abschnitt (§ 21 ff.) blieb so wie er war, im Wesentlichen bis heute, und so blieb auch das Problem, das Stadthagen erkannt hatte, bis heute bestehen. Es war die Zeit des beginnenden Wohlfahrtsstaates und der damit einhergehenden Marginalisierung der Vereine und Stiftungen, des Ehrenamts und der Bürgergesellschaft. Schon 1847 hatten sich die der evangelischen Kirche nahestehenden Wohlfahrtseinrichtungen zu einem Dachverband zusammengeschlossen, um gemeinsam dem Staat besser gegenüberzutreten zu können. 1897 folgte auf katholischer Seite die Gründung des Deutschen Caritasverbandes. Beide Verbände hatten jedoch nicht vermocht, auf die Gestaltung des Vereinsrechts Einfluss zu nehmen. Dieses war auf ihre Bedürfnisse nicht abgestellt, und auch daran hat sich bis heute nichts geändert. Auch für einen Großverein wie den ADAC mit 19 Millionen Mitgliedern passt vieles nicht, was vor über 100 Jahren für die Kegelvereine erdacht wurde.

Den Stiftungen geht es nicht besser. Zwar wurde die im 19. Jahrhundert entwickelte Konstruktion der eigentümerlosen, vom Staat beaufsichtigten rechtsfähigen Stiftung im BGB zur Regelform der Stiftung hochstilisiert. Dies entsprach aber nicht der Realität des Stiftungswesens, die damals – wie heute – auch ganz andere Formen kannte. Das (in § 87) festgeschriebene Aufhebungsrecht des Staates wurde seitdem zweimal in großem Stil in skandalöser Weise missbraucht (in der Nazi-Zeit zur Auslöschung der von jüdischen Mitbürgern gegründeten Stiftungen und in der DDR zur Beseitigung des Stiftungswesens insgesamt) und blieb dennoch bis heute bestehen.

Auch das 1921 erstmals reichseinheitlich gefasste (steuerliche) Gemeinnützigkeitsrecht folgt bis heute in seinen Grundzügen einer 100 Jahre alten Auffassung vom Rang und der Stellung gemeinwohlorientierter Körperschaften in der Gesellschaft. Was Gesetzgeber und Verwaltung bis heute Privilegierung, Begünstigung oder sogar Vergünstigung nennen, mag vielleicht zum gnadenspendenden Fürstenstaat der Vormoderne gepasst haben, der dies freilich in der Regel eher großzügig handhabte. Zum demokratischen Gemeinwesen passt es nicht, dass selbstorganisierte Gemeinwohllakteure sich ständig sagen lassen müssen, sie würden ein Privileg genießen. 1941 (!) überarbeitet und bis heute immer mehr akribisch durchgestaltet und administriert, ist das Gemeinnützigkeitsrecht unwidersprochen zur Folie geworden, vor der sich zivilgesellschaftliches Handeln vollziehen soll, begleitet von einem ständigen und in den letzten Jahren stark gestiegenen Misstrauen der Finanzverwaltung.

Nicht, was man sich als Beitrag zum sozialen Wandel selbstermächtigt ausgedacht hat, soll beispielsweise in der Satzung stehen, sondern ein Stichwort aus der unübersichtlichen, stellenweise skurrilen Liste gemeinnütziger Zwecke, damit der für derlei Dinge gar nicht ausgebildete Finanzbeamte sich zurechtfindet.

Was »die Förderung der internationalen Gesinnung und der Toleranz auf allen Gebieten der Kultur« (§ 52 Abs. 2 Ziff. 13 AO) tatsächlich bedeuten soll, ahnt freilich auch sonst niemand so recht, zumal wenn es mit dem berühmten »strukturellen Inlandsbezug« kombiniert wird, der – relativ neuen – Bestimmung, dass eine gemeinnützige Tätigkeit im Ausland »auch zum Ansehen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland« beitragen soll (§ 51 Abs. 2 AO). Was gilt? Internationale Gesinnung oder nationalistischer Anspruch? Selbst zuständige Landesbehörden haben eingeräumt, dass das nicht vollziehbar ist. Unverständlich ist auch die Norm, eine Körperschaft erfülle dann gemeinnützige Zwecke, »wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern« (§ 52 Abs. 1 Satz 1 AO). Was, um Gottes willen, soll das heißen?

In anderen Ländern hat man längst auf die Entwicklungen des letzten Jahrhunderts reagiert. In Mittel- und Osteuropa wurde in der Regel nach 1990 ein modernes zivil- und steuerrechtliches Zivilgesellschaftsrecht aus einem Guss geschaffen (dass dieses in manchen Ländern in jüngster Zeit modifiziert wird, um die Tätigkeit der Zivilgesellschaft zu beschränken, steht auf einem anderen Blatt und ist zutiefst zu bedauern.) Aber auch Großbritannien, das seine einschlägigen Normen bis auf das Jahr 1601 zurückführt, hat vor Jahrzehnten mit den *Charity Commissions* für England und Wales, Schottland und Nordirland Fachbehörden geschaffen, die den Beitrag einer Organisation zum Gemeinwohl besser beurteilen können und den Status der Nicht-Besteuerung an die Tätigkeit auf einer übersichtlichen Zahl von grob definierten Feldern und an das Ausschüttungsverbot gebunden, das sich viel leichter definieren und überprüfen lässt.

Deutschland verharrt auch im 21. Jahrhundert, allem Gerede von der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zum Trotz, im Zustand des paternalistischen Überwachungsstaates, definiert kleinteilig 76 verschiedene gemeinnützige Ziele in 25 willkürlich zusammengesetzten Ziffern (§ 52 Abs. 2 AO) und klammert sich an überkommene, weder versteh- noch vollziehbare unbestimmte Rechtsbegriffe. Weder der zivil- noch der steuerrechtliche Rahmen genügen, kurz gesagt, den Anforderungen, denen sich die moderne Zivilgesellschaft gegenüber sieht. Das Schlimmste ist, dass sich Parlament, Regierung und Verwaltung nach wie vor der überfälligen grundlegenden Revision konsequent verweigern und die Gemengelage aus Klientelpolitik, Anreiz- und Steuerungspolitik zugunsten eigener Ziele und Überwachungs politik unverdrossen weiter pflegen.

Lösungsansätze

Schon als in den späten 1980er Jahren eine Kommission einige eklatante Schwachstellen benannte, war die Verwaltung nicht geneigt, darauf einzugehen. Bis 1998 wurde der Stillstand kultiviert. Vorstöße, namentlich von Antje Vollmer, die hoffte, über eine Reform des Stiftungsrechts eine Gesamtreform des Zivilgesellschaftsrechts anstoßen zu können, blieben erfolglos. Erst die 1998 neu ins Amt gewählte Koalitionsregierung von SPD

und Bündnis 90/Grüne, machte sich daran, vorsichtig erste Reformschritte zu gehen. 1999 wurde eine Enquete-Kommission des Bundestages mit dem programmatischen Titel ›Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements‹ eingesetzt. Nicht nur der Begriff ›Zukunft‹ sollte Programm sein; auch ›bürgerschaftliches Engagement‹ tauchte hier erstmals in einem öffentlichen Zusammenhang auf und ersetzte den althergebrachten, aber diffusen Begriff ›Ehrenamt‹. Es kam, so ließ sich folgern, auf den politischen Stellenwert, nicht auf billige, weil unbezahlte Dienstleistungen an.

Hierzu hatte 1997 die EU-Kommission in einer wegweisenden ›Mitteilung über die Rolle der Vereine und Stiftungen in Europa‹ dezidiert Stellung genommen, indem sie ausdrücklich neben den Dienstleistungen auch die Themenanwaltschaft, die Selbsthilfe und die Mittlerfunktion als gleichrangige Aufgaben für Vereine und Stiftungen benannte. Es verwundert kaum, dass der Rat die Annahme als Weiß- oder Grünbuch ablehnte, sodass nur die niedrigerrangige Veröffentlichung als Mitteilung übrig blieb. Daran änderte auch die Tatsache nichts, dass sich einige sozialdemokratische Regierungschefs, darunter Tony Blair und Gerhard Schröder, mit der »zivilen Bürgergesellschaft« befassten und versuchten, den zivilgesellschaftlichen Erfahrungsschatz der Wendezeit für eine Weiterentwicklung der Gesellschaft zu nutzen. Die Widerstände waren zu groß. Sie kamen aus der Verwaltung, den Parlamenten, den Parteien, den Gewerkschaften und erstaunlicherweise auch aus der sich gerade erst formierenden Zivilgesellschaft selbst. Angst vor der Überwindung des bequemen korporatistischen Zustands beherrschte die Debatte.

Während Verwaltung, Parlamente und Parteien Machteinbußen und die Gewerkschaften die Eingruppierung in eine größere Arena fürchteten, fehlte es in der Zivilgesellschaft noch an dem Bewusstsein der Zusammengehörigkeit. Zudem waren ihre Vertreter durch jahrzehntelange Übung auf zähe Verhandlungen zur Erlangung kleiner und kleinster zusätzlicher Vorteile – in der Regel steuerlicher Art, aber auch im Bereich von Subventionen – programmiert und im Hinblick auf neue Perspektiven oder gar disruptive Innovationen nicht sprechfähig. Den neuen sozialen Bewegungen hingegen, die durchaus in der Lage waren, weitergehende Ideen zu formulieren, wurde seitens des politisch-administrativen Systems so sehr misstraut, dass ein vernünftiger Dialog nicht zustande kommen konnte. Die Verwaltung selbst hatte, anders als es deutscher Tradition durchaus entsprochen hätte, keinerlei schlüssiges Reformkonzept anzubieten, sondern beschränkte sich auf den Erhalt des *Status Quo* und die Abwehr von Vorschlägen jedweder Art. Dass sich letzteres bis heute fast unvermindert gehalten hat, gehört zu den traurigsten Erfahrungen der letzten 15 Jahre.

Unter diesen Vorzeichen war es nicht verwunderlich, dass die sogenannten Reformen des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts (im wesentlichen 2000, 2007, 2013) und des Stiftungsrechts (2002) zu kleinen Veränderungen, aber nicht zu einer Grundrevision führten. Zudem revidierte die SPD ab 2002 wohl unter dem Einfluss der Gewerkschaften ihre Haltung. Das Thema Zivilgesellschaft verschwand von der politischen Agenda und ist bis heute dorthin nicht zurückgekehrt, allen Sonntagsreden ebenso zum Trotz wie den entscheidenden Leistungen, die die Zivilgesellschaft bei der Mitgestaltung von politischen Themen und im Dienst an der Gemeinschaft,

beispielsweise bei der Betreuung von Flüchtlingen, erbracht hat. Die Skepsis der zu dieser Zeit auch politisch dominierenden Wirtschaft gegenüber einer starken Zivilgesellschaft und das vollständige Desinteresse der Medien trugen dazu ebenso bei wie die zunächst noch spärliche wissenschaftliche Begleitung. Dass bis heute keine Partei diese Thematik auf ihre Fahnen geschrieben hat, tut ein Übriges. Es blieb und bleibt bei Klientelpolitik und mühsam ausgehandelten Kleinstreformen.

Debattenbeiträge, wie sie 2002 die Enquete-Kommission und später viele andere vorlegten, darunter der wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister der Finanzen, das Maecenata Institut und das Bündnis für Gemeinnützigkeit, ein Netzwerk, zu dem sich 2005 die Dachverbände der traditionellen Träger gemeinnütziger Aufgaben und Einrichtungen zusammenschlossen, wurden kommentarlos abgelegt, mit falschen Behauptungen angegriffen oder mit flapsigen Bemerkungen («An den Vereinen wird nicht geschnippelt!») vom Tisch gewischt. Seit 2002 hat keine Bundesregierung und keine maßgebliche Partei ein Reformkonzept vorgelegt, das diesen Namen verdient hätte.

Bedarfe

Vor der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, die im September 2017 stattfinden wird, ist weiterhin nicht erkennbar, dass sich die Parteien, die sich zur Wahl stellen, irgendwelche Gedanken zur Reform des Zivilgesellschaftsrechts gemacht hätten. In den Wahlprogrammen werden wie immer ein paar wohlfeile Sätze zur Förderung des Ehrenamts und/oder bürgerschaftlichen Engagements zu finden sein, obwohl selbst hartgesottene Verbandsfunktionäre kaum noch wie noch vor wenigen Jahren den Mandatsträgern mit klientelistischen Subventions- und Steuerbefreiungsforderungen in den Ohren liegen und diese damit nerven. Die Zivilgesellschaft weiß immer besser, um was es wirklich geht. Eine öffentliche Befragung, wie sie vor der letzten Wahl mit den Generalsekretären/Bundesgeschäftsführern stattfand, hätte aber vermutlich das gleiche niederschmetternde Ergebnis wie 2013. Die meisten Befragten wussten nicht einmal, um was es geht, hatten ein erstaunliches Demokratieverständnis («Wir müssen uns überlegen, was wir die Bürger selbst machen lassen wollen») und nichts Substantielles anzubieten. 2017 hat das Bündnis für Gemeinnützigkeit, hinter dem über 20 Millionen engagierte Bürgerinnen und Bürger und über 2 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stehen, große Schwierigkeiten, auch nur einen Gesprächstermin mit halbwegs prominenten Parteivertretern zu bekommen. Das selbstreferentielle System Politik schottet sich ab. Das Sicherheitsthema kommt insofern wie gerufen.

Weithin von der Politik unbeobachtet, arbeitet die Bundesverwaltung allerdings an vier kleineren Reformprojekten:

- Erneut soll das zuletzt 2002, davor seit 1900 nie geänderte Stiftungsrecht, genauer das im BGB kodifizierte Zivilrecht der rechtsfähigen Stiftungen, geändert werden. Hierzu hat die Konferenz der Innenminister von Bund und Ländern, in diesem Fall unter Federführung des Bundesjustizministeriums (BMJ) im November 2016 einen Entwurf veröffentlicht. Zu den umstrittensten Neuerungen gehört die vorgesehene Möglichkeit für lebende Stifter, entgegen dem Grundprinzip einer Stiftung nachträglich den Zweck der Stiftung grundlegend ändern zu können.

- Das BMJ hat, ebenfalls im November 2016, den Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung unternehmerischer Initiativen aus bürgerschaftlichem Engagement und zum Bürokratieabbau bei Genossenschaften vorgelegt. Das durchaus begrüßenswerte Ziel ist es, mehr Möglichkeiten zu eröffnen, in der Hybridzone zwischen Markt und Zivilgesellschaft zu operieren, was einem weltweiten Trend entspricht. Allerdings spart der Entwurf die steuerlichen Probleme aus.
- Aus dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) kommt der Referentenentwurf eines Gesetzes über die Verstärkung von Maßnahmen zur Demokratieförderung. Das Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern, das längerfristige Bundeszuwendungen an zivilgesellschaftliche Organisationen erschwert, macht dies erforderlich. Allerdings stößt der Entwurf auf erhebliche Bedenken hinsichtlich der Praktikabilität und enthält verfassungsrechtliche Ungereimtheiten, die bis in die Grundrechte reichen.
- Im Bundesfinanzministerium (BMF) soll einem *on-dit* zufolge an Neuregelungen gearbeitet werden, die sogenannte Konzernstrukturen im gemeinnützigen Bereich betreffen, die sich aufgrund anderer rechtlicher Notwendigkeiten in erheblichem Umfang herausgebildet haben.

Hinzu kommt eine möglicherweise viel einschneidendere Neuerung, die sich aus der Umsetzung der 4. EU-Geldwäsche-Richtlinie von 2015 (mit Änderungen von 2016) in deutsches Recht ergibt. Die bis 31. Dezember 2016 vorgeschriebene Umsetzung ist allerdings in Deutschland bislang nicht erfolgt. Es steht zu erwarten, dass auf diesem Wege verpflichtende Transparenzvorschriften für alle Vereine und Stiftungen zum Tragen kommen.

Außerdem gibt es wahrscheinlich weitere Vorhaben, von denen noch nichts an die Öffentlichkeit gedrungen ist. Ihnen allen ist eigen, dass sie auf Bedarfe der Verwaltung reagieren. Selbst die Reform des Stiftungsrechts dient letztlich der Klarstellung zu vorhandenen Normen. Die Liste von Einzelbedarfen, die das Bündnis für Gemeinnützigkeit seit Jahren fortschreibt, ist in der gegenwärtigen Legislaturperiode des Bundestages in keinem einzigen Fall zum Gegenstand eines Gesetzesvorhabens gemacht worden. Dabei handelt es sich hier lediglich um relativ kleinteilige technische Punkte, bei denen mit Recht Änderungsbedarf gesehen wird.

Alldem stehen Entwicklungen gegenüber, die noch weit diesseits grundsätzlicher Überlegungen zur Anpassung von rechtlichen Normen hätten auslösen müssen. Dazu zählen unter anderem:

- Schon seit einigen Jahren sind Kleinstvereine, die zum Zweck des Betriebs einer Kindertagesstätte gegründet wurden, durch Bescheide einzelner Registergerichte und Rechtsprechung verschiedener Gerichte in hohem Maße verunsichert. Ob das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit durch eine neue Interpretation des Begriffs Idealverein (§ 21 BGB) so einschneidend beschnitten werden darf, erscheint zweifelhaft. Zudem steht, nachdem wirtschaftliche Vereine (§ 22 BGB) lizenzierungspflichtig sind und sich die Länder vor Jahrzehnten auf eine extrem restriktive Handhabung verständigt haben, den zivilgesellschaftlichen Initiativen dieser Art kaum eine Alternative zur Verfügung.
- Die Umstrukturierung des ADAC hat erneut deutlich gemacht, dass der Abgeordnete Stadthagen 1899 mit seiner Einschätzung Recht hatte. Unser Vereinsrecht ist für Großvereine, von denen es zahlreiche gibt, ungeeignet. Alternativen gibt es nicht.

- Die Aufhebung der Gemeinnützigkeit von ATTAC durch das Finanzamt Frankfurt/Main fußte auf einer alttümlichen und sehr beschränkten Auffassung von der Rolle der Zivilgesellschaft in der Gesellschaft insgesamt. Diese wurde sogar durch das BMF unterstrichen, das dem Verein auf Anfrage mitteilte, für politische Betätigung der Bürgerinnen und Bürger seien die Parteien da. Der Bescheid ist zwar in diesem Einzelfall inzwischen durch Gerichtsentscheid aufgehoben, doch warten vergleichbare Fälle (bspw. BUND Hamburg) immer noch auf Klärung.
- Im Gegensatz zu der Situation zum Ende des 20. Jahrhunderts liegen inzwischen zahlreiche Gerichtsurteile verschiedener Instanzen der Zivil-, Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit vor. Sie sind keineswegs immer untereinander kongruent und stellen die Rechtsanwender, überwiegend ehrenamtlich tätige juristische Laien, vor kaum zu bewältigende Herausforderungen. Das Gemeinnützigkeitsrecht hat sich dadurch im Übrigen zu einem Richterrecht entwickelt – ein deutliches Zeichen dafür, dass die Normen selbst den Ansprüchen nicht mehr genügen.
- Ähnliches gilt für die in immer schnellerer Folge erscheinenden Anwendungserlasse, BMF-Schreiben, Verwaltungsanweisungen und informellen (und unveröffentlichten) Übereinkünfte der Landesreferenten, die selbst dem erfahrenen zivilgesellschaftlichen Akteur in verantwortlicher Stellung eine konsequente Befolgung aller einschlägigen Vorschriften kaum noch erlauben, von einer Unterscheidung von zwingenden Normen einerseits und letztlich unverbindlichen Wünschen staatlicher Akteure ganz zu schweigen.

Der Bedarf an einer grundlegenden Revision ist insoweit nicht zu übersehen.

Fazit

Schon 1899 war der gemeinnützige Sektor mehr als die Summe der »Skat-, Kegel-, Sauf- und Rauchvereine«. Schon damals wurde ihm und den großen Leistungen, die in ihm für das Gemeinwohl erbracht wurden, durch die gesetzlichen Regelungen im Grunde bewusst unrecht getan; anders ausgedrückt, die Marginalisierung war politisch gewollt. Es scheint, als ob sich daran in fast 120 Jahren nichts Wesentliches geändert hätte.

Verändert hat sich aber der Gegenstand. Zivilgesellschaft ist heute zum Garanten einer stabilen politischen Ordnung geworden. Diese lässt sich durch ein noch so perfektes Sicherheits- und Kontrollsystem nicht bewahren und schon gar nicht weiterentwickeln. Sie bedarf des gegenseitigen Respekts, des sozialen Kapitals und des Mehrwerts, den nur selbstermächtigte und selbstorganisierte Gruppen und Netzwerke erbringen. Neben die großen Akteure der organisierten Zivilgesellschaft sind gerade in jüngster Zeit die informellen, spontanen Gruppen getreten, die mit ihrer spezifischen Handlungslogik zum positiven sozialen Wandel, zur Inklusion aller und zur Partizipation aller an der *res publica* Entscheidendes beitragen. Als Themenanwälte und Wächter, Mittler und Dienstleister, in der Selbsthilfe und Gemeinschaftsbildung und letztlich auch in der politischen Mitgestaltung hat sich bürgerschaftliches Engagement in der Zivilgesellschaft als unverzichtbar erwiesen. Aus vielen Gründen kann heute staatlichem Handeln nur in den diesem ausdrücklich übertragenen Handlungsfeldern, nicht aber pauschal Priorität eingeräumt werden. Auch Politik selbst hat einen Prozess der Entstaatlichung durchgemacht.

All dies gilt es zu berücksichtigen, wenn heute über den rechtlichen Rahmen für zivilgesellschaftliches Handeln gesprochen wird. Zu fordern ist ein Rechtsrahmen, der der Zivilgesellschaft in einer auf Freiheit, Demokratie, Herrschaft des Rechts, Menschen- und Bürgerrechten und kulturellen Traditionen aufbauenden offenen Gesellschaft des 21. Jahrhundert, einen angemessenen Freiraum und rechtliche Sicherheit bietet. Es erscheint daher notwendig, diesen in einem einheitlichen, alle Rechtsgebiete umfassenden und modernen Anforderungen genügenden Zivilgesellschaftsrechtsbuch zusammenzufassen.

Autor

Dr. phil. Rupert Graf Strachwitz ist Politikwissenschaftler und Historiker. Er ist ehren- und hauptamtlich, praktisch, beratend, forschend und lehrend im Bereich Zivilgesellschaft und Stiftungswesen tätig. Er ist seit 1997 Direktor des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft, einer außeruniversitären Forschungseinrichtung mit Sitz in Berlin.

Kontakt

Dr. Rupert Graf Strachwitz

Maecenata Institut

Albrechtstraße 11 a

10117 Berlin

Tel. (0 30) 28 38 79 09

Fax. (0 30) 28 38 79 10

E-Mail: rs@maecenata.eu

www.strachwitz.info

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de