

Stellungnahme

zum Antrag der FDP-Fraktion
„Mehr Freiheit wagen – Zivilgesellschaft stärken“

(23.05.2007)

und

zum Antrag der Fraktion DIE LINKE
„Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“

(09.05.2007)

Berlin, Juni 2007

Dr. Michael Ernst-Pörksen

Zum Antrag der FDP-Fraktion

Der Antrag der FDP-Fraktion nimmt nicht konkret Bezug auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung „Zur weiteren Förderung des bürgerschaftlichen Engagements“, teilweise werden die Veränderungen zwischen Referentenentwurf und Gesetzentwurf nicht wahrgenommen. In der Beurteilung des aktuellen Entwicklungsstands des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik schwankt der Antrag zwischen „wachsendem Innovationsmotor“ und durch die Abhängigkeit „von der öffentlichen Hand“ gelähmtem Sektor. Angemahnt wird „eine grundlegende Überarbeitung des Gemeinnützigkeitsrechts“, ohne dass die Grundlinien einer solchen Überarbeitung auch nur andeutungsweise formuliert werden.

Zu den Einzelforderungen des Antrags:

1. Die Forderung nach einer Vereinfachung des „Akkreditierungsverfahrens“ übersieht, dass das aktuelle Gemeinnützigkeitsrecht gar kein Akkreditierungsverfahren vorsieht. Die „Anerkennung“ als gemeinnützige Körperschaft geschieht vielmehr in Form von Steuerbescheiden für abgeschlossene Veranlagungszeiträume. Die im Vorfeld von Freistellungsbescheiden gegebenenfalls erteilte „Vorläufige Bescheinigung“ ist zwar ihrem rechtlichen Charakter nach immer noch nicht ausreichend klar bestimmt (kein Verwaltungsakt, aber mit Bindungswirkung für die Finanzverwaltung), zu vereinfachen gibt an dieser Stelle jedoch nichts: nach Einreichung der Satzung und der übrigen Gründungsdokumente erstellt das Finanzamt die Bescheinigung oder mahnt Satzungsänderungen an.
2. Der Forderung des Antrags, den Zweckkatalog des § 52 AO nicht abzuschließen stimme ich zu, ebenso der Forderung nach Aufnahme der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in den Katalog der gemeinnützigen Zwecke. Von grundsätzlicher Bedeutung ist meiner Ansicht nach auch die Forderung des Antrags, die Steuerbegünstigung der auf den sozialen Versorgungs- und Betreuungsbereich gerichteten Körperschaften nicht auf die Verbände der freien Wohlfahrtspflege zu fokussieren. Diese Ausrichtung hat der Gesetzentwurf gegenüber dem Referentenentwurf allerdings bereits in seiner vorletzten Fassung aufgegeben.

3. Problematisch ist die zweifellos populäre Forderung nach Vereinfachung der gemeinnützigkeitsrechtlichen Vorschriften. Ohne Konkretisierung ist diese Forderung nicht weiter von Belang. Das durchgängige Problem gemeinnützigkeitsrechtlicher Regelungen besteht darin, dass mit ihnen die Freistellung wirtschaftlicher Aktivität von der Besteuerung verbunden ist. Für diese Freistellung muss es (im Grundsatz restriktive) Regelungen geben, die von den Steuer zahlenden Bürger/innen und Unternehmen akzeptiert und als gerechtfertigt angesehen werden. Hier gilt es, zum Teil äußerst komplexe Sachzusammenhänge zu regeln. Die Sehnsucht nach einer einfacheren Welt ist zwar nachvollziehbar, gibt aber gerade im Gemeinnützigkeitsrecht keine zielführende Orientierung. Der Vorschlag, „Schwerpunktfinanzbehörden“ zu bilden, ist aus meiner Sicht allerdings näher in Betracht zu ziehen. Gerade außerhalb der Großstädte fällt es den örtlichen Finanzämtern meist schwer, ausreichend Kapazität für eine sachlich hinreichend fundierte Betreuung steuerbegünstigter Körperschaften bereit zu stellen. Hier ist Qualifizierung und Beratung der jeweiligen Sachbearbeitungen gefordert. Die Schaffung von Finanzbehörden, die regional schwerpunktmäßige Kompetenz erhalten, könnte eine sinnvolle Maßnahme sein, ähnlich der Aufgabenbündelung im Steuerabzugsverfahren bei der Besteuerung ausländischer Künstler.

4. Die im Antrag geforderte Gleichsetzung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen ist schon deshalb nicht sinnvoll, weil ihnen jeweils unterschiedliche Sachzusammenhänge zugrunde liegen. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass im europäischen Zusammenhang Mitgliedsbeiträge tendenziell als Entgelte für Leistungen der Mitgliedsorganisationen an ihre Mitglieder angesehen werden. Hier wird es eher darauf ankommen, bei der umsatzsteuerlichen Abgrenzung von Mitgliedsbeiträgen und Leistungsentgelten konkretere Lösungen zu finden. Bei Spenden stellt sich dieses Problem nicht. Sie sind freigebige Zuwendungen, denen keine Leistungen gegenüberstehen und aus denen sich keine mitgliedschaftlichen Rechte ergeben.

5. Für die im Antrag geforderte weitere gesonderte Förderung von Stiftungen gibt der Antrag keine Begründung. Die weitere Bevorzugung von Stiftungen gegenüber gemeinnützigen Körperschaften anderer Rechtsform ist aus meiner

Sicht im Zusammenhang mit der Förderung bürgerschaftlichen Engagements deshalb problematisch, weil die Stiftung aufgrund fehlender Mitglieder gegenüber den mitgliedschaftlich organisierten Rechtsformen erhebliche Teilhabe Defizite aufweist. Bürgerschaftliches Engagement setzt aber gerade auf Teilhabe und Einbezug in der Entscheidung über die Verwendung von Mitteln und über die Ausrichtung von Aktionen.

6. Aber auch die im Antrag nachdrücklich vorgetragene Forderung nach mehr Transparenz „im Stiftungswesen“ ist nicht weiter begründet, sondern setzt sich leichtfertig auf das weithin gepflegte Vorurteil, zivilgesellschaftliche Organisationen bewegten sich im unkontrollierten Raum. Ganz im Gegenteil unterliegen gerade steuerbegünstigte Körperschaften verstärkter Kontrolle durch Finanzämter, Zuwendungsgeber und Stiftungsaufsichtsbehörden. Sie haben den Finanzämtern und ihren Zuwendungsgebern Tätigkeitsberichte und detaillierte Mittelverwendungsnachweise abzuliefern und stehen verstärkt unter Druck, nachzuweisen, dass sie eine ganze Vielzahl unterschiedlichster Regelwerke einhalten (Zuwendungsrecht, Vergaberecht, öffentliches Haushaltsrecht, Regeln der zeitnahen Mittelverwendung und des Vermögenserhalts bei Stiftungen etc.).

Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE nimmt nur am Rand Bezug auf den zur Debatte stehenden Gesetzentwurf der Bundesregierung und hat eher den Charakter einer Wortmeldung zur Wahrnehmung.

1. Steuerstaat und Zivilgesellschaft

Die systemkritische Anmerkung des Antrags, die steuerliche Förderung von Spenden entziehe dem Steuerstaat einen Teil jener Mittel, die der demokratischen Kontrolle des Parlaments und damit der Öffentlichkeit unterliegen, ist im hier gegebenen Zusammenhang nur dann zutreffend, wenn bürgerschaftliches Engagement in Konkurrenz zu staatlichem Handeln gesehen wird. Die angeführte Kritik steht zunächst im Konflikt mit der ebenfalls von der politischen Linken – und aus meiner Sicht zu Recht – gestellten Forderung an die Vermögenden, Teile ihres Vermögens öffentlichem Nutzen zuzuführen. Die Kehrseite steuerlicher Förderung des Spendens bei gleichzeitiger Rückführung staatlicher Leistungen ist zweifellos die Bindung gesellschaftlich relevanter Entwicklungsressourcen an die Beliebigkeit privaten Handelns (vgl. hierzu die Diskussion um spendenfinanzierte versus öffentlich finanzierte Bildungs- und Pflegeeinrichtungen). Die steuerliche Förderung des Spendens ist nicht zuletzt deshalb zu lösen von der Debatte um die Aufgaben des Staates. Bürgerschaftliches Engagement muss in seiner Bedeutung als eigenständiger Faktor der gesellschaftlichen Entwicklung gesehen und unter diesem Aspekt gefördert und gestützt werden. Als Lückenfüller für staatlichen Rückzug ist es ohnehin ungeeignet. Daher bedarf die steuerliche Förderung bürgerschaftlichen Handelns auch einer anderen Begründung als die der Ersparnis bei den Staatsausgaben.

Leider unterstützt die Sichtweise des Antrags der LINKEN implizit die Inkonkurrenzzsetzung bürgerschaftlichen Engagements und staatlichen Handelns, indem es die steuerliche Förderung des Spendens als Abzug von den zur Finanzierung anderer staatlicher Aufgaben erforderlichen Mitteln ansieht. Hier ist ein Perspektivwechsel gefordert: das Steueraufkommen ist so zu bemessen, dass es in der Lage ist, die als notwendig erachteten Staatsausgaben zu tragen und das bürgerschaftliche Engagement zu fördern, soweit dies der Förderung bedarf.

Eine solche Sichtweise setzt natürlich auch eine bestimmte Orientierung staatlicher Finanzpolitik voraus: Nicht das beschaffbare Steuereinnahmenvolumen sollte das daraus finanzierbare Ausgabevolumen des Staates bestimmen. Vielmehr muss das für erforderliche gehaltene Ausgabevolumen die zu beschaffende Summe an staatlichen Einnahmen festlegen. Bürgerschaftliches Engagement wird in diesem Zusammenhang nicht Ersatz staatlichen Engagements, sondern widmet sich einer eigenen Agenda. Aufgabe des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts ist es, diesen Prozess zu fördern, allerdings nur insoweit, wie er der Förderung bedarf und wie er auf diesen Anreiz auch reagiert.

2. Öffentliches Zuwendungsrecht

Die Forderung, öffentliche Zuwendungen verstärkt als institutionelle Förderung ausulegen, widerspricht dem Ziel, bürgerschaftliches Engagement zu fördern, denn institutionelle Förderung ist entweder nur marginal oder monopolbildend. Sie muss zudem auf einen längeren Zeitraum ausgelegt sein, um nicht Strukturen kurzfristig auf- und wieder abzubauen. Damit ist institutionelle Förderung gegen die Dynamik des bürgerschaftlichen Engagements gerichtet.

Die einem vielfältigen und themenorientierten bürgerschaftlichen Engagement angemessene Förderung ist die Projektförderung, unter anderem schon allein deswegen, weil bürgerschaftliches Engagement handlungs- und nicht institutionenorientiert ist. Richtig ist aus meiner Sicht, dass die Projektförderung stärker als Festbetrags- und Anteilsförderung ausgelegt sein sollte, statt als Fehlbedarfsfinanzierung. Eine grundlegende Reform des Zuwendungsrechts ist hierfür jedoch nicht erforderlich, weil auch das aktuell geltende Zuwendungsrecht Festbetrags- und Anteilsförderungen vorsieht. Allerdings ist auch hier – wie im Gemeinnützigkeitsrecht – nachhaltige Qualifizierung und Beratung der mit Zuwendungen befassten öffentlichen Stellen erforderlich, damit von den Anwendungsmöglichkeiten des gegebenen Zuwendungsrechts sachgemäß Gebrauch gemacht werden kann.

3. Bürgerschaftliches und staatsbürgerschaftliches Engagement

Die sonstigen Forderungen des Antrags der LINKEN verwischen die Grenzen bürgerschaftlichen und staatsbürgerschaftlichen Engagements.

Volksbegehren und -entscheide richten sich auf staatliches Handeln und sehen die Bürger/innen als Staatsbürger/innen, sind Elemente direkter in Ergänzung repräsentativer Demokratie. Bürgerschaftliches Handeln jedoch ist nichtstaatliches Handeln im öffentlichen Raum. Es steht für sich und nicht im Reflex auf staatliches Handeln. Es entwickelt sich weitgehend unabhängig von staatlichem Impuls und staatlicher Richtungsgebung, sei es in Form kultureller oder sozialfürsorglicher Aktivität. Die Förderung dieses Handelns durch steuerliche Anreize kann deshalb auch nicht als Alternative zur verstärkten Einrichtung von Instrumenten direkter Demokratie gesehen werden.

4. Finanz- und haushaltspolitische Maßnahmen

Die im Antrag geforderten finanz- und haushaltspolitischen Maßnahmen sind aus meiner Sicht teilweise positiv zu bewerten, stehen aber nur bedingt in Verbindung mit dem Gesetzentwurf, der steuergesetzliche Regelungen zum Gegenstand hat.

Die Forderung nach Freistellung gemeinnütziger Körperschaften von der Grunderwerbsteuer hat für die Strukturentwicklung gemeinnütziger Körperschaften große Bedeutung und ist deshalb aus meiner Sicht zu unterstützen. Die Schaffung wirtschaftlich effektiver Strukturen (z.B. durch Auslagerung von Zweckbetrieben auf Tochtergesellschaften) wird in vielen Fällen dadurch behindert, dass die Übertragung von Grundstücken und Gebäuden, wenn sie – beispielsweise wegen der Belastung mit Krediten – nicht unentgeltlich erfolgen kann, Grunderwerbsteuer auslöst, auch wenn es sich um Übertragungen innerhalb des gemeinnützigen Verbunds handelt. Zumindest für diese Fälle wäre die Freistellung von der Grunderwerbsteuer für die Bildung stabiler Unternehmensstrukturen im gemeinnützigen Bereich eine wichtige Hilfe bei nur begrenztem Steuerausfall.