

Dr. Rupert Graf Strachwitz

Bekommen wir endlich eine Reform des Gemeinnützigkeitsrechts?

In den letzten 20 Jahren ist der steuerrechtliche Rahmen für die Zivilgesellschaft vielfach verändert worden – in der Abgabenordnung, im Anwendungserlass dazu, in internen Anweisungen der Finanzverwaltung und durch Rechtsprechung. Aber die schon seit langem dringend herbeigesehnte Reform hat es bisher nicht gegeben. Um es gleich zu sagen: Es geht dabei nicht um mehr steuerliche Vorteile für steuerbegünstigte Körperschaften oder, wie sie landläufig genannt werden, gemeinnützige Organisationen, auch nicht um mehr Vorteile für Spender und Stifter! Mit dem Argument, jede Reform würde zu mehr Steuerausfällen führen, blockt nämlich das Bundesfinanzministerium immer wieder alle Versuche auch aus der Politik ab, dieses Thema mal anzugehen. Selbst wenn es um weitere steuerliche Erleichterungen ginge, wäre das angesichts der gegenwärtigen Einnahmesituation der staatlichen Haushalte und der zum Beispiel in der Flüchtlingskrise wieder einmal unter Beweis gestellten Leistungskraft und Leistungsbereitschaft der zivilgesellschaftlichen Akteure hinnehmbar. Aber die Ziele einer Reform sind doch ganz andere.

Worum geht es wirklich? Zwölf Beispiele:

1. Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht ist hoffnungslos veraltet. Es ist nicht auf die gesellschaftliche Wirklichkeit des 21. Jahrhunderts zugeschnitten, sondern bildet den Obrigkeitsstaat des 19. und frühen 20. Jahrhunderts ab.
2. Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht verkennt die heute vielfältigen legitimen Funktionen der Zivilgesellschaft. Es ist auf Dienstleister und deren Ergänzungsfunktion zu staatlichem Handeln ausgerichtet und toleriert in gewissem Umfang Themenanwaltschaft, Mittler und Selbsthilfeorganisationen. Die ebenso wichtigen Wächter-, Gemeinschaftsbildungs- und politische Mitgestaltungsfunktionen werden weitgehend ausgeblendet, von der Aufgabe, den Bürgerinnen und Bürgern persönliche Sinnstiftung und Erfüllung zu ermöglichen, ganz zu schweigen.
3. Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht hat an viel zu vielen Stellen keine parlamentarische Grundlage, sondern stützt sich nur auf Gerichtsurteile und Verwaltungsanweisungen.
4. Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht ist erschreckend unsystematisch. Es hat durch zahlreiche kleine Änderungen, die oft genug das Ergebnis einer kleinteiligen Klientelpolitik waren, jede Stringenz verloren.

5. Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht ist viel zu kompliziert und von den zahllosen Laien, die in Vereinen und Stiftungen Verantwortung übernehmen sollen, kaum richtig anzuwenden. Selbst kleine Vereine müssen für relativ einfache Probleme teuren Rat von steuerlichen Beratern in Anspruch nehmen. Auch von der Finanzverwaltung selbst werden die Bestimmungen, wie eine jüngst veröffentlichte Studie deutlich zeigt¹, in wesentlichen Punkten oft fehlerhaft angewendet.
6. Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht entbehrt der notwendigen Rückbindung an den praktischen und wissenschaftlichen Diskurs zu dieser Thematik. Es fehlt die koordinierende Stelle, an der externe Grundlagenarbeit, interne Expertise und Erfahrungen aus der Praxis zusammengeführt werden.
7. Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht versagt beim Thema Transparenz. Es kann nicht sein, dass ausgerechnet die Arena der Zivilgesellschaft, die von einem subjektiven Gemeinwohlinteresse getrieben ist, in diesem Punkt eine Ausnahmestellung gegenüber allen anderen kollektiven Akteuren zugebilligt bekommt.
8. Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht stimmt nicht mehr mit den verbindlichen internationalen Verpflichtungen überein, die Deutschland zur Vermeidung von Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Terrorismusfinanzierung eingegangen ist und schützt andererseits die deutschen zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht vor Übergriffen, von denen sie unter dem Vorwand bedroht sind, wissentlich oder unwissentlich für solche Delikte missbraucht zu werden.
9. Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht trägt nicht der transnationalen Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger Rechnung, die heute zu den erklärten Bildungszielen gehört und allen beruflichen und privaten Erfahrungen entspricht.
10. Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht privilegiert die Stiftungen gegenüber anderen steuerbegünstigten Körperschaften. Dies ist im internationalen Vergleich einmalig; ein fortdauernder sachlicher Grund dafür ist schwer erkennbar.
11. Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht kehrt die sonst im Steuerrecht enthaltene Progression um. Es ist insoweit im Wesentlichen ein Anreizsystem, das demokratietheoretisch nicht unterlegt ist.
12. Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht übersieht den engen Zusammenhang zwischen der Zivilgesellschaft und ihren Organisationen einerseits und dem bürgerschaftlichen Engagement andererseits. Wenn dieses Engagement erkennbar politischer wird, kann es nicht Aufgabe der Finanzverwaltung sein, dies durch steuerliche Restriktionen zu behindern.

¹ Stefan Diefenbach-Trommer, unter Mitarbeit von Jannika Marré, Jan-Hendrik Klugkist und Melina Schmidt, Engagiert euch – nicht? wie das Gemeinnützigkeitsrecht politisches Engagement erschwert – Eine empirische Untersuchung der Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung e. V. Berlin: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (Arbeitspapiere Nr. 5) 2018.

Wir brauchen endlich eine richtige Reform

Wieder einmal an Kleinigkeiten herumzuschrauben und den einen oder anderen Wunsch von Interessenverbänden zu erfüllen, hilft niemandem. Es gilt, einen modernen und schlüssigen steuerrechtlichen Rahmen für die Zivilgesellschaft zu entwerfen, der diesen Namen verdient. Hierzu sind intensive Vorarbeiten und die Hilfe von Experten aus dem In- und Ausland unabdingbar. Es gilt deutlich zu machen, dass sich Deutschland auch im Umgang mit dieser, der immer stärker den gesellschaftlichen Wandel prägenden Arena unserer Gesellschaft den Grundsätzen einer liberalen, offenen, auf Freiheit gegründeten Gesellschaft folgt, die seine politischen Eliten so gerne im Mund führen und gegenüber der Arena des Marktes auch anwenden. Die Vereine und Stiftungen sind keine Mündel des Staates, sondern treten diesem kraft eigener Legitimation selbstermächtigt und selbstbewusst gegenüber. Sie leisten mit ihren zahlreichen engagierten haupt-, neben- und ehrenamtlichen Mitarbeitern entscheidendes für das allgemeine Wohl und haben nicht nur wohlfeile Lobreden, sondern auch ordentliche und anwendbare rechtliche Rahmenbedingungen verdient.

Es kann nicht sein, dass unterschiedliche Finanzämter den gleichen Sachverhalt unterschiedlich beurteilen, weil den damit befassten Beamten Entscheidungen zugemutet werden, für die sie weder ausgebildet sind noch fachkundigen Rat einholen können. Sie werden damit alleingelassen; kein Wunder, dass sie sich an Formalia halten, die sie glauben, abhaken zu können. Dass den Organisationen bei der Formulierung ihrer eigenen Verfassungen Formulierungen wörtlich vorgeschrieben werden, die oft genug überhaupt keinen Sinn ergeben, ist unzumutbar. Es geht auch nicht nur um die Anwendung (oder Nicht-Anwendung?) neuester BFH-Entscheidungen und die Befolgung des jüngsten BMF-Schreibens, sondern auch um eine an der gesellschaftlichen Wirklichkeit und Entwicklung orientierte Fortschreibung der Rechtsanwendung. Wir brauchen ein unmissverständliches und zugleich respektvolles Gemeinnützigkeitsrecht.

Ebenso wenig macht es beispielsweise Sinn, dass die Abgabenordnung kreuz und quer durcheinander 83 verschiedene Möglichkeiten auflistet, warum eine Tätigkeit steuerbefreit sein könnte, darunter völlig unverständliche wie »Toleranz auf allen Gebieten der Kultur« und nicht mehr nachvollziehbare wie die Förderung des Modellflugs. Andere Länder kommen mit der Auflistung von 12 größeren Gruppen zurecht. Auch die Forderung, die so Privilegierten hätten die Allgemeinheit auf sittlichem Gebiet zu fördern, scheint auf unfreiwillig komische Weise aus der Zeit gefallen zu sein. Für sich selbst nimmt der Staat schon seit fast einem halben Jahrhundert keine sittliche Meinungsführerschaft mehr in Anspruch. Wir brauchen anschlussfähige Formulierungen und eine klare, aber nicht kleinteilige Richtungsvorgabe.

In vielfacher Hinsicht sind auch zu ganz praktischen Fragestellungen seit der Einführung des ersten deutschlandweiten Gemeinnützigkeitsrechts (1921) und seit dessen letzter gründlicher Überarbeitung (1941!) Entwicklungen eingetreten, die damals nicht vorauszusehen waren. So sind beispielsweise im Wohlfahrtsbereich aus legitimen Gründen gesetzeskonform

Konzernstrukturen entstanden, deren steuerliche Beurteilung neu überdacht werden sollte. Andererseits erscheint heute die Erwirtschaftung von Einnahmen durch wirtschaftliche Tätigkeit für viele Organisationen demokratiekonformer als die Abhängigkeit von Spendern. Diesen Gesichtspunkt gilt es, gegen den der möglichen Wettbewerbsverzerrung im Verhältnis zu steuerpflichtigen Unternehmen abzuwägen. Und überhaupt: Die Akteure der Zivilgesellschaft sind – ziel- und nicht gewinnorientierte – Unternehmungen, deren Nähe zum Markt in manchen und Ferne in anderen Bereichen besser herausgestellt werden muss. Wir brauchen ein Recht, das der modernen Zivilgesellschaft gerecht wird.

Die Offenlegung von Mittelherkunft und Mittelverwendung gegenüber einer informierten Öffentlichkeit sollte heute für die Organisationen eine Selbstverständlichkeit sein. Da sie dies für viele aber offenkundig nicht ist, erscheint eine gesetzliche Verpflichtung unausweichlich. Für Ausnahmen im Einzelfall, für die es durchaus Begründungsansätze gibt, muss es eine Instanz geben, die dies zulassen kann. Die Veröffentlichung der aggregierten Angaben zur Zahl der Organisationen, zu den nach Einnahmearten gegliederten Erträgen und zu den Aufwendungen, die den Finanzbehörden vorliegen, sollte dagegen diesen zwingend auferlegt werden. Wir brauchen verbindliche Transparenzregeln für alle Beteiligten.

Die Zeit drängt

2019 steht voraussichtlich turnusmäßig eine Visitation durch eine Delegation der internationalen *Financial Action Task Force* (FATF) an, deren Mitglied Deutschland ist. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre in anderen Ländern steht zu erwarten, dass u.a. das Fehlen von spezifischen zentralen Regulierungsbehörden auf Bundes- oder Landesebene beanstandet wird. Aus diesem Grund haben einige andere Länder, bspw. Kanada und Irland, in den letzten Jahren solche Fachbehörden, meist nach dem Vorbild der britischen *Charity Commissions*, eingerichtet. Man kann nur hoffen, dass dies auch in Deutschland bald geschieht. Dort lässt sich die Erarbeitung und Fortschreibung von Standards ebenso organisieren wie die Kommunikation mit Wissenschaft und Praxis und anderes mehr. Die Überwachung, ebenso aber auch der Schutz der einzelnen Organisationen vor ungerechtfertigten Angriffen, deren Notwendigkeit im Grundsatz nicht zu bestreiten ist, und wo notwendig auch eine Beratung kann dann nach einheitlichen Maßstäben und mit der gebotenen Sachkunde erfolgen, die die Finanzämter gar nicht haben können. Wir brauchen, möglichst auf Bundesebene, ein staatliches Kompetenzzentrum für Gemeinnützigkeit.

Alldem müssen die Konzipierung und der parlamentarische Prozess zur Einführung eines grundlegend neu gestalteten Gemeinnützigkeitsrechts vorausgehen. Dazu muss man nicht bei 0 anfangen. Studien und Vorschläge, die als Arbeitsgrundlagen dienen können, liegen seit fast 20 Jahren vor². Der Deutsche Juristentag wird sich im September 2018 diesem Thema

² siehe u.v.a.: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft (Hrsg.), *Organisationen der Zivilgesellschaft und ihre Besteuerung – Vorschlag für ein grundlegende Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts*. Berlin: Maecenata (Opusculum Nr. 19) 2005.

widmen. Hierzu erstellt der ausgewiesene Fachmann Rainer Hüttemann ein Gutachten³. Erfahrungen aus anderen Ländern lassen sich abfragen. Trotzdem erscheint es zweifelhaft, ob dies bis 2019 zu schaffen ist. Umso dringender muss daher der politische Auftrag erteilt werden, sich ans Werk zu machen.

Autor

Dr. phil. Rupert Graf Strachwitz leitet seit 1997 das *Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft* in Berlin.

Kontakt: rs@maecenata.eu

Weitere Informationen:

www.maecenata.eu

www.strachwitz.info

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

³ Rainer Hüttemann, Empfiehlt es sich, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Gründung und Tätigkeit von Non-Profit-Organisationen übergreifend zu regeln? Verhandlungen des 72. Deutschen Juristentages Leipzig 2018, Band I: Gutachten, Teil F. München: Beck 2018 (im Erscheinen).