

Analyse Attac-Urteil des Bundesfinanzhofs 2019

Das Attac-Urteil des Bundesfinanzhofes (BFH) betrifft tausende Stiftungen und Vereine. Es ist ein wenig hilfreiches Urteil: Es bildet nicht die gesellschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte ab. Der BFH argumentiert an einigen Stellen wenig überzeugend. Einige Schlüsse werden gar nicht begründet. Die Richter*innen haben die Chance verpasst, den Begriff des politischen Engagements neu zu definieren und frühere verwirrende BFH-Aussagen zu politischen Zwecken zu korrigieren. Stattdessen haben sie sich auf BFH- und Verfassungsgerichts-Urteile zum Parteienrecht aus den 1960-er und 1980-er Jahren zurückgezogen.

Das Urteil im Fall Attac hat zwei Ebenen. Auf einer Meta-Ebene, auch zwischen den Zeilen, erklärt es politische Einmischung als etwas, was nicht zur Gemeinnützigkeit gehört, was nur ausnahmsweise zulässig ist. Damit wirkt das Urteil entpolitisierend und begrenzend. Die Richter*innen unterstellen, dass eine politische Einmischung stets mit einer Partei verbunden sei. Auf einer konkreten Ebene wird der gemeinnützige Zweck der (politischen) Bildung sehr einschränkend interpretiert. Diese Beschränkung betrifft nicht alle Zwecke.

Zentrale Aussagen

- Der Bundesfinanzhof bestätigt, dass politische Forderungen erarbeitet werden dürfen in Verfolgung des gemeinnützigen Zwecks der "Volksbildung". Das Gericht verwirft eine andere vom Bundesfinanzministerium öffentlich, aber nicht mehr im Revisionsverfahren geäußerte Auffassung.
- Der Bundesfinanzhof beschränkt die gemeinnützige politische Bildung eng. Nicht mit diesem Zweck erlaubt sei, "die politische Willensbildung und die öffentliche Meinung im Sinne eigener Auffassungen zu beeinflussen". Diese Beschränkung für den Meta-Zweck Bildung könnte übertragen auch für weitere Zwecke gelten, die eher Tätigkeiten als Themen beschreiben, etwa die Förderung von Wissenschaft und Forschung oder auch die Jugendhilfe.
- Der Bundesfinanzhof erklärt den Zweck 24, "allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens", zu einem nicht-konkreten Zweck, zu einer Sonderform des (Meta-)Zwecks 7, Volksbildung.
- Der Bundesfinanzhof bestätigt, dass zur Verfolgung eines konkreten gemeinnützigen Zwecks politische Forderungen erhoben werden dürfen, also etwa zu Umweltschutz, der Gleichberechtigung von Mann und Frau oder auch zu Bildungspolitik.
- Der Bundesfinanzhof erklärt einen Unterschied zwischen einer gemeinnützigen Organisation und einem Netzwerk von Menschen oder einer Bewegung, in die die Organisation eingebettet ist.

Fehlende Aussagen

Zu mehreren in der Revision aufgeworfenen Rechtsfragen äußert sich der Bundesfinanzhof nicht:

- Wann ist der Abstand zu einer politischen Partei zu gering? Wann werden politische Parteien mittelbar oder unmittelbar gefördert?
- Ist die Mustersatzung wörtlich zu übernehmen?
- Auslegung der Satzungs-Zwecke von Attac über Bildung hinaus

Keine politischen Forderungen verfolgen mit Meta-Zwecken

"Politische Bildung vollzieht sich in geistiger Offenheit. Sie ist nicht förderbar, wenn sie eingesetzt wird, um die politische Willensbildung und die öffentliche Meinung im Sinne eigener Auffassungen zu beeinflussen." (Leitsatz 3)

"Es beeinträchtigt die Gemeinnützigkeit nicht, wenn auch Lösungsvorschläge für Problemfelder der Tagespolitik erarbeitet werden. ... Der Bereich der nach § 52 Abs. 2 Nr. 7 AO steuerbegünstigten politischen Bildung wird aber überschritten, wenn so entwickelte Ergebnisse durch Einflussnahme auf politische Willensbildung und öffentliche Meinung mittels weiterer Maßnahmen durchgesetzt werden sollen." (Randziffer 27, bezogen auf Bildung)

Das Gericht folgt der Argumentation des Bundesfinanzministeriums mit einer Unterscheidung zwischen konkreten gemeinnützigen Zwecken und Meta-Zwecken. Zu den Meta-Zwecken gehört die "Förderung der Volksbildung". Dieser und andere Zwecke beschreiben weniger ein Ziel oder ein Thema als eine Tätigkeit. Mit der Tätigkeit "Bildung" kann auch ein Zweck wie Umweltschutz verfolgt werden.

Daher sagt das Gericht, dass mit dem Zweck der Bildung zwar auch Forderungen erarbeitet werden dürfen, der gemeinnützige Bildungsverein sich aber nicht für die Umsetzung der Forderungen einsetzen dürfe. Außer: Es sind bildungspolitische Forderungen. Das macht den Zweck dann zum konkreten Zweck.

Das Bundesfinanzministerium hatte in öffentlichen Äußerungen zum Verfahren gar gefordert, dass gemeinnützige Organisationen keine Forderungen erarbeiten dürften - gemeinnützige Bildungsarbeit sei nur, den Status Quo darzustellen. Alternativen zu erarbeiten obliege den politischen Parteien.

Hier geht der Bundesfinanzhof einen Schritt weiter, aber setzt dennoch eine harte Grenze. Also: Wenn ein Verein zu Kinderrechten Bildungsarbeit betreibt (da es den Zweck "Kinderrechte" im Gesetz nicht gibt), darf er mit Kindern gemeinsam Forderungen erarbeiten und aufschreiben. Wenn die Kinder damit zum Rathaus ziehen wollen, müssen die Vereinsarbeiter im Seminarraum bleiben. Sie können lediglich schnell einen Workshop zu Demonstrationsrecht und Argumentationstraining anbieten.

Solche eingeschränkten Meta-Zwecke sind wohl auch Wissenschaft und Forschung, eventuell auch Jugend- und Altenhilfe - und die "Förderung des demokratischen Staatswesens".

Demokratie: Kein konkreter Zweck

Ohne weitere Begründung behauptet das Gericht, dass der gesetzliche gemeinnützige Zweck "allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens im Geltungsbereich dieses Gesetzes" kein spezifischer Zweck sei. Wäre es ein spezifischer Zweck wie Umweltschutz, könnten sich gemeinnützige Organisationen mit Forderungen zur Demokratie politisch einmischen. Das Gericht folgt der Argumentation des Ministeriums, dass dieser Zweck nur eine besondere Form der politischen Bildung sei und zieht diesen Zweck einfach mit dem Zweck Volksbildung zusammen:

"Der Begriff der politischen Bildung umfasst auf der Grundlage von § 52 Abs. 2 Nr. 7 und Nr. 24 AO keinen eigenständigen steuerbegünstigten Zweck der Einflussnahme auf die politische Willensbildung." (Randziffer 28)

An anderer Stelle wird dieser Zweck auf andere Zwecke bezogen ("*unter Beachtung der sich aus § 52 Abs. 2 Nr. 24 AO ergebenden Wertungen*", Randziffer 18). Im BUND-Urteil dagegen hatte ein anderer Senat klar gestellt, dass Zwecke einzeln zu betrachten sind und auch nicht miteinander abgewogen werden müssen.

Dass der Zweck Demokratieförderung einfach einkassiert wird, ist absurd. Ständig gehen Finanzverwaltung und auch Gerichte von der Fiktion aus, dass der Gesetzgeber die Zwecke ins Gesetz geschrieben habe, die er für förderwürdig halte. Wenn ein Zweck nicht im Gesetz stehe, habe sich der Gesetzgeber bewusst dagegen entschieden.

Bei der "Förderung des demokratischen Staatswesens" hatte sich der Gesetzgeber bereits 1988 bewusst dafür entschieden, den Zweck neu ins Gemeinnützigkeitsrecht zu schreiben als damals dritten Zweck. Dies passierte im Zuge der Aufarbeitung der Flick-Affäre. Damals wurden Parteispenden erstmals gründlich geregelt und von der Gemeinnützigkeit abgegrenzt. Der Zweck wurde ins Gesetz geschrieben, damit sich auch Nicht-Parteien für die Demokratie engagieren und politisch einmischen können. Das ignoriert der Bundesfinanzhof nun 30 Jahre später.¹

Zudem macht sich der BFH nicht die Mühe zu begründen, warum Aktivitäten von Attac nicht konkreten Zwecken zuzuordnen sind, sondern nur kurz das Ergebnis fest:

"Eine Verfolgung steuerbegünstigter Zwecke ergibt sich auch nicht aus einem Zusammenhang mit der Förderung des demokratischen Staatswesens in § 52 Abs. 2 Nr. 24 AO." (Randziffer 34)

"Schließlich kommt bei Maßnahmen zur demokratischen Kontrolle von Bahnprojekten auch nicht die Förderung des Umweltschutzes nach § 52 Abs. 2 Nr. 8 AO in Betracht." (Randziffer 34)

Dagegen wirft er dem Hessischen Finanzgericht vor, es habe *"die Begriffe 'Volksbildung' und 'demokratisches Staatswesen' zu weit ausgelegt"* und *"Maßstäbe verkannt, die im Hinblick auf die erforderliche Abgrenzung zu politischen Betätigungen einzuhalten sind"* (Randziffer 31).

Politische Betätigung für konkrete Zwecke: In Grenzen

Da sich das Urteil vor allem mit dem Zweck "Bildung" befasst und die Zuordnung von Attac-Aktivitäten zu anderen, konkreten Zwecken ignoriert, streift es die politische Einmischung für konkrete Zwecke nur. Von politischer Bildungsarbeit

"zu unterscheiden ist die Einflussnahme auf die politische Willensbildung und die öffentliche Meinung zur Verfolgung der in § 52 Abs. 2 AO ausdrücklich genannten Zwecke." (Randziffer 20)

"Der BFH hat auch in der Folgezeit daran festgehalten, dass die Grenzen der allgemeinpolitischen Betätigung einer steuerbegünstigten Körperschaft noch gewahrt sind, wenn die Beschäftigung mit politischen Vorgängen im Rahmen dessen liegt, was das Eintreten für die (steuerbegünstigten) satzungsmäßigen Ziele und deren Verwirklichung erfordert." (Randziffer 21, Bezug auf das BUND-Urteil von 2017)

Allerdings versieht der BFH diese Klarstellung mit einer Menge Einschränkungen und räumt nicht mit widersprüchlichen Begriffen der Vergangenheit auf. Die ganze Argumentation wird falsch herum aufgezogen. Die Urteilsbegründung beginnt mit:

"Wer politische Zwecke durch Einflussnahme auf politische Willensbildung und Gestaltung der öffentlichen Meinung verfolgt, erfüllt keinen gemeinnützigen Zweck i.S. von § 52 AO." (Randziffer 16)

1 Siehe zu den Gemeinnützigkeits-Folgen der Flick-Affäre: <https://www.b-b-e.de/archiv-des-newsletters/newsletter-archiv-2016/2-quartal-2016/newsletter-nr-11-vom-262016/#24484> bzw. <http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2016/06/newsletter-11-diefenbach-trommer.pdf>

Es folgt:

"Nach ständiger BFH-Rechtsprechung erfasst --unter Beachtung der sich aus § 52 Abs. 2 Nr. 24 AO ergebenden Wertungen-- die Förderung der Allgemeinheit nicht die Verfolgung politischer Zwecke. ... Die Tätigkeit der Körperschaft darf 'weder unmittelbar noch allein auf das politische Geschehen und die staatliche Willensbildung gerichtet' sein." (Randziffer 18)

Zwar gehöre zur Förderung der Allgemeinheit *"auch die kritische öffentliche Information und Diskussion, um ein nach § 52 Abs. 2 AO begünstigtes Anliegen der Öffentlichkeit und auch Politikern nahezubringen"*. Aber nur, wenn dabei *"die unmittelbare Einwirkung auf die politischen Parteien und die staatliche Willensbildung gegenüber der Förderung des steuerbegünstigten Zwecks in den Hintergrund tritt"*. Es dürfe *"die Tagespolitik nicht im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit stehen, sondern muss der Vermittlung ihrer Ziele dienen"*.

Erst nach diesen einschränkenden Aussagen folgt die oben zitierte Öffnung für konkrete Zwecke, die unter anderem im BUND-Urteil erklärt wurde.

Mit dem Geschwurbel zu "Tagespolitik" und der Annahme eines Widerspruchs zwischen politischer Einmischung und der Verfolgung gemeinnütziger Zwecke zitiert der Bundesfinanzhof größtenteils ältere Urteile des Gerichts aus den 1980-er Jahren, die sich auf einen ganz anderen Zustand der Abgabenordnung beziehen. Damals war die "Förderung der Allgemeinheit" noch nicht durch eine Zweckliste konkretisiert. Heute erfolgt die Abgrenzung vor allem durch diese (konkreten) Zwecke.

Der Bundesfinanzhof hätte mit dieser überholten Auslegung aufräumen müssen. Das Gericht verheddert sich wie die Finanzverwaltung in Begriffen wie "Ziele", "Tagespolitik" und "politische Zwecke". In Randziffer 21 schreibt es von gerechtfertigten "Zielen" einer gemeinnützigen Körperschaft, auch von "begünstigten Anliegen", kritisiert andererseits die "Durchsetzung der eigenen Auffassung" (Randziffer 29) sowie in Randziffer 33 "Gegenvorstellungen" und "konkrete .. Forderungen".

Eine moderne Sprache hätte deutlich unterschieden zwischen gemeinnützigen Zwecken und Tätigkeiten zu deren Verfolgung. Der BFH hätte klare Worte zur Abgrenzung der Förderung von Parteien finden können. Es hätte dennoch die Zwecke sortieren können, da hier der Gesetzgeber eine Unklarheit geschaffen hat.

Nicht neu: ausschließliche Zweckverfolgung

Der Einstieg der Urteilsbegründung mit der Absage an *"politische Zwecke durch Einflussnahme auf politische Willensbildung und Gestaltung der öffentlichen Meinung"* und die vielen Einschränkungen haben viele Organisationen erschreckt. Der Bezug auf die *"Einflussnahme auf die politische Willensbildung und die öffentliche Meinung zur Verfolgung der in § 52 Abs. 2 AO ausdrücklich genannten Zwecke"* hat nur ein bisschen beruhigt, weil damit deutlich geworden ist, was längst gilt:

Gemeinnützige Organisationen dürfen nur die Zwecke verfolgen (auch mit politischer Einmischung), die in ihrer Satzung stehen. Wenn sich ein Sportverein gegen Rassismus positioniert, ein Jugendhilfeträger für mehr direkte Demokratie, ein Entwicklungszusammenarbeits-Verein gegen unfaire Steuermodelle, dann müssen sie begründen können, wie und warum sich das auf den gemeinnützigen Zweck bezieht.

Falsche Annahmen zur Partei-Gleichheit statt Konkretes zu Parteienabstand

"Tatsächlich habe der Kläger die Partei X gefördert" und es gebe ein "Verbot politischer Betätigung", referiert der BFH in Randziffer 13 Behauptungen des Bundesfinanzministeriums, die dieses als Beteiligter im Revisionsverfahren aufstellte. Beide Aussagen bleiben vom Gericht unwidersprochen. Es geht im Urteil nicht darauf ein.

Tatsächlich lief die Argumentation des Finanzministeriums darauf hinaus, dass personelle und inhaltliche Überschneidungen mit einzelnen Parteien die Gemeinnützigkeit gefährden, unabhängig davon, ob eine Partei erst später die Positionen der gemeinnützigen Organisation übernommen hat. Wenn alle Forderungen einer gemeinnützigen Organisation vollständig von einer einzelnen Partei erhoben werden, mache dies die Organisation zu einer Unterstützungs-Organisation dieser Partei. Auch gemeinsame Veranstaltungen mit Parteien förderten stets diese Parteien, da diesen Aufwendungen erspart bleiben, meinte das Ministerium.

Wann nun tatsächlich die "unmittelbare" oder "mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer Parteien" (§ 55 Abs. 1 Zff. 1 Satz 3) beginnt, damit hat sich der BFH jedoch nicht beschäftigt. Stattdessen reißt er diese gesetzliche Grenze regelrecht ein und sagt:

"Ob eine derartige Einflussnahme unter den weiteren Voraussetzungen der Parteiendefinition in § 2 Abs. 1 PartG wie etwa der Beteiligung an Wahlen erfolgt, ist dabei unerheblich." (Randziffer 18)

"Zudem ist es rechtsfehlerhaft, aus dem Verbot einer parteipolitischen Bestätigung (s. oben II.1.d) auf die Zulässigkeit anderer politischer Betätigungen zu schließen." (Randziffer 31)

Neu ist das Argument, die Anerkennung als gemeinnützig durch ein Finanzamt sei gleichzusetzen mit der Entscheidung des Parlaments über die Verwendung von Haushaltsmitteln. Dabei betrachtet der BFH nicht, ob und in welchem Umfang eine gemeinnützige Organisation tatsächlich von einem Steuervorteil profitiert:

"Dies ist nicht nur bei der unmittelbaren Zuweisung von Haushaltsmitteln zu beachten, sondern auch bei der steuerrechtlichen Förderung gemeinnütziger Körperschaften durch Steuerbegünstigung und im Rahmen der steuerrechtlichen Berücksichtigung von Spenden." (Randziffer 26)

Das ist eine der wenigen Aussagen im Urteil, die sich nicht direkt auf alte BFH-Urteile bezieht. Das Gericht zitiert in dem Zusammenhang Urteile des Bundesverfassungsgerichts von 1966 und 1983, die sich mit der Parteienfinanzierung und der Unterscheidung der Parteien und der mit ihnen verbundenen parteinahen Stiftungsvereine bezieht. Damit nimmt der BFH völlig falsch an, dass gemeinnützige Organisationen bestimmten Parteien dienen. Denn nur auf dieser bei den parteinahen Stiftungsvereinen begründeten Annahme beruhen die zitierten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.

Das Gericht macht sich politisch einmischende Organisationen zu Partei-Organisationen ohne einen Hauch von Abgrenzung oder Untersuchung. Es schreibt:

"Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) gehen politische Bildungsarbeit und allgemeine Werbetätigkeit der Parteien in der politischen Praxis ineinander über, so dass es verfassungsrechtlich nicht zulässig ist, Parteien Haushaltsmittel für politische Bildungsarbeit zur Verfügung zu stellen (BVerfG-Urteil vom 19. Juli 1966 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56, Rz 146). Weitergehend setzt die Vergabe öffentlicher Mittel zur Förderung politischer Bil-

Arbeitsarbeit unabhängige Institutionen voraus, die sich selbständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit dieser Aufgabe annehmen (BVerfG-Urteil vom 14. Juli 1986 2 BvE 5/83, BVerfGE 73, 1, Rz 107)." (Randziffer 25)

Beide Urteile beziehen sich ausschließlich auf die Bildungsarbeit von Parteien und parteinahen Stiftungen, überhaupt nicht auf parteiunabhängige gemeinnützige Organisationen. Das Bundesverfassungsgericht erklärte dazu im 1966-er Urteil (Erstes Parteispenden-Urteil, BVerfGE 20, 56):

- "daß die politischen Parteien vor allem Wahlvorbereitungsorganisationen seien und daß auch ihre Geldmittel in erster Linie der Wahlvorbereitung dienen"
- "Das Volk bringt jedoch seinen politischen Willen nicht nur durch Wahlen und Abstimmungen zum Ausdruck. Das Recht des Bürgers auf Teilhabe an der politischen Willensbildung äußert sich nicht nur in der Stimmabgabe bei Wahlen, sondern auch in der Einflußnahme auf den ständigen Prozeß der politischen Meinungsbildung, der Bildung der 'öffentlichen Meinung'."
- "Die Parteien wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Sie haben aber kein Monopol, die Willensbildung des Volkes zu beeinflussen. Neben ihnen wirken auch die einzelnen Bürger und vor allem Verbände, Gruppen und Vereinigungen auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung ein."

Unterschied Verein und Bewegung

In Randziffer 36 am Ende bzw. in Leitsatz 3 zeigt der BFH eine Hintertür für Attac und andere auf: Er unterscheidet zwischen der gemeinnützigen Organisation und einem "Netzwerk". Dieses Netzwerk könne unter gleichem Namen auftreten, ohne dass deshalb dessen Äußerungen dem Verein zuzurechnen sind.

"Bei der Prüfung der Ausschließlichkeit der steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zweckverfolgung und der tatsächlichen Geschäftsführung nach §§ 56, 63 AO kann zwischen der Körperschaft als 'Träger' eines 'Netzwerks' und den Tätigkeiten des unter dem gleichen Namen auftretenden 'Netzwerks' zu unterscheiden sein." (Leitsatz 4)

So eine Konstruktion ist typisch für soziale Bewegungen. Erst entsteht eine Bewegung ohne formale Struktur. Dann kommen eine oder mehrere Vereine als Bewegungsorganisationen hinzu, um eine Unterstützungs-Infrastruktur bereitzustellen, etwa ein Spendenkonto oder ein Büro mit Angestellten. Mangels formeller Verfasstheit von Bewegungen können diese Organisationen nicht offiziell eingesetzt werden. Sie werden anerkannt durch faktische Akzeptanz und durch Spenden und weil sie mit ihrer Arbeit der Bewegung dienen.

Der BFH zeigt auf, dass eine Rollenverteilung möglich ist. Nicht die Bewegungsorganisation muss öffentlich Forderungen erheben oder zu einer Demonstration aufrufen. Eine entsprechende hybride Struktur kann also die Gemeinnützigkeit der Bewegungsorganisation schützen.

Damit schließt der BFH einerseits den Kreis zum Forderungs-Verbot für Organisationen mit Meta-Zwecken: Sie dürfen Forderungen erarbeiten, aber nicht in Umlauf bringen. Das können andere erledigen. Meisterhaft beherrschen die politischen Parteien diese Rollenverteilung: Ein parteinaher Stiftungsverein - gemeinnützig für Volksbildung - erstellt eine Studie zu einem Thema. Die nahe Partei nimmt die Studie und bringt dazu Forderungen in den politischen Prozess ein. Oder: Der parteinahe Stiftungsverein bietet eine Fortbildung zu Rhetorik an, die nahe Partei schickt dort ihre Mitglieder und Mandatsträger hin.

Andererseits treibt der BFH seine falsche Annahme zur Partei-Gleichheit politisch tätiger Organisationen hier zur Absurdität: Denn anders als Parteien wären solche nicht gemeinnützigen politischen Akteure keinerlei besonderem Recht unterworfen, sondern völlig frei in ihrer Tätigkeit. Sie könnten dennoch von gemeinnützig anerkannter Zuarbeit profitieren.

Politische Schlussfolgerungen

Für eine Klärung der Rechtslage ist jetzt endgültig der Bundestag am Zug. Die Frage weiterer konkreter Zwecke hat der Bundesfinanzhof direkt ins Parlament gespielt. Vielleicht ist seine Weigerung, mit überkommenen Begriffen wie "Tagespolitik" aufzuräumen und sein Bezug aufs Parteienrecht ebenfalls eine Vorlage an den Gesetzgeber, diese Arbeit gefälligst selbst zu übernehmen.

Es ist Aufgabe des Bundestags, die wichtige Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen für die gesellschaftliche Diskussion und auch parlamentarische Entscheidungen anzuerkennen und einer Entpolitisierung gemeinnütziger Organisationen vorzubeugen. Der Bundestag muss ein Abdrängen von Nicht-Parteien in einen ungeregelten Bereich verhindern.