

Gemeinnützigkeits- und Zuwendungsrecht als Instrumente einer Zivilgesellschaftsförderung des demokratischen Staates

Beitrag zur Sitzung des Unterausschusses für Bürgerschaftliches Engagement im Deutschen Bundestag am 22. März 2017

Gemeinnützigkeit – das bedeutet, dass die Ziele und Anliegen, die von einer Organisation verfolgt werden, das Gemeinwohl unterstützen. Mit der Aufnahme von Zielen in diese Liste der gemeinnützigen Zwecke und der daran anknüpfenden Praxis der formalrechtlichen Anerkennung werden auch das Privileg der steuerlichen Begünstigung sowie das Recht, steuerlich abzugsfähige Spenden entgegenzunehmen, zuerkannt. Auf Ebene der Europäischen Union müssen die Privilegien der Gemeinnützigkeit, die die Arbeit der organisierten Zivilgesellschaft erleichtern sollen, zugleich mühsam bewahrt werden, gelten sie dort aus der Sicht von Marktakteuren doch rasch als „Wettbewerbsverzerrung“. Erst allmählich scheint sich dieses Verständnis in der europäischen Rechtsprechung zu lockern.

Die Frage, wie politisch gemeinnützige Organisationen der Zivilgesellschaft sein dürfen, bewegt die Diskussion, seitdem Attac in Frankfurt die Aberkennung der Gemeinnützigkeit drohte. Zivilgesellschaft ist ohne Frage kein vorpolitischer Raum, sondern ein politischer Raum der Meinungs- und Willensbildung wie auch der praktischen Gestaltung, auf den sich auch die Parteien als zentrale Akteure der repräsentativen Demokratie vielfach beziehen. *Michael Ernst-Pörksen* stellt mit Blick auf das geltende Recht in seiner Arbeit „Steuerrechtliche Regelungen zur politischen Intervention durch gemeinnützige Körperschaften: Gegenwärtiger Stand und mögliche Reformansätze“ fest:

„Offenkundig wird das Bedürfnis nach Teilhabe an der politischen Willensbildung für einen wachsenden Teil der Bevölkerung durch die Beteiligung an Wahlen und die Mitarbeit in politischen Parteien nicht hinreichend bedient. Soll dies nicht zu Rückzug und Entpolitisierung sowie Abkehr des/der Einzelnen vom politischen Entscheidungsprozess insgesamt führen, muss die Gesellschaft Orte des Engagements vorhalten, der Staat den entsprechenden Rechtsrahmen liefern. Die grundgesetzlich gesicherten Freiheiten der Bildung von Zusammenschlüssen und der freien Meinungsäußerung sind hierbei wichtige Säulen demokratischer Wirklichkeit Deutschlands. Die dem Einzelnen im Hinblick auf die Teilnahme an der politischen Willensbildung zugesicherten Freiheiten gelten allerdings auch für juristische Personen und dürfen bei den steuerbegünstigten Körperschaften nicht Halt machen: die Beteiligung

gemeinnütziger Körperschaften am allgemeinen politischen Diskurs muss möglich sein, der Preis der Steuerbegünstigung darf nicht im verordneten Verzicht auf Meinungsäußerung bestehen, unabhängig vom jeweiligen Themenfeld. Die systematisch notwendigen Regelungen des Gemeinnützigkeitsrechts zur ausschließlich auf die jeweiligen satzungsmäßigen Zwecke gebundenen Mittelverwendung sind in dieser Hinsicht und in diesem Zusammenhang nicht zwangsläufig berührt.“

Welche Ziele gemeinnützige Ziele im Sinne des Gemeinnützigkeitsrechts sind, darüber befindet zuletzt der demokratische Souverän. Erst 2007 wurde das Gemeinnützigkeitsrecht reformiert und mit der „Förderung des bürgerschaftlichen Engagements“ ein neuer gemeinnütziger Zweck in die Liste der gemeinnützigen Zwecke aufgenommen. Das BBE gehörte zu denen, die sich für diese Erweiterung immer wieder eingesetzt haben. Bis heute versagen leider immer wieder Finanzämter die praktische Anerkennung der Engagementförderung als gemeinnützig, so dass die hier tätigen Infrastruktureinrichtungen – Freiwilligenagenturen und -zentren, Seniorenbüros, Selbsthilfekontaktstellen u. a. – nicht in den Genuss des Steuerprivilegs der Gemeinnützigkeit kommen. Bislang gilt der neue Zweck als nicht wirksam ohne Verbindung zu den Zwecken 1-24.

Die bereichs- und sektorübergreifende Arbeit dieser Einrichtungen in der Engagementförderung betrifft neben zahlreichen bereits gemeinnützigkeitsrechtlich anerkannten Bereichen des sozialen, kulturellen, ökologischen Engagements etc. eben auch solche Bereiche, die nicht gemeinnützigkeitsrechtlich anerkannt sind, etwa im wachsend bedeutsamen Bereich der Nachbarschaft. Vor diesem Hintergrund kann ein neuer gemeinnütziger Zweck der Engagementförderung für Klarheit und Rechtssicherheit sorgen, sofern er substantiell gehärtet ist und als eine echte Erweiterung der gemeinnützigen Zwecke begriffen wird. Dies hatte die Gemeinnützigkeitsrechtsreform von 2007 bei der Einführung dieses neuen Zweckes leider nicht hinreichend deutlich gemacht. Gerade die engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen sind oft nur prekär finanziert, so dass sich gerade hier ein dringender politischer Handlungsbedarf ergibt. Dies sehen auch die im Bündnis für Gemeinnützigkeit zusammengeschlossenen Dachverbände der Zivilgesellschaft.

Die Förderung gemeinnütziger Organisationen erfolgt zusätzlich durch Zuwendungen der öffentlichen Hand (neben Mitgliedsbeiträgen, Spenden und durch Fundraising eingeworbenen Mitteln). Die Förderung durch den Staat ist möglich, wenn die geförderten Ziele im öffentlichen Interesse sind. Da das Geld des Staates das Geld der Steuerzahler ist, das für die öffentlichen Anliegen von den Bürgerinnen und Bürgern eingezogen wird, ist eine Förderung gemeinnütziger Organisationen zweifellos im Sinne dieser Zweckbestimmung. Allerdings besteht dringender Reformbedarf an der Art und Weise dieser Förderung: Die Organisationen der Zivilgesellschaft sind weder Dienstleister noch Anweisungsempfänger des Staates. Sie verfolgen ihre Zwecke autonom, gesteuert von eigenen Kompetenzen, Erfahrungen und Werten. Eine staatliche Förderung kann zudem sehr schnell zu Abhängigkeiten führen – oh-

ne Förderung sterben die geförderten Projekte dann ab, wir sehen dann immer wieder eine Spur von Projektruinen!

Vor diesem Hintergrund sollte die Förderung der Zivilgesellschaft durch den Staat eher notwendige Infrastrukturen (etwa in der Engagement- und Partizipationsförderung) fördern als einen bunten Strauß von Projekten. Zuwendungen sollten zudem viel mehr als Festbetragsfinanzierung erfolgen, die nicht bei Förderungen durch Dritte wieder abgezogen werden muss, und sie sollten eine längere Laufzeit haben. Engagement in den eigenen Strukturen und Projekten sollte zudem als Eigenbeitrag bei Zuwendungen anerkannt werden.

Eine Förderung gemeinnütziger Organisationen durch den Staat ist sinnvoll und nötig, muss aber die Autonomie der Zivilgesellschaft und den Eigensinn des bürgerschaftlichen Engagements wahren.

Bei künftigen Abwägungen zum Gemeinnützigkeitsrecht sollte eine unabhängige Schiedskommission, zu der neben Rechts- und Zivilgesellschaftsforschung auch die zivilgesellschaftliche Praxis ihre Erfahrungen systematisch beisteuert, die künftigen Entwicklungen begleiten. So rücken etwa die Menschenrechte als universaler Orientierungshorizont in einer globalen Gesellschaft weiter in den Mittelpunkt des Interesses nicht nur der Rechtsentwicklung, sondern auch der zivilgesellschaftlichen Praxis.

Politikempfehlungen

Reformbedarf besteht aktuell zumindest in dreierlei Hinsicht:

1) Konkretisierung und Ergänzung des Katalogs gemeinnütziger Zwecke

Empfehlung: Erstens ist der Katalog der gemeinnützigen Zwecke hinsichtlich derjenigen Zwecke zu konkretisieren, die bei gegenwärtiger Rechtslage bereits als Unterzwecke anerkannt sind. Die dynamische Entwicklung des Gemeinnützigkeitsrechts sollte durch eine unabhängige, fachlich kompetente Schieds- und Beratungsinstitution für die Rechtsprechung beobachtet und bewertet werden, die der Politik und der Rechtsprechung zuarbeitet. Dort sollten Rechtswissenschaft, Zivilgesellschaftsforschung und zivilgesellschaftliche Praxis vertreten sein.

Konkrete Umsetzung: Statt die Förderung des Friedens bei der Förderung der Völkerverständigung unterzubringen, und die Förderung der Menschenrechte bei einer ganzen Vielzahl von Zwecken (Flüchtlinge, Völkerverständigung, Bildung, Religion und andere mehr), sollten diese Zwecke mit Blick auf deren Bedeutung gesondert genannt werden.

Begründung mit Beispiel: Dies würde gleichermaßen Klarheit schaffen für die betroffenen Körperschaften und die für sie zuständigen Finanzämter. Die Aufnahme dieser Zwecke in den Katalog des § 52 Abgabenordnung (AO) wäre insoweit in inhaltlicher Hinsicht keine Erweiterung. Hinsichtlich der Aufnahme der Förderung der Menschenrechte in den Katalog des § 52 AO liegt bereits ein Gutachten des Wissenschaftlichen Diensts des Bundestags vor. (Wissen-

schaftliche Dienste des Bundestags, Erweiterung des Katalogs der gemeinnützigen Zwecke in § 52 AO, 2016)

Bisherige Erfahrungen haben deutlich gemacht, dass Engagementförderung und Förderung der Bürgergesellschaft im Rahmen des bestehenden Zweckkatalogs recht ortlos sind – ihre Subsumtion unter die „Förderung des demokratischen Staatswesens“ ist nur ein Notbehelf, da Bürgergesellschaft gerade nicht mit Staat gleichzusetzen ist, ihrerseits aber wesentliche Beiträge zur Demokratie und zur sozialen wie politischen Integration zu leisten vermag.

Einwände, die sich auf die „dunklen Seiten“ der Bürgergesellschaft beziehen (Rechtsextremismus...), deren Förderung nicht gewünscht ist, sind zwar von der Sache her berechtigt, lassen sich aber konstruktiv aufgreifen (s. o.), indem die in der normativen Debatte unstrittigen Mindestanforderungen der Toleranz, Gewaltlosigkeit und des bestehenden Menschenrechtsbezugs zivilgesellschaftlicher Akteure deutlich gemacht und zudem Bezug genommen werden kann auf die mittlerweile etablierten fachlichen Standards der Engagementförderung.

Die bestehenden Zwecke der AO decken zwar die großen Bereiche des Engagements ab, sind aber nicht in der Lage, die bereichsübergreifenden Aktivitäten gemeinnütziger Organisationen abzubilden und deren Gemeinnützigkeit zu begründen. So sind jetzt schon erhebliche Probleme für Infrastruktureinrichtungen der Engagementförderung oder Engagementfördernetzwerke gegeben, die volle spendenrechtlich wirksame Gemeinnützigkeit mit Bezug auf die Hauptanliegen ihrer Statuten und Satzungen zu erhalten. Auch das BBE wurde aufgefordert, sich v. a. auf Bildungsarbeit zu konzentrieren, weil dies ja dann voll spendenabzugsfähig sei.

Mit dem neuen Zweck der Förderung der Bürgergesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements ist zudem – ganz im Sinne der Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ – ein Hinweis auf das Problem der Mittelbarkeit/ Unmittelbarkeit der Mittelverwendung zu verbinden. Arbeit an Struktur- und Organisationsentwicklungen wird bislang nicht als gemeinnützig angesehen wegen fehlender Unmittelbarkeit der Mittelverwendung. Es handelt sich aber um Tätigkeiten ganz im Sinne des neuen Zweckes und im Sinne eines modernen Verständnisses der Förderung von Engagement und Demokratie.

Mit einer Erweiterung des Zweckkatalogs um die Förderung von Bürgergesellschaft und bürgerschaftliches Engagement – mit den o. a. normativen und fachlichen Bezügen als Hintergrund – würden zahlreiche Akteure der Engagementförderung endlich auch i. R. des Gemeinnützigkeitsrechts und der damit verbundenen Steuerprivilegien anerkannt.

Für eine zukunftsweisende Reform des Gemeinnützigkeitsrechts halten wir diese Erweiterung daher für notwendig. Gerne ist das BBE bereit, bei weiterem Beratungsbedarf das Thema fachlich zu vertiefen.

2) Einführung einer Nichtaufgriffsgrenze

Empfehlung: Zweitens benötigt der Anwendungserlass hinsichtlich der Zulässigkeit der politischen Intervention gemeinnütziger Körperschaften eine weitgehende Überarbeitung. Dabei kommt es vor allem darauf an, zwischen politischer Stellungnahme und Mittelverbrauch für politische Zwecke zu unterscheiden.

Konkrete Umsetzung: Das Recht zur Stellungnahme ist nicht einzugrenzen, hier gilt, dass auch steuerbegünstigte Körperschaften das Recht der freien Meinungsäußerung haben. Bei der Mittelverwendung für die jenseits der jeweiligen Satzungszwecke liegende politische Betätigung sollte eine Nichtaufgriffsgrenze gesetzt werden, die als Prozentsatz der insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel und als betragsmäßige Obergrenze zu formulieren wäre. Gegebenenfalls könnte eine solche Grenze auch gesetzlich festgeschrieben werden, der geeignete Ort hierfür wäre § 55 (1) Nr. 1 AO. Gemeinnützige Körperschaften würden dabei strukturell ähnlich behandelt wie bereits jetzt die nicht-öffentlichen Berufsverbände. Ihnen ist es gemäß § 5 Körperschaftsteuergesetz (KStG) gestattet, bis zu 10 % ihrer Einnahmen „für die unmittelbare oder mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer Parteien“ zu verwenden. Systematisch wäre eine solche Nichtaufgriffsgrenze nicht außergewöhnlich. Eine solche Grenze existiert bereits in § 64 (3) AO für die nicht satzungsgemäßen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe.

Begründung mit Beispiel: Wenn der gemeinnützige Jugendhilfeträger einen Aufruf unterzeichnet, der sich an die Wahlberechtigten der Bundesrepublik richtet und zur Teilnahme an der Bundestagswahl aufruft, so ist dies keine satzungsgemäße Aktivität des Jugendhilfeträgers, aber auch keine satzungswidrige Mittelverwendung, da keine Mittel verwendet werden. Hier entsteht kein Konflikt mit den gemeinnützigkeitsrechtlichen Regelungen.

Wenn derselbe Träger einen solchen Aufruf selbst auf seiner Website unterbringt, entstehen gegebenenfalls Aufwendungen für die grafische Gestaltung und die Programmierung der Website. Selbst wenn die Aufwendungen gering sind, ergäbe sich bei strikter Anwendung der gemeinnützigkeitsrechtlichen Regelungen ein Problem, weil in Höhe des Aufwands eine Mittelfehlverwendung gegeben ist. Auch wenn der Aufruf einen gewissen Satzungsbezug hätte, müsste das Finanzamt diesen Satzungsbezug bewerten. Derlei Schwierigkeiten könnten für beide Seiten vermieden werden, wenn es eine Bagatellgrenze gäbe, die sowohl als prozentuale Grenze bezogen auf die Einnahmen der Körperschaft als auch eine betragsmäßige Grenze gäbe, bis zu der diese Fragestellung nicht aufgegriffen werden müsste.

3) Möglichkeit der Mittelbündelung

Empfehlung: Drittens benötigen die gemeinnützigen Organisationen die Möglichkeit, ihre Mittel zur Durchführung politischer Kampagnen im Rahmen von Aktionsbündnissen zu bündeln, um gemeinsam tätig zu werden.

Konkrete Umsetzung: Dies ist in den sonstigen Bereichen ihrer Tätigkeit durch Mittelübertrag gemäß § 58 AO möglich, unter anderem durch die dort aufgeführten Nummern 1 bis 3. Verbunden mit der unter zweitens genannten betraglichen Grenze und der Beschränkung

dieser Begrenzung auf die eigenen, nicht gesondert zweckgebundenen Zuwendungen anderer steuerbegünstigter Körperschaften, wäre mit der Mittelbündelungsmöglichkeit die politische Handlungsfähigkeit gemeinnütziger Körperschaften erweitert, ohne die gemeinnützigkeitsrechtlich gebotene Eingrenzung der Mittelverwendung für jenseits der satzungsmäßigen Zwecke zum Tragen kommende politische Intervention aufzuheben.

Begründung mit Beispiel: Das Recht der Teilhabe am politischen Meinungsbildungsprozess muss auch in tatsächlicher, das heißt auch in materieller Hinsicht umsetzbar sein. Die Planung, Vorbereitung und Umsetzung politischer Manifestation (Kundgebungen, Demonstrationen, Petitionen, Anzeigenkampagnen, Bürger/innen-Versammlungen etc.) ist mit zum Teil erheblichen Kosten verbunden, auch um z. B. öffentliche Ordnungsauflagen einzuhalten. Hinter diesen – aus demokratiepolitischer Sicht wünschenswerten – Gemeinschaftsaktionen stehen daher meist Bündnisse, auch Bündnisse gemeinnütziger Körperschaften, die die genannten Kosten gemeinsam tragen. Diese Kostenbeteiligung ist für gemeinnützige Körperschaften gegenwärtig durchaus riskant. Die Übertragung der genannten Bagatellbeträge auf die jeweils organisierende Körperschaft würde dieses Risiko absenken, ohne dass dadurch die generelle Regel aufgehoben würde, dass gemeinnützige Körperschaften ihre Mittel ansonsten ausschließlich zur Erfüllung ihrer Satzungszwecke zu verwenden haben.

Autoren

PD Dr. Ansgar Klein, Dip.-Soz., Dr. Phil., Privatdozent für Politikwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin. Seit 2002 (Gründungs-)Geschäftsführer des „Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagements“. Geschäftsführender Hg. des 1988 von ihm mit gegr. Forschungsjournal *Soziale Bewegungen* (De Gruyter), der Buchreihe „Bürgergesellschaft und Demokratie“ (VS Springer Wissenschaft) und der Schriftenreihe des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement „Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis“ (Wochenschau Verlag). Mitglied im Hightech-Forum der Bundesregierung, im Nationalen Arbeitskreis Open Government Partnership (OGP) und tätig in zahlreichen weiteren Beratungsgremien von Bundesregierung und Fraktionen wie auch der Zivilgesellschaft.

Kontakt: ansgar.klein@b-b-e.de

Dr. Michael Ernst-Pörksen, Volkswirt, berät seit Anfang der 1990er Jahre im Rahmen einer Steuerberatungsgesellschaft gemeinnützige Körperschaften und beschäftigt sich im internationalen Zusammenhang mit dem Vergleich von national unterschiedlichen Handlungsfeldern und rechtlichen Rahmenbedingungen zivilgesellschaftlicher Strukturen.

Kontakt: cox@cox-steuerberatung.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