



Reform des Gemeinnützigkeitsrechts

Seit jeher betätigen sich private Initiativen und Organisationen auf verschiedenen Gebieten staatlichen Wirkens, z. B. Jugendpflege, Gesundheitswesen, Behindertenfürsorge, Umwelt- und Naturschutz. Ohne den privaten Altruismus – insbesondere auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege – wäre der moderne Wohlfahrtsstaat nicht denkbar. Dies ist seit rund 100 Jahren Anlass und Rechtfertigung, privatrechtliche Körperschaften, die gemeinwohlorientierte Zwecke und Ziele verfolgen, steuerlich zu begünstigen. Im Laufe der Zeit haben neben der Sozialpolitik zahlreiche weitere Bereiche Eingang in das Verzeichnis der steuerlich zu begünstigenden Zwecke gefunden, bei denen nicht Unterstützungs- und Entlastungsfunktion im Vordergrund standen. So wurde z. B. kurz vor dem Ersten Weltkrieg der verbandsmäßig organisierte Sport gezielt mit dem Argument gefördert, dass damit die Wehrtauglichkeit erhöht werde. Im Rahmen der Reform der Reichsabgabenordnung wurde 1977 das Gemeinnützigkeitsrecht des Steueranpassungsgesetzes von 1934 mit sachlich wenigen Änderungen in die Abgabenordnung (AO) übernommen. Entgegen dem Staatsverständnis des entstehenden Wohlfahrtsstaates Anfang des vorletzten Jahrhunderts, das den Staatsorganen letztlich die alleinige Definitionsmacht hinsichtlich des allgemeinen Wohls zubilligte, ist in den letzten Jahrzehnten eine grundlegende Änderung eingetreten. Es besteht ein gesellschaftspolitischer Konsens darüber, dass gemeinwohlorientiertes Handeln bewusst als ein unorganisierter Prozess anzusehen ist, für den Steuerung von staatlicher Seite nicht nötig ist oder sogar kontraproduktiv sein kann.

Das Gemeinnützigkeitsrecht schafft die institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement und ist damit gleichzeitig ein Gestaltungselement der Zivilgesellschaft, das über eine rein steuerliche Beschreibung des Sachverhaltes hinausreicht. Gefördert und steuerlich begünstigt werden der Verzicht auf Eigennutz im Dienste der Allgemeinheit und im Dienste des Nächsten, also die selbstlose Förderung des Gemeinwohls, nicht dagegen die individuelle Selbstverwirklichung und Geselligkeit in Form kollektiver Freizeitgestaltung.

Die Kritik am bestehenden Recht entzündet sich zum einen daran, dass die theoretische Grundlage aus dem Kaiserreich im geltenden Recht fortbestehe. Es werde dem grundlegenden Wandel der Funktion der Zivilgesellschaft und ihrer Organisationen zu eigenständigen und gleichrangigen Akteuren in der Gesellschaft, deren Aufgaben weit über eine Entlastungs- oder Ergänzungsfunktion für den Staat hinausgehen, nicht mehr gerecht. Zum anderen haben Maßnahmen des Gesetz- und Verordnungsgebers in den letzten Jahrzehnten sowie die Rechtsprechung zur Auslegung gemeinnützigkeitsrechtlicher Tatbestände das Recht unübersichtlich und unsystematisch gemacht. Von Seiten des gemeinnützigen Sektors wird daher dringender Handlungsbedarf gesehen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sollen flexibilisiert, konsolidiert und systematisiert und damit der gesellschaftspolitischen Wirklichkeit angepasst werden.

Auf der Basis der Defizitanalyse des Gemeinnützigkeitsrechts sind in den letzten Jahren Reformvorschläge für Einzelkorrekturen aus dem gemeinnützigen Sektor, von Wissenschaftlern und von der vom Bundestag eingesetzten Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ gemacht worden. Hierzu gehören z. B.

- die Forderung nach klaren, auch für Laien verständlichen Regelungen,
- die Überarbeitung und Neuregelung der organisationsrechtlichen, inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für gemeinnützige Körperschaften (z. B. eine Vereinheitlichung und Zusammenfassung der steuerbegünstigten Zwecke aus §§ 52-54 Abgabenordnung [AO], eindeutige Verzahnung zwischen begünstigten Zwecken nach der AO und dem Spendenabzug),
- die engagementfreundliche Ausgestaltung der so genannten zeitnahen Mittelverwendungspflicht, die auch dann noch als erfüllt gelten sollte, wenn die Mittel erst im übernächsten Kalender- oder Wirtschaftsjahr verausgabt werden,
- die Erweiterung der Abzugsfähigkeit von Zuwendungen in das Vermögen einer Stiftung,
- die Überarbeitung der Vorschriften zu den wirtschaftlichen Tätigkeiten einer gemeinnützigen Körperschaft,
- die Anpassung des deutschen Gemeinnützigkeitsrechts an das EU-Recht,
- der Abbau von Bürokratie und Verwaltungsvorschriften (z. B. die Vereinfachung von Zuwendungsbescheinigungen), sowie
- die Präzisierung der Haftungsregelungen für ehrenamtliche Vorstände.

Auch die Bundesregierung sieht grundsätzlich einen Handlungsbedarf bei der rechtlichen Ausgestaltung des bürgerschaftlichen Engagements. So formuliert der Koalitionsvertrag der Großen Koalition unter dem Abschnitt „Bürgergesellschaft stärken“ folgende Reformziele: „Der Staat sollte das bürgerschaftliche Engagement durch die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen ... stärken. Dazu gehört eine Reform des Gemeinnützigkeitsrechts ...“.

Diese Ankündigung zur Stärkung der Bürgergesellschaft ist von den gemeinnützigen Organisationen grundsätzlich begrüßt worden. Sie plädieren jedoch dafür, nicht nur längst überfällige Einzelkorrekturen im bestehenden Recht vorzunehmen. Erstrebenswertes Ziel müsse - auch aufgrund der Neujustierung der sozialen Sicherungssysteme - vielmehr eine grundlegende gesellschaftspolitische Reform des Gemeinnützigkeitsrechts und eine Neugestaltung des rechts- und gesellschaftspolitischen Rahmens sein. Diese Neugestaltung könnte z. B. darin bestehen, dass die Steuerungsfunktion von Politik und Verwaltung beschränkt und einem gesellschaftspolitischen Reformziel untergeordnet wird, in dem das bisherige Paradigma von der „Entlastungs- und Ergänzungsfunktion gemeinnütziger Organisationen“ aufgegeben und durch das des „ermöglichenden Staates zu Gunsten der Kräfte der Selbstorganisation und Selbstverantwortung der Bürgergesellschaft“ ersetzt wird.

Summary

The law concerning non-profit organisations creates the institutional and legal framework for civic activities and is, at the same time, an instrument which shapes civil society, going beyond a purely fiscal definition. Criticism of the current provisions is based, firstly, on the fact that the theoretical foundation from the Empire (*Kaiserreich*) has been preserved in the law as it stands. Critics complain that this legislation does not take into account the fundamental shift which has taken place in the function of the civil society and its organisations, whereby they have become independent and equal partners in society, with tasks going far beyond relieving the burden on the state or performing a complementary function to the state. Secondly, measures taken to shape the legislative and regulatory framework over the last decades, together with legal judgements in the area of the law on non-profit organisations, have made the law unwieldy and unsystematic. In summary, the legislative framework should be lent greater flexibility, consolidated and made more systematic, bringing it into line with the reality within society.

Quellen:

- Henning, E. (2005): Sport und Gemeinnützigkeit, Hamburger Schriften zum Finanz- und Steuerrecht, Hrsg. Prof. Dr. Monika Jachmann, Prof. Dr. Peter Selmer, Bd. 8, Richard Boorberg Verlag.
- Koalitionsvertrag CDU, CSU, SPD – 11.11.2005.
- Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft (2005): Organisation der Zivilgesellschaft und ihre Besteuerung, Vorschlag für eine grundlegende Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts, Opusculum Nr. 19.
- Pahlke, A. /Koenig, U. (Hrsg.): Abgabenordnung §§ 1 bis 368, Kommentar, Beck, München 2004.
- Deutscher Bundestag (2002): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Drucksache 14/8900, <http://dip.bundestag.de/btd/14/089/1408900.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2005): Bericht über die Arbeit des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“, http://www.bundestag.de/ausschuesse/archiv15/a12/a12_buerger/Protokolle/index.html.

Verfasser: Hardo Müggenburg, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“, Tel.: 227-33581