

Lisa Paus, MdB/
Kordula Schulz-Asche, MdB

Reformbedarf im Gemeinnützigkeitsrecht – politisch und gleichzeitig gemeinwohlorientiert?

Spätestens seit Attac 2014 vom Finanzamt Frankfurt die steuerliche Gemeinnützigkeit entzogen wurde, ist klar: Es gibt hier ein Problem. Die Auslegungspraxis in den Finanzämtern ist widersprüchlich und inwieweit gemeinnützige Vereine politisch aktiv sein dürfen und wie transparent sie sein müssen, ist umstritten. Die grüne Bundestagsfraktion hat darauf mit einer großen Anfrage an die Bundesregierung reagiert. Und sie hat viele gemeinnützige Organisationen zum Fachgespräch am 6. Juni 2016 in den Bundestag eingeladen, um mit ihnen darüber zu diskutieren. Rund 60 Organisationen folgten der Einladung.

Mit dem Gemeinnützigkeitsrecht verfügt der Staat über einen Hebel, der an der Finanzierung von NGOs ansetzt. Wird einem Verband der Status der Gemeinnützigkeit entzogen, entfällt das Privileg der Steuerfreiheit. Unterstützer können dann mit einer Spende nicht mehr ihre Einkommensteuer mindern. Auch die Beantragung öffentlicher Gelder und die Kooperation mit anderen gemeinnützigen Organisationen sind dann nicht mehr möglich. Ohne Gemeinnützigkeitsstatus sind viele Verbände kaum überlebens-, geschweige denn aktionsfähig. Streitpunkt ist immer wieder die Frage, bis wann eine Organisation noch gemeinnützig ist und ab wann politisch. Das Verhältnis von Gemeinnützigkeit und Politik ist schlicht ungeklärt. Auch beim Entzug der Gemeinnützigkeit von Attac ging es genau darum.

Für Kordula Schulz-Asche, Sprecherin für bürgerschaftliches Engagement in der grünen Bundestagsfraktion, ist die Modernisierung des Gemeinnützigkeitsrechts und der Abgabenordnung überfällig. Der Begriff des politischen Engagements ist im Gemeinnützigkeitsrecht noch deutlich vom 19. Jahrhundert geprägt: Gemeinnützige Organisationen sollen karitativ tätig sein, nicht politisch. Dass politische Willensbildung heutzutage nicht nur über die Parteien, sondern auch über zivilgesellschaftliche Organisationen passiert, ist in dieser Definition noch nicht enthalten.

Schon die steuerliche Grundregel verrät ihre Herkunft aus einer anderen Zeit: „Eine Körperschaft verfolgt gemeinnützige Zwecke“, lautet diese Regel in § 52 Abgabenordnung (AO), „wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern.“ Die Formel stammt aus den Zwanzigerjahren. Schulz-Asche dazu: „Ich kann mir jedenfalls nicht vorstellen wie genau die ‚Allgemeinheit‘ ‚sittlich‘ gefördert werden soll?“

Auch das Diktum, dass gemeinnützige Organisationen nicht politisch aktiv sein sollen, wirkt auf Schulz-Asche überholt. Denn beispielsweise haben die gemeinnützigen „Ärzte ohne Grenzen“ sehr erfolgreich die Kostensenkung für HIV-Medikamente in Entwicklungsländern durchgesetzt – „ein hochgradig politisches Thema“ – so die Sprecherin der grünen Bundestagsfraktion für Prävention und Gesundheitswirtschaft sowie bürgerschaftliches Engagement.

Wie politisch dürfen gemeinnützige Organisationen sein?

Oder müssen sie es sogar um ihre Anliegen voranzutreiben? Denn einerseits – so Lisa Paus, steuerpolitische Sprecherin der grünen Fraktion – wolle man die Zivilgesellschaft stärken und politische Meinungsbildung eben auch außerhalb politischer Parteien fördern. Andererseits – so Schulz-Asche, wolle man keine rassistischen und islamfeindlichen Gruppierungen steuerlich fördern.

Die Parteienforscherin Sophie Schönberger erläuterte dazu, dass sich die Rolle der Parteien in der Gesellschaft in der Tat geändert habe. Sie wandelten sich immer mehr weg von der Rolle als Ideologieträger hin zu Katalysatoren gesellschaftlicher Themen. Das sei schon relativ nah am Begriff der zivilgesellschaftlichen Organisation.

Der Volkswirt Michael Ernst-Pörksen machte einige Vorschläge, um mehr Rechtssicherheit für gemeinnützige Organisationen zu schaffen. So müsse sichergestellt werden, dass deren Vertreter grundsätzlich zu ihren Themen politisch Stellung nehmen dürfen. Das sei heute nicht gewährleistet, da befürchtet wird, dadurch die Gemeinnützigkeit zu verlieren. Finanzämter könnten argumentieren, dass politische Stellungnahmen dem gemeinnützigen Zweck widersprechen. Eindeutig formulierte Richtlinien für die Finanzbeamten könnten aus Sicht von Ernst-Pörksen einfach Abhilfe schaffen. Von politischen Stellungnahmen klar unterschieden werden müsse die Verwendung der Gelder gemeinnütziger Organisationen. Diese sind ausschließlich für den als gemeinnützig anerkannten Zweck zu verwenden. Die Frage was dem Zweck diene, sei aber nicht immer einfach. Eine große Vereinfachung wäre die Einführung einer „Bagatellgrenze“.

Widerspruch erntete Ernst-Pörksen zu seiner Forderung „politische Vereine“ grundsätzlich als gemeinnützig anzuerkennen. Michael Sell, Steuerabteilungsleiter im Bundesfinanzministerium, erinnerte an die Flickaffäre und sogenannte „staatsbürgerliche Vereinigungen“, die einzig zu dem Zweck gegründet worden seien, Parteien unbegrenzt Gelder zuzuführen. Er könne nur warnen, am jetzigen „sorgfältig austariertem System“ etwas zu ändern und politische Vereine wieder zuzulassen.

Braucht es neue Zwecke für gemeinnützige Vereine?

Für Sell war auch klar, dass es kontraproduktiv wäre, die Abgabenordnung zu erweitern. Eine Finanzbeamtin pflichtete ihm bei, die Zahl der Zwecke sei schon jetzt kaum überschaubar. Für Ernst-Pörksen war dagegen unverständlich, warum nicht einmal die sehr anerkannten

Ziele „Menschenrechte“ und „Frieden“ als gemeinnütziger Zweck anerkannt seien. Zumindest um diese müsste die Abgabenordnung ergänzt werden.

Stefan Diefenbach-Trommer von der „Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung“ schlug in dieselbe Kerbe: Es sei nicht einzusehen, warum die Spende für Attac nicht absetzbar sei, die für einen Berufsverband, der die Beeinflussung der politischen Willensbildung als Hauptaufgabe wahrnimmt, dagegen schon. Die Klärung der Begriffe sei elementar. Ohne Gemeinnützigkeit seien Vereine in ihren Wirkungsmöglichkeit sehr eingegrenzt: Es ginge nicht nur um die Absetzbarkeit der Spenden. Viele öffentliche Mittel stünden nicht mehr zur Verfügung, da diese die Gemeinnützigkeit voraussetzen. Diefenbach-Trommer brachte eine Kommission für Streitfälle ins Gespräch. Sie könne im Einzelfall urteilen, ob eine Organisation im Sinne des Gemeinwohls arbeite – oder nicht.

Auch Ernst-Pörksen hält eine Kommission für Streitfälle für sinnvoll. In Großbritannien gäbe es eine solche Charity commission, die beispielsweise über den benefit/disbenefit der Formel 1 entschied. Dort gäbe es ebenfalls sehr ausführliche Interpretationshilfen für Finanzbeamte: Ausführungen darüber, was eine Organisation tun dürfe und was nicht. Ernst-Pörksen empfahl eine Erweiterung im Anwendungserlass für Finanzbeamte, in dem erlaubtes und nicht mehr gemeinnütziges politisches Engagement erklärt werde.

Müssen gemeinnützige Organisationen transparenter werden?

Auch Lisa Paus zeigte als grüne Finanzexpertin Verständnis für die Finanzbeamten: „Ich bedaure jeden Finanzbeamten, der entscheiden muss, ob diese Organisation gemeinnützig ist oder nicht. Die Begrifflichkeiten sind einfach zu allgemein“. Paus plädiert einerseits für eine Erweiterung der Abgabenordnung um Begriffe wie Menschenrechte oder Frieden. Andererseits sieht sie an anderer Stelle durchaus die Notwendigkeit einer Begrenzung: „Es ist schon fraglich, warum Berufsverbände mancherorts gemeinnützig sind – sie sind schließlich schon per definitionem nicht dem Gemeinwohl, sondern der Interessenvertretung einer Berufsgruppe verpflichtet.“

Paus betonte außerdem, dass es umfassende steuerliche Begünstigungen nicht zum Nulltarif geben könne: „Ich halte es für selbstverständlich, dass Organisationen Transparenzanforderungen nachkommen müssen, wenn Steuerfreiheit gewährt wird.“ Wie, darüber müsse man noch debattieren. „Wäre es beispielsweise sinnvoll, generell die Veröffentlichung der höchst dotierten drei Gehälter zu verlangen – wie es beispielsweise Pflicht ist, wenn eine Organisation das Deutsche Spendensiegel beantragt? Oder sollten Gehälter gedeckelt werden?“. Lisa Paus plädierte außerdem für die Einführung eines Gemeinnützigkeitsregisters, in dem öffentlich einsehbar ist, welche Organisationen tatsächlich als gemeinnützig anerkannt worden sind.

Dieser Punkt wurde von einem anderen Vereinsvertreter aufgenommen, der darauf verwies, dass in den meisten gemeinnützigen Vereinen überwiegend Ehrenamtliche arbeiten. Diese könnten schnell überfordert sein, wenn der bürokratische Aufwand für die Transparenzan-

forderungen zu hoch wäre. Er plädierte dafür, die Transparenzpflichten nach der Größe der Organisation abzustufen. Zur Deckelung der Gehälter erklärte die Caritas, sie müsse hohe Gehälter zahlen können, um beispielsweise bei Managern konkurrenzfähig zu sein.

Die Vertreterin der Deutschen Diabetes-Gesellschaft beruhigte. Das entsprechende Transparenz-Register auf europäischer Ebene fülle sie online in 20 Minuten aus. Generell schienen die Organisationen mit einem öffentlichen Register aller gemeinnützigen Vereine kein Problem zu haben. Umstritten war jedoch, inwieweit die Höhe der Spenden auch entsprechend transparent sein sollte. Die Stiftung für Wissenschaft fürchtete, dass die Spenden in der Konsequenz zurückgehen würden. Denn nicht alle Stifter wollen bekannt werden. Wer viel Vermögen hat und spendet, hat Angst vor Neidern oder Kriminellen. Die Organisation Lobby Control sprach sich dagegen ganz klar für ein Transparenzregister über das Gemeinnützigkeitsregister hinaus aus. Es müsse klar werden, wer in welcher Gruppe steckt.

Fazit

Das Gemeinnützigkeitsrecht als solches muss nach Mehrheitsmeinung in diesem Fachgespräch nicht komplett neu erfunden werden – aber eine Modernisierung steht an. Politische Meinungsbildung kann nicht nur Sache der Parteien sein. Organisationen, Vereine und NGOs die sich im Sinne einer Sache für die Gesellschaft einsetzen, berühren mit ihren Forderungen schnell den politischen Raum. Und dort gehören sie auch hin. Die Arbeit der Zivilgesellschaft darf durch Unklarheiten im Gemeinnützigkeitsstatus nicht eingeschränkt werden.

Zur Klärung des Begriffes würde unserer Meinung nach eine Überarbeitung des Anwendungserlasses für Finanzbeamte beitragen. Wir wollen die Abgabenordnung zumindest um die Zwecke Menschenrechte und Frieden erweitern. Es muss aber auch klar sein, dass die Mittel ausschließlich für den gemeinnützigen Satzungszweck ausgegeben werden. Wir sind für die Einführung eines öffentlich einsehbares Gemeinnützigkeitsregisters. Das wäre ein großer Schritt Richtung Transparenz, die wir ausdrücklich befürworten. Dabei ließen sich die Transparenzpflichten durchaus nach Größe der Organisation abstufen. Bedenkenswert finden wir auch die Idee einer Kommission für Streitfälle.

Die grüne Bundestagsfraktion wird das Thema weiterverfolgen. Spätestens wenn die Antworten des Finanzministeriums auf die große Anfrage der Grünen kommen, soll zur Gemeinnützigkeit auch im Bundestag debattiert werden. Wir wollen die Debatte in die anderen Parteien hineintragen, um für eine Mehrheit für die Reform des Gemeinnützigkeitsrechts zu werben.

Autorinnen

Lisa Paus ist Sprecherin für Steuerpolitik der Grünen Bundestagsfraktion.

Kontakt: lisa.paus@bundestag.de

Kordula Schulz-Asche ist Sprecherin für Bürgerschaftliches Engagement der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Kontakt: kordula.schulz-asche@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