

Bundesverband Deutscher Stiftungen | Mauerstraße 93 | 10117 Berlin

Vorab per E-Mail: birgit.reinemund@bundestag.de

Frau Dr. Birgit Reinemund, MdB
Vorsitzende des Finanzausschusses
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Vorab per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Dr. Stephan Schauhoff
Mitglied des Vorstands

Leiter des Arbeitskreises
„Stiftungssteuerrecht und
Rechnungslegung“

Prof. Dr. Hans Fleisch
Generalsekretär

Telefon (0228) 95 94 - 238 | Fax: -100
stephan.schauhoff@fgs.de

Berlin, 05.12.2012

**Entwurf des Gemeinnützigkeitsentbürokratisierungsgesetzes - GEG (BT Drs. 17/11316);
hier: Stellungnahme zur Anhörung am 10. Dezember 2012; 14.00 Uhr vor dem Finanzausschuss**

Sehr geehrte Frau Dr. Reinemund,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der Bundesverband Deutscher Stiftungen, die Dachorganisation von insgesamt mittlerweile 19.000 Stiftungen in Deutschland, begrüßt ausdrücklich den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zu einem Gesetz zur Entbürokratisierung des Gemeinnützigkeitsrechts. Das Gesetz wird dazu beitragen, die rechtlichen Rahmenbedingungen für das zivilgesellschaftliche Engagement zu verbessern. Es ist wichtig, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen klar und einfach gestaltet werden, um insbesondere die Bürgerinnen und Bürger nicht bei ihrem zivilgesellschaftlichen Engagement durch rechtliche Unsicherheiten zu verschrecken. Ausdrücklich begrüßen wir insbesondere, dass in diesem Gesetzentwurf nicht nur Änderungen steuerlicher Vorschriften vorgeschlagen werden, sondern auch die gesetzlichen Regelungen im Zivil- und Gesellschaftsrecht in den Blick genommen werden, die gleichermaßen das Wirken gemeinnütziger Einrichtungen bestimmen. Damit ist zu Recht die Reformdiskussion dazu angestoßen, wie die Rechtssituation von gemeinnützigen Körperschaften und damit die Rechtssicherheit für deren verantwortliche Organe verbessert werden kann. Es geht nicht um den Ausbau finanzieller Vorteile für gemeinnützige Körperschaften durch den Verzicht auf Steuern, sondern in erster Linie um Vereinfachungsmaßnahmen, die, soweit sie von Wertgrenzen abhängig sind, nunmehr an die allgemeine inflationäre Tendenz angepasst werden (bspw. § 3 Nr. 26, 26a EStG, § 65a AO). Diese vereinfachende Pauschalisierungsregelungen behalten nur dann ihre ursprünglich intendierte Wirkung, wenn sie in

Bundesverband Deutscher Stiftungen e. V.
Haus Deutscher Stiftungen
Mauerstraße 93 | 10117 Berlin
Telefon (030) 89 79 47-0 | Fax -81
post@stiftungen.org | www.stiftungen.org

Generalsekretär: Prof. Dr. Hans Fleisch
Vorstand: Dr. Wilhelm Krull (Vorsitzender), Prof. Dr. Michael
Göring (Stv. V.), Dr. Michael Hanssler, Dr. Roland Kaehlbrandt,
Katharina Knäusl, Dr. Stephan Schauhoff, Dr. Gesa Schönberger
Eingetragen: beim Amtsgericht Charlottenburg VR 21580 Nz

Bankverbindungen:
40 512 643 00 Commerzbank BLZ 120 800 00
41 550 160 0 Deutsche Bank BLZ 100 700 00
29 700 303 09 Berliner Sparkasse BLZ 100 500 00
34 213 33 HypoVereinsbank BLZ 380 200 90

regelmäßigen Abständen angepasst werden. Im Übrigen ist bei einem Jahresbetrag von EUR 720 (monatlich EUR 60) nicht nachvollziehbar, wieso Einzelnachweise über den Aufwand der ehrenamtlichen Tätigkeit geführt werden sollen.

Somit wird der Entwurf im Allgemeinen begrüßt, wenn auch in Einzelpunkten noch Änderungswünsche bestehen und generell im Zuge der Diskussion über eine Reform des Rechts für gemeinnützige Körperschaften über weitere Punkte nachgedacht werden sollte, die gegenwärtig im Gesetzentwurf noch nicht aufgegriffen worden sind. Soweit auf Regelungsvorschläge nicht näher eingegangen wird, werden diese begrüßt, wobei die redaktionellen Anregungen des Finanzausschusses des Bundesrates (Empfehlung zu BR-Drs. 663/1/12) unterstützt werden. Im Einzelnen:

1. Änderungen im vorliegenden Gesetzestext

a) Einführung des § 60a AO

In dem Gesetzesentwurf wird unter E.3 (Erfüllungsaufwand) behauptet, der Erfüllungsaufwand für die Steuerverwaltungen der Länder würde auf Grund der Ausgestaltung der vorläufigen Bescheinigung als Verwaltungsakt und der Einführung des Feststellungsverfahrens zu einem erheblichen Mehraufwand führen. Dieser Behauptung wird widersprochen. Tatsächlich werden fortlaufend schon jetzt von der Finanzverwaltung sog. vorläufige Bescheinigungen ausgestellt. Am Verwaltungsverfahren ändert sich nichts bis auf den Umstand, dass diese sog. vorläufigen Bescheinigungen, die bislang rechtlich die Qualität einer unverbindlichen Auskunft haben, nunmehr als rechtsmittelfähiger Bescheid ausgestaltet werden. Die vorläufigen Bescheinigungen sind auf Grund der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes schon bislang insoweit als im Prinzip anfechtbare rechtsmittelfähige Bescheide anzusehen, als von der Ausstellung einer entsprechenden vorläufigen Bescheinigung die Berechtigung abhängt, Zuwendungsbestätigungen im Rahmen der Sammlung von Spenden zu erlangen. In einem Rechtsstaat sollte es selbstverständlich sein, dass anstelle einer rechtlich unverbindlichen Auskunft ohne Rechtsqualität über eine derart wesentliche Frage für gemeinnützige Körperschaften, ob sie überhaupt auf Grund ihrer Satzung als gemeinnützig anerkennungsfähig anzusehen und berechtigt sind, Zuwendungsbestätigungen auszustellen, durch einen förmlichen Bescheid entschieden wird. Ein höherer Verwaltungsaufwand wird auch in Zukunft dadurch nicht erforderlich sein, da sich die Finanzverwaltung schon bislang bei der Prüfung vor Ausstellung einer vorläufigen Bescheinigung mit denselben Rechtsfragen wie in der Zukunft erforderlich, beschäftigt hat. Bürgerinnen und Bürger, die ihre Initiative nicht als gemeinnützig vom Finanzamt anerkannt bekommen, geben bislang auf, da Rechtsmittel nicht möglich sind. Kein Wunder ist es daher, dass entsprechende Verfahren gegenwärtig in der Praxis nicht stattfinden.

b) Rücklagen und Vermögensverwendung (§ 62 AO)

Es ist sehr zu begrüßen, dass aus Vereinfachungsgründen die Rücklage für die beabsichtigte Wiederbeschaffung von Wirtschaftsgütern in dem Gesetz festgeschrieben werden soll. Allerdings sollte Satz 2 von § 62 Abs. 1 Nr. 2 AO wie folgt formuliert werden:

„Die Höhe der Zuführung bemisst sich regelmäßig nach der Höhe der regulären Absetzungen für Abnutzung des vorhandenen Wirtschaftsguts.“

Begründung:

Wesentlich ist, dass ein vorhandenes Wirtschaftsgut regelmäßig ersetzt werden soll und dessen Afamaßgebend für die Bemessung der Rücklage ist. Durch die Formulierung „regelmäßig“ wird dieser Grundgedanke verdeutlicht. Wichtig ist, dass im Regelfall von einer Fortführung der gemeinnützigen Tätigkeit unter Ersetzung der vorhandenen Wirtschaftsgüter ausgegangen wird, da eine entsprechende Absicht beispielsweise 20 Jahre vor der Reinvestition im Einzelfall nur schwer belegt werden kann.

c) Änderung des § 63 Abs. 4 Satz 1 AO

Neu soll bestimmt werden, dass die Frist, in der Mittel nach einer Ansammlung verbraucht werden sollen, nicht zwei Kalenderjahre überschreiten soll. Dieser Satz sollte gestrichen werden. Damit kommt es zu einer deutlichen Verschärfung der bestehenden Rechtslage, weil bislang die Angemessenheit allein im Ermessen des einzelnen Finanzamtes steht. Wieso dieses Ermessen nunmehr eingeschränkt werden soll, ist aus der Praxis nicht ersichtlich, weil sich die Regelung, wie auch der Finanzausschuss des Bundesrates feststellt, bewährt hat.

d) Frist in § 63 Abs. 5 AO

Bislang ist es Rechtspraxis, dass Zuwendungsbestätigungen anerkannt werden, wenn das Datum der Anlage zum Körperschaftsteuerbescheid oder des Freistellungsbescheids nicht länger als fünf Jahre zurückliegt oder wenn die sog. vorläufige Bescheinigung der Gemeinnützigkeit nicht länger als 18 Monate zurückliegt. Nunmehr wird in dem neuen § 63 Abs. 5 Nr. 1 AO vorgeschlagen, die Frist von fünf Jahre auf drei Jahre zu verkürzen. Es sollte bei den bislang angeordneten fünf Jahren bleiben. Regelmäßig erstellen gemeinnützige Körperschaften nur alle drei Jahre eine Steuererklärung, um einen Freistellungsbescheid zu erhalten. Rechnet man die Bearbeitungszeit innerhalb des Finanzamtes ein, auch noch, wenn ggfs. Streitigkeiten über die Gemeinnützigkeit aufkommen, so werden viele gemeinnützige Körperschaften plötzlich nicht mehr in der Lage sein, Spenden einzuwerben, weil es ihnen an einem aktuellen Freistellungsbescheid fehlt. Die Frist von fünf Jahren

hat sich auch nach Auffassung des Finanzausschusses des Bundesrates bewährt und ist seit vielen Jahrzehnten erprobt, sie sollte beibehalten werden.

2. Weitere konkrete Reformvorschläge für das laufende Gesetzgebungsverfahren

Dem Bundesverband Deutscher Stiftungen wäre es für das laufende Gesetzgebungsverfahren ein Anliegen, wenn in § 87 BGB gesetzlich geregelt werden könnte, dass kleine Stiftungen zusammengelegt oder die eine Stiftung zu der anderen zugelegt werden kann, wenn sowohl die noch lebenden Stifter als auch die Stiftungsgremien mit der erforderlichen Mehrheit dieser Zusammenlegung zustimmen. Grundsätzlich kommt es bei der Frage, ob eine Stiftung ihre Satzung ändern kann, auf den mutmaßlichen Willen des Stifters im Moment der Errichtung der Stiftung an. Rechtstatsächlich werden sehr viele verhältnismäßig kleine Stiftungen gegründet, ohne dass sich die Stifterinnen und Stifter im Moment der Gründung schon genau bewusst sind, in welcher Weise sie ihr gemeinnütziges Engagement tatsächlich umsetzen werden. Vielmehr bildet die Errichtung der Stiftung die Initialzündung, um das gemeinnützige Wirken zu entwickeln. Nach einigen Jahren der Tätigkeit als gemeinnützige Körperschaft wird dann die Erfahrung gemacht, dass die eigene Einheit mit zu wenig Vermögen ausgestattet ist, um sinnvoll selbst eigene gemeinnützige Zwecke effektiv verwirklichen zu können. Es gibt zahllose kleine Stiftungen mit einem Vermögen von nur EUR 100.000, was jährlich bei 3 % sicherer Kapitalrendite mit EUR 3.000 kaum gemeinnütziges Arbeiten ermöglicht. Für derartige Fälle sollte die Möglichkeit der Zusammenlegung und Zulegung von Stiftungen geschaffen werden. Dadurch dass die noch lebenden Stifter/Stifterinnen dem zustimmen müssen und auch die Organe der betroffenen Stiftungen gleichfalls dem zustimmen müssen, sind genügend Hürden vorhanden, um zu verhindern, dass gegen den Willen der Stifter/Stifterinnen hier gehandelt wird. Mutmaßlich würden Stifter/Stifterinnen, wenn ihnen die Problematik bei Errichtung der Stiftung bereits bekannt gewesen wäre, später die Stiftung zusammenlegen, wenn die Stiftungsarbeit sich auf diese Weise letztlich nur sinnvoll verwirklichen lässt, so dass eine entsprechende gesetzliche Regelung durchaus mit den Prinzipien des geltenden Stiftungsrechts vereinbar ist. Dem Denken einzelner Aufsichtsbehörden, Stifter/Stifterinnen wollten mutmaßlich niemals eine Zusammenlegung, sollte entgegen getreten werden.

b) Bürgerschaftliches Engagement

Vor wenigen Jahren hat der Gesetzgeber in § 52 Abs. 2 Nr. 25 AO bestimmt, dass als Förderung der Allgemeinheit auch „die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zu Gunsten gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Zwecke“ anzuerkennen ist. Viele potentielle Stifterinnen und Stifter machen die Erfahrung, dass dann, wenn sie diesen Zweck in ihrer Stiftungssatzung niederschreiben wollen, die Finanzverwaltung dies nicht zulässt, insbesondere weil

in Tz. 2.5 zu § 52 Anwendungserlass zur Abgabenordnung die Finanzverwaltung noch einmal betont hat, das eine Erweiterung der gemeinnützigen Zwecke mit dieser gesetzlichen Regelung nicht verbunden sei. Diese Aussage verwirrt die Rechtspraxis, schließlich hat der Gesetzgeber bewusst in § 52 Abs. 2 Nr. 25 AO einen weiteren gemeinnützigen Zweck in das Gesetz hineingeschrieben. Tatsächlich sollte unproblematisch gewährleistet werden, dass der gemeinnützige Zweck wie er in § 52 Abs. 2 Nr. 25 AO niedergelegt ist, auch als solcher von den Finanzbehörden anerkannt wird. Ob dazu eine Gesetzesänderung erforderlich ist, ist offen, jedenfalls wird die bestehende Rechtslage, so wie sie von den Finanzbehörden interpretiert wird, häufig als unbefriedigend empfunden, weswegen auch der Finanzausschuss des Bundesrates zu Recht eine entsprechende Änderung des Gesetzes anregt.

c) Fördertätigkeiten

Der Großteil der gemeinnützigen Stiftungen in Deutschland sind sog. Förderstiftungen, die nicht selbst operativ tätig werden, sondern die Erträge aus dem Stiftungsvermögen dadurch für gemeinnützige Zwecke verwenden, dass sie diese anderen steuerbegünstigten Körperschaften etc. zur Verfügung stellen. In § 58 Nr. 1 bis Nr. 4 AO sind verschiedene Vorschriften für die Tätigkeiten von Förderstiftungen gesetzlich niedergelegt, ohne dass diese Vorschriften im Einzelnen in sich konsistent wären. Der Grundtatbestand des § 58 Nr. 1 AO spricht von der Mittelbeschaffung, passt seinem Wortlaut nach also schon nicht auf Förderstiftungen, die ihre Erträge durch Zuwendung an andere verwenden. Der Bundesverband Deutscher Stiftungen würde es begrüßen, wenn die Tatbestände der §§ 58 Nr. 1 bis Nr. 4 AO zusammengefasst würden und der wesentliche Grundgedanke, dass Zuwendungen an andere Körperschaften für steuerbegünstigte Zwecke bzw. Zuwendungen an inländische steuerbegünstigte Körperschaften, gleichgültig, ob sie überwiegend oder teilweise erfolgen, grundsätzlich zulässig sind, zum Ausdruck gebracht würde. Eine Differenzierung danach, ob Personal oder Immobilien unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden oder ob Geld direkt gegeben wird, ist nicht nachvollziehbar und sollte aufgegeben werden.

d) Endowment-Verbot

Merkwürdigerweise haben die großen deutschen Wissenschaftsstiftungen Schwierigkeiten unter den geltenden gemeinnützigkeitsrechtlichen Vorschriften, sich gegenüber den deutschen Universitäten nachhaltig zu verpflichten, einen Stiftungslehrstuhl dauerhaft finanziell auszustatten. Aus Sicht der Finanzverwaltung verstößt dies gegen das sog. Endowment-Verbot, weil die hingegebenen Finanzmittel als Vermögensstock zur Ausstattung des Universitätslehrstuhls dienen und daher eine entsprechende Verpflichtung gegen das Gebot der zeitnahen Mittelverwendung verstoßen würde. Nach unserer Rechtsüberzeugung führt jede Verpflichtung, die eine gemeinnützige Körperschaft

eingeht, um damit die satzungsmäßigen Zwecke zu fördern, zur zeitnahen Mittelverwendung. Um dies klarzustellen, könnte beispielsweise § 55 Abs. 1 Nr. 5 Satz 2 AO wie folgt gefasst werden:

„Verwendung in diesem Sinne ist auch die Verwendung der Mittel für die Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen, die satzungsmäßigen Zwecken dienen, oder die Eingehung von Verpflichtungen zur nachhaltigen Förderung satzungsmäßiger Zwecke gegenüber nicht nahestehenden Personen.“

Der Umstand alleine, dass der hingeebene Vermögensstock zweckgebunden vom Empfänger für eine dauerhafte Sicherung der vorgeschriebenen Verwendungsart zu erhalten ist, sollte nichts daran ändern, dass die Mittel aus Sicht der gebenden gemeinnützigen Stiftung bereits verwendet wurden. Ein Missbrauch oder eine Umgehung der Vorschriften zur zeitnahen Mittelverwendung ist bei der Hingabe von Mitteln an Dritte, die dem Geber nicht nahestehen, von vornherein ausgeschlossen. Zudem sollte das sog. Endowment-Verbot, beispielsweise für 10 v.H. der zu verwendenden Mittel, gelockert werden.

e) Register gemeinnütziger Körperschaften

Der Bundesverband Deutscher Stiftungen hat natürlich ein hohes Interesse daran, dass das Gemeinnützigkeitsrecht dagegen geschützt wird, von einzelnen Spendenbetrügnern missbraucht zu werden. Der Schutz potentieller Spender sollte verbessert werden. Denkbar wäre beispielsweise, dass, wie es für die Umsatzsteuer für andere Zwecke in § 18e Nr. 1 UStG bereits gegeben ist, für das Gemeinnützigkeitsrecht ein Register gemeinnütziger Körperschaften eingeführt wird, aus dem jedermann jederzeit ersehen kann, wer tatsächlich wann zuletzt eine Freistellungsbescheinigung oder einen Feststellungsbescheid über die Gemeinnützigkeit nach § 60a AO - neu erhalten hat. Dadurch könnte entsprechendem Missbrauch vorgebeugt werden.

3. Weiterer Reformbedarf

Der Bundesverband Deutscher Stiftungen sieht durchaus noch weiteren Reformbedarf, der allerdings vermutlich nicht im Zusammenhang mit der vorliegenden Gesetzesreform wird umgesetzt werden können, der aber doch weiter diskutiert werden sollte, um zu sinnvollen rechtlichen Rahmenregelungen für gemeinnützige Körperschaften zu kommen.

Gemeinnützige Körperschaften sind nicht auf die Gewinnerzielung im Interesse der Gesellschafter gerichtet, sondern auf die Mehrung des Gemeinwohls. Die Mittel dazu müssen erwirtschaftet werden. Ungeklärt und bislang im Gesetz kaum geregelt sind insbesondere die folgenden Fragestellungen:

- Gemeinnützige Körperschaften sind vielfach darauf angewiesen, durch die Erhebung von Teilentgelten aus ihrer gemeinnützigen Tätigkeit diese mitzufinanzieren, damit entsprechende Tätigkeiten überhaupt möglich werden. Natürlich ist es zur Herstellung der Wettbewerbsgleichheit zwischen gemeinnützigen und anderen Körperschaften grundsätzlich erforderlich, dass diese gleich besteuert werden. Erhebt eine gemeinnützige Körperschaft aber nur ein Teilentgelt, wird sie typischerweise damit keinen Gewinn erzielen und unterliegt überhaupt nicht den Ertragsteuern. Das eigentliche Problem für sie besteht darin, dass dann, wenn eine bestimmte Tätigkeit allein deswegen, weil Teilentgelte erhoben werden, als wettbewerbsbeeinträchtigende steuerpflichtige Tätigkeit qualifiziert wird, die Gemeinnützigkeit der Einrichtung insgesamt gefährden werden kann, da weder Spendenmittel noch ehrenamtliches Engagement oder andere gemeinnützig gebundene Gelder zur Finanzierung einer derartigen Tätigkeit eingesetzt werden dürfen. Wo die Grenzlinie zwischen zulässiger Erhebung von Teilentgelten und verbotener Wettbewerbsbeeinträchtigung genau verläuft, bedarf aus Sicht des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen weiterer Klärung.
- Heutzutage haben viele gemeinnützige Körperschaften Holdingstrukturen herausgebildet, bei denen unterhalb eines eingetragenen Vereins oder einer Stiftung zahlreiche gemeinnützige GmbHs als Tochtergesellschaften agieren. Die finanzielle Ausstattung von gemeinnützigen GmbHs mit zeitnah zu verwendenden Mitteln ist umstritten. Auch besteht Regelungsbedarf, da es kein Konzernrecht für gemeinnützige Körperschaften gibt, was zu Schwierigkeiten bei der Finanzierung gemeinnütziger Tätigkeit führt.
- Die rechtlichen Regelungen für gemeinnützige Körperschaften zersplittern deswegen immer mehr, weil es keine konzentrierte Zuständigkeit zur Beurteilung der gemeinnützigkeitsrechtlichen Grundfragen gibt. Die verschiedenen mit Gemeinnützigkeitsfragen befassten Rechtsanwender kommen zu unterschiedlichen Thesen, wie die im Gemeinnützigkeitsrecht verwandten Begriffe auszulegen sind. Für die Organe gemeinnütziger Körperschaften ist dies kaum noch nachvollziehbar. Symptomatisch dafür ist das jüngst vom BFH zur Umsatzsteuer gefasste Urteil vom 08.03.2012 - V R 14/11. In diesem Urteil hat der Bundesfinanzhof die Zweckbetriebseigenschaft, so wie sie in § 68 AO definiert ist, durch eine eigene umsatzsteuerrechtliche Definition des Zweckbetriebes ersetzt. Um derartigen Tendenzen der Zersplitterung des Rechts entgegenzuwirken und zu einer einheitlichen Rechtsanwendung für gemeinnützige Körperschaften zu kommen, würde der Bundesverband Deutscher Stiftungen es begrüßen, wenn über die jetzt vorgeschlagene Regelung des § 60a AO hinaus weitergehend ein Feststellungsverfahren eingeführt wird, so dass in einem einheitlichen Verfahren die wesentlichen gemeinnützigkeitsrechtlichen Fragestellungen abschließend geklärt werden und die Begriffe des Gemeinnützigkeitsrechts in der höchstrichterlichen

Rechtsprechung einheitlich ausgelegt werden.

Auch im Umsatzsteuerrecht (§§ 4 Nr. 18, 21, 22 UStG) werden Änderungen für typische Tätigkeiten gemeinnütziger Körperschaften erforderlich. Dabei könnten auch die angesprochenen Punkte im Gemeinnützigkeitsrecht in den Blick genommen werden.

Wir bitten Sie, diese Gesichtspunkte bei den anstehenden Beratungen im Finanzausschuss und Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages zu berücksichtigen und den Gesetzentwurf an den genannten Stellen noch zu ändern. Insgesamt dürfen wir aber noch einmal betonen, dass wir die Gesetzesinitiative zum GEG sehr begrüßen und uns insbesondere das politische Bekenntnis zur Weiterentwicklung des gemeinnützigen Sektors sehr freut.

Bei der geplanten Anhörung im Finanzausschuss am 10. Dezember können wir gerne zu den einzelnen Punkten Stellung nehmen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Stephan Schauhoff

gez. Prof. Dr. Hans Fleisch