

Lisa Paus, MdB

Gemeinnützig oder nicht gemeinnützig?

Warum die Finanzämter weiter wie ein Damoklesschwert über dem bürgerschaftlichen Engagement in Deutschland hängen.

Einleitung

Sebastian aus Dorfen hilft bei der freiwilligen Feuerwehr. Hendrike will offenes WLAN auf allen Flensburger Plätzen durchsetzen. Ursula arbeitet seit über 30 Jahren ehrenamtlich für das Gelsenkirchener Tierheim. Und Heiner aus Leipzig trainiert die U14 der Handballmannschaft.

Millionen von Menschen engagieren sich in Deutschland ehrenamtlich. Und vordergründig finden eigentlich auch alle politischen Kräfte bürgerschaftliches Engagement gut. So scheint unumstritten, dass die Vereine gefördert werden – beispielsweise durch steuerliche Vorteile wie die Gemeinnützigkeit. Nur warum werden dann seit Jahren viele gemeinnützige Vereine in einem Zustand der Rechtsunsicherheit gehalten?

Das Finanzamt als Damoklesschwert

Das „Problem“ tritt auf, wenn Vereine sich auch politisch engagieren. Dann kann Gemeinnützigkeit für einen Zeitraum oder komplett entzogen werden. Das prominenteste Beispiel dafür ist ATTAC. Aber so ist es auch dem Bund für Umwelt und Naturschutz B.U.N.D. Hamburg ergangen. Oder der Prostituierten-Beratungs-Organisation Dona Carmen. Und Tausende von Geschäftsführer*innen denken regelmäßig darüber nach, ob sie die Unterstützung einer Demo oder Kampagne wagen können oder ob sie dadurch ihren Gemeinnützigkeitsstatus riskieren.

Der Entzug der Gemeinnützigkeit hat nämlich dramatische Folgen: mit ihm entfällt das Privileg der Steuerfreiheit. Unterstützer können ihre Spenden nicht länger von der Steuer absetzen. Das senkt die Spendenbereitschaft natürlich. Außerdem wird es für die Organisation fast unmöglich an vergünstigte Veranstaltungsräume beispielsweise in kommunalen Einrichtungen zu kommen. Und auch die Kooperation mit anderen gemeinnützigen Organisationen gestaltet sich sehr schwierig.

Nicht vorgesehen: politisches Engagement

Keine Gemeinnützigkeit bedeutet häufig das „Aus“ für die Organisation. Es gibt Hunderte, vielleicht sogar Tausende von Fällen in Deutschland, bei denen es gar nicht zur Gründung einer Organisation kommt, weil der zuständige Finanzbeamte bereits im Vorfeld signalisiert,

dass er für diesen Zweck nicht den Status der Gemeinnützigkeit vergeben könne. Beispielsweise sind mehrere Fälle von Organisationen bekannt, die sich gründen wollten, um sich für die Rechte von Homo-, Trans- und Intersexuellen einzusetzen. Dies aber zumindest am geplanten Ort unterließen, weil das Finanzamt sich nicht besonders „kooperativ“ zeigte.

Gral der Gemeinnützigkeit: die Abgabenordnung

Aber warum muss ein Finanzamt sich überhaupt „kooperativ“ zeigen? Schließlich geht es um eine Behörde und um geltendes Recht – sollte man meinen. Aber dieses Recht, das der Steuerbeamte auszulegen hat – die sogenannte „Abgabenordnung“ – stammt im Kern noch aus dem 19. Jahrhundert. Der Begriff des politischen Engagements darin ist dementsprechend: Gemeinnützige Organisationen sollen karitativ tätig sein, nicht politisch. Dass politische Willensbildung heutzutage nicht nur über Parteien, sondern auch über zivilgesellschaftliche Organisationen passiert, ist in dieser überkommenen Definition nicht vorgesehen.

Die Zwecke, die sich eine gemeinnützige Organisation verpflichten kann, sind im sogenannten Zweckkatalog (§ 52 Absatz 2 AO Abgabenordnung) festgelegt. Auch dieser ist historisch gewachsen. Es wurden immer neue Zwecke und Anspruchsgruppen hinzugefügt – ohne auf Systematik zu achten. Die Finanzbeamten müssen zwangsläufig viel interpretieren, um mit diesem angejahrtem Zweckkatalog arbeiten zu können. Dass moderne Themen wie beispielsweise E-Sport nicht vorkommen, ist nicht überraschend. Aber warum Begriffe wie Einsatz für Frieden und Menschenrechte nicht im Zweckkatalog stehen, verwundert. Kurzum: Das Gemeinnützigkeitsrecht ist veraltet, widersprüchlich und gehört dringend modernisiert.

Woran scheitert Reform der Gemeinnützigkeit?

Wir Grünen haben 2017 einen Antrag zur Modernisierung des Gemeinnützigkeitsrechts gestellt. Er wurde von den Parteien der großen Koalition abgelehnt. Wie können sich die Regierungsparteien leisten, das Problem der Gemeinnützigkeit auf die lange Bank zu schieben, obwohl es doch existenziell für das viel gepriesene bürgerschaftliche Engagement in Deutschland ist?

Die SPD argumentierte, sie wolle eine gründlichere Reform mit mehr Zeit vorbereiten. Die CDU/CSU meinte, dass es ja nur sehr wenige Organisationen gäbe, die wirklich Probleme mit der Gemeinnützigkeit hätten. Es ginge ja eigentlich nur um eine „Lex ATTAC“. Nicht überraschend klang die Argumentation vom damals noch CDU-geführten Finanzministerium auf unsere große Anfrage zur Gemeinnützigkeit sehr ähnlich: praktisch alle Zwecke ließen sich mit etwas Auslegung den traditionellen Begriffen zuordnen.

Jetzt empirisch belegt: Gemeinnützigkeit ist Lotteriespiel

Beides ist aber jetzt – im Jahr 2018 – widerlegt. Und zwar durch die Studie „Engagiert euch – nicht!“, die dankenswerterweise auch vom Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement als Arbeitspapier Nr.5 veröffentlicht wurde. Die „Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung“ hat für diese Studie drei fiktive Vereine bei 400 Finanzämtern zur Anerkennung der Gemeinnützigkeit eingereicht.

Die Anerkennung- und Aberkennungsquote für diese fiktiven Vereine schwankte stark von Finanzamt zu Finanzamt. So wurde der fiktive Verein „Musik ist Leitkultur“ von 48 % der antworteten Finanzämter anerkannt – von mehr als der Hälfte aber abgelehnt. Noch schlechter ging es dem ersonnenen Verein „Buntes Deutschland“, dem nur 42 % der antworteten Finanzämter die Gemeinnützigkeit zuerkannten. Deutlich besser erging es den „europäischen Demokraten“ mit 70 % Anerkennungsquote. Aber auch hier differierten die angegebenen Ablehnungsgründe stark: Sie reichten von Ablehnung wegen „politischer Betätigung“, über „angegebener Zweck passt nicht“ und „kein Zweck möglich“ bis zu „anderer Grund“.

Das belegt erstmal empirisch: die Auslegung der Zweckordnung ist keinesfalls so klar wie vom Bundesfinanzministerium behauptet. Es braucht dringend eine systematische Modernisierung des Gemeinnützigkeitsrechts. Sowohl um Rechtssicherheit für die Zivilgesellschaft als auch Klarheit für die Finanzbeamten zu schaffen. Dabei kann es aber meiner Meinung nach nicht nur darum gehen, nur noch ein paar Gemeinnützigkeits-Zwecke hinzuzufügen. Es gibt glaubwürdige Stimmen aus der Verwaltung, die meinen, die Zahl der Zwecke sei jetzt schon kaum überschaubar. Es braucht eine echte Reform – und dazu gehört aus grüner Perspektive auch unbedingt Transparenz.

Gemeinnützigkeit in Misskredit?

Denn das haben die Skandale um den ADAC und den DFB gezeigt – es gibt leider auch ein Transparenzproblem im gemeinnützigen Dritten Sektor. Rund 5 Milliarden Euro sammeln gemeinnützige Organisationen jährlich ein. Diese Mittel machen es den Institutionen überhaupt erst möglich, ihrem gemeinnützigen Zweck nachzukommen. Auch nur der Anschein von Steuerhinterziehung schädigt den Ruf von gemeinnützigen Organisationen allgemein.

Wenn in AfD-nahen Kreisen zu lesen ist, hinter Gemeinnützigkeit verstecke sich häufig nicht Gemeinwohl, sondern „Abzocke“, dann ist diese Argumentation offensichtlich auch ein Einfallstor für Feinde einer starken Zivilgesellschaft. Die bürgerschaftlichen Organisationen begegnen dem nach meiner Überzeugung am besten mit Transparenz in eigener Sache.

Schon jetzt lassen sich NGOs freiwillig von Organisationen wie dem Deutschen Zentralinstitut für soziale Fragen überprüfen. Damit dokumentieren sie Seriosität, Leistungsfähigkeit und sorgfältige Mittelverwendung. Und das wirkt sich positiv auf die Spendenbereitschaft aus.

Transparenz als Gegenleistung für steuerliche Privilegien

Wir Grünen sind für die Einführung eines öffentlich einsehbaren Gemeinnützigkeitsregisters, in dem alle gemeinnützigen Organisationen aufgeführt werden. Jede Bürgerin oder jeder Bürger könnte so einsehen, ob die Organisation, für die sie spenden will, wirklich gemeinnützig ist. In Abhängigkeit von der Größe der Organisation könnte man in dem Register zudem Informationen über die konkreten Tätigkeiten und über die Finanzsituation hinterlegen. Ab 500.000 € jährlichen Spendenaufkommen sollen größere Organisationen ihre Geschäfts- und Jahresberichte öffentlich einstellen. Sollten sie einen wirtschaftlichen Ge-

schäftsbetrieb unterhalten wäre eine externe Prüfung vorgeschrieben. Kleinere Organisationen sollten sich auf die wichtigsten Angaben beschränken können – wir wollen sie nicht mit unnötiger Bürokratie belasten. Vorbild könnte ein Register wie in Großbritannien sein, das bei der Charity Commission gepflegt wird.

Bedenkenswert finden wir auch die Rolle dieser Kommission für Streitfälle. Wir glauben außerdem, dass mit einem sogenannten Anwendungserlass für Finanzbeamte viel Klarheit bei der Auslegung des Gesetzes erreicht werden könnte. Diskutabel finden wir auch, ob die Entscheidung über die Gemeinnützigkeit allein im Steuerrecht gut aufgehoben ist. Alternativ wäre es denkbar, ein eigenes Gemeinnützigkeitsrecht zu schaffen. Darin ließe sich die angeführte Kommission gut integrieren. Aber als Oppositionspartei können wir diese Vorschläge nicht selbst umsetzen. Sondern nur versuchen, sie in die Regierungsparteien hineinzutragen.

Was tun, damit sich etwas bewegt?

Zur Reform der Gemeinnützigkeit braucht es einen langen Atem. Schon einige Versuche sind im Sande verlaufen. 1988 hat das Bundesministerium der Finanzen eine unabhängige Sachverständigenkommission mit Prüfung der Verbesserung des Gemeinnützigkeitsrechts beauftragt¹. Doch es folgten keine politischen Konsequenzen. Dasselbe Schicksal ereilte die Enquete-Kommission zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2002² und ein ähnlich gelagertes Gutachten im Jahr 2006³.

Ich glaube aber, dass durch die Studie „Engagiert euch – nicht!“ wieder Schwung in die Sache gekommen ist. Ob sich politisch endlich etwas tut, hängt davon ab, inwieweit die Regierungsparteien dem Thema endlich die angemessene Bedeutung beimessen.

Für uns Grüne ist klar – eine starke Zivilgesellschaft ist die Basis einer lebendigen Demokratie. Deshalb brauchen wir Organisationen, die sich auch politisch einmischen. Deshalb werden wir das Thema bei jeder passenden Gelegenheit wieder aufs Tapet bringen. Wir wollen die Debatte in die anderen Parteien hineinragen, um für eine Mehrheit bei der Reform des Gemeinnützigkeitsrechts zu werben.

Dafür können Sie – die Mitglieder des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement – einen wichtigen Beitrag leisten. Schreiben Sie Ihren Wahlkreisabgeordneten von Union oder SPD, wenn Sie beim Finanzamt auf Schwierigkeiten mit der Anerkennung der Gemeinnützigkeit stoßen! Lassen Sie ihre Kassenwartin oder auch Vorstand direkt mit dem Abgeordneten sprechen! Damit gerade die Mitglieder der Volksparteien mitbekommen, dass es ein Problem bei der Gemeinnützigkeit gibt. Und dass es Gesetzesänderungen braucht, um sie zu modernisieren und transparent zu machen.

¹ vgl. BT-Drs. 10/4513, S. 15.

² BT-Drs. 14/8900, S. 297ff.

³ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/0608081a3001.html

Autorin

Lisa Paus, MdB ist Sprecherin für Finanzpolitik der grünen Bundestagsfraktion sowie Leiterin der AG Finanzen und Obfrau im Finanzausschuss; als Berliner Bundestagsabgeordnete ist sie Sprecherin der Landesgruppe der grünen MdBs. Ihre parlamentarischen Schwerpunkte sind der Kampf gegen Immobilienspekulation, Geldwäsche und Kinderarmut.

Kontakt: lisa.paus@bundestag.de

Redaktion

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

newsletter@b-b-e.de

www.b-b-e.de