

STELLUNGNAHME

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements (Drs. 16/5200) sowie den Anträgen der Fraktion DIE LINKE (Drs. 16/5345) und der FDP-Fraktion (Drs. 16/5410)“

1. Allgemeines

Durch das hier zu beschließende Gesetz soll in beschränktem Umfang einer Forderung Rechnung getragen werden, die auf einem breiten Konsens der Bürgerinnen und Bürger beruht und von der Enquete-Kommission des 14. Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ unmißverständlich erhoben worden ist: die steuerlichen Rahmenbedingungen des bürgerschaftlichen Engagements einem modernen Gesellschaftsentwurf anzupassen, der auf einer Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen Zivilgesellschaft, Markt und Staat beruht. Dieses Konzept hat in der Praxis in einem seit rd. 20 Jahren verstärkter zu beobachtenden Prozeß ältere Konzepte eines alles überwölbenden Staates abgelöst, ohne daß bisher die Gesetzgebung die erforderlichen Konsequenzen daraus gezogen hätte. Aus heutiger Sicht ist die Zukunft unseres Gemeinwesens aber von einer umfassenden Verwirklichung dieses Konzepts mit allen Konsequenzen abhängig.

Angesichts des Anspruchs der Bundesregierung, das Verhältnis des Staates zur Zivilgesellschaft neu zu definieren – zusammengefaßt in der Erklärung des Bundesministers der Finanzen bei der Ankündigung der Gesetzesvorlage am 27. November 2006 „Der Staat braucht die Zivilgesellschaft“ – ist der nun dem Bundestag vorliegende Entwurf an diesem Anspruch zu messen. M.E. wird der Entwurf diesem Anspruch nicht gerecht. Vielmehr setzt er, bei allen anerkennenswerten steuerlichen Verbesserungen, auf die im einzelnen einzugehen sein wird, eine seit Jahrzehnten von allen Bundesregierungen verfolgte Politik fort, durch die Schaffung steuerlicher Ausnahmetatbestände den Eindruck zu erwecken, sie fördere gezielt bestimmte Formen bürgerschaftlichen Engagements, insbesondere dort, wo sie möglicherweise zu einer Entlastung der Staatskasse führen könnten.

Andererseits bleibt organisiertes zivilgesellschaftliches Handeln einem überaus komplizierten und stellenweise kaum administrierbaren Geflecht von Kontroll- und Überwachungsmechanismen staatlicher Instanzen unterworfen, die eine freie Entfaltung der Zivilgesellschaft in einer modernen Gesellschaft nachhaltig behindern. Insofern bleibt der Entwurf bisherigen gesetzlichen Regelungen obrigkeitstaatlicher Prägung in vollem Umfang verhaftet, die bis zur Einführung der Ertragssteuerpflicht für juristische Personen im 19. Jahrhundert (Preußen 1891) zurückreichen. Das (erste reichseinheitliche) Körperschaftsteuergesetz vom 30. März 1920 (RGBl. 1920, S. 393) und die Verordnung zur Durchführung der §§ 17 bis 19 des Steueranpassungsgesetzes (Gemeinnützigkeitsverordnung) vom 16. Dezember 1941 (!) (Reichssteuerblatt Nr. 106 v. 20. Dezember 1941, S. 937-943) seien als

besonders prägnante Beispiele genannt, da ihre Diktion in weiten Teilen bis heute unverändert ist. Die erforderliche grundlegende Novellierung ist offenkundig weder beabsichtigt, noch wird sie erreicht. Insofern gibt die Überschrift der ersten schriftlichen Ankündigung des Bundesministers der Finanzen zum vorliegenden Entwurf die Absicht richtig wieder. Es geht allenfalls um „Hilfen für Helfer“, nicht um Zivilgesellschaft, allenfalls um Ausweitung, keinesfalls um Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements.

Dies ist um so mehr zu bedauern, als seit mindestens 1997 Vorschläge in großer Zahl und von ganz unterschiedlichen Institutionen und einzelnen Experten vorgelegt worden sind. Daß hierzu auch zahlreiche Ausarbeitungen meines Instituts gehören, sei nicht verschwiegen¹. Insbesondere sei aber auf den Bericht der Enquete-Kommission ‚Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements‘ vom 3. Juni 2002 an den Deutschen Bundestag verwiesen (Drs. 14/8900). Ausweislich der Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf ist keine einzige dieser Materialien herangezogen worden. Noch viel weniger hat es, wie vielfach angeregt, offene Diskussionen mit externen Fachleuten zu den in der Tat an manchen Stellen sehr komplexen regelungswürdigen Sachverhalten gegeben, von einer Rezeption der inzwischen geradezu überbordenden deutschen und internationalen Fachliteratur ganz zu schweigen, jedenfalls, soweit es sich dabei um solche sozialwissenschaftlicher Art handelt.

Alleinige Grundlagen des Entwurfs scheinen vielmehr neben eigenen Überlegungen der Finanzverwaltung ein vom Bundesministerium der Finanzen an die Prognos AG, Basel vergebenes, am 31. März 2005 vorgelegtes Gutachten, dessen zweifelhafte Qualität seinerzeit vielfach konstatiert wurde², sowie die Ergebnisse einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Leitung des Bundesministeriums der Finanzen gewesen zu sein. Allenfalls mögen die (in vielem sehr verdienstvollen) Vorschläge der Projektgruppe der betroffenen Spitzenverbände in die Überlegungen eingeflossen sein, die jedoch naturgemäß von deren Interessen geleitet sind. (Die Vorschläge des eigenen wissenschaftlichen Beirates wurden nach anfänglicher Teilzustimmung unter dem Eindruck einer negativen Presse rundweg abgelehnt.) Es ist daher festzuhalten, daß der Gesetzentwurf letztlich einen Kompromiß zwischen den Anliegen der Finanzverwaltung, den politischen Intentionen des Ministers („Hilfen für Helfer“) und den Forderungen der Lobby-Verbände darstellt. Dies ist zwar nicht ungewöhnlich und entspricht einer weithin etablierten Gesetzgebungstradition, wird aber der Bedeutung der Thematik in keiner Weise gerecht.

So gesehen, kann der Entwurf allenfalls einen Zwischenschritt auf dem Weg zu einer tatsächlichen Reform bilden. Nur mit dieser Maßgabe sollte er verabschiedet werden.

¹ S. insbesondere: Maecenata Institut (Hrsg.), Organisationen der Zivilgesellschaft und ihre Besteuerung, Vorschlag für eine grundlegende Reform des gemeinnützigkeits- und Spendenrechts, Opusculum Nr. 19, Berlin, September 2005

² S. bspw. Kommentar d. Verf. in MAECENATA ACTUELL Nr. 52 (Juni 2005)

2. Im einzelnen:

Zu Art. 1, Nr. 2:

Die Heraufsetzung der sog. Übungsleiterpauschale auf künftig 2.100 € ist aus mindestens 2 Gründen problematisch:

1. Es ist, gelinde gesagt, strittig, ob es ordnungspolitisch sinnvoll ist, die Grenze zwischen Erwerbsarbeit (einschl. Nebentätigkeit) und bürgerschaftlichem Engagement durch die Auszahlung von Entgelten zu verwischen und diese dann auch noch steuerlich zu begünstigen. Nicht umsonst wird die Übungsleiterpauschale in der Fachwelt oft als „Sündenfall“ bezeichnet.
2. Die steuerliche Absetzbarkeit setzt voraus, daß die Pauschale überhaupt gewährt wird. Dies geschieht regelmäßig nur durch große Organisationen und/oder solche, die die erforderlichen Mittel hierzu aus öffentlichen Kassen erhalten. Kleine Initiativen zahlen keine Pauschalen, können dies mangels entsprechender Mittel auch nicht und brauchen dies wegen ihrer Attraktivität für Engagierte überwiegend auch nicht.

Letztlich dienen Maßnahmen dieser Art dazu, älteren, größeren Organisationen, die zunehmend Nachwuchsprobleme haben³, Wettbewerbsvorteile zu verschaffen.

Zu Art. 1 Nr. 3 a:

Die Heraufsetzung des Prozentsatzes der Abzugsfähigkeit auf einheitlich 20% der steuerpflichtigen Einkünfte wird uneingeschränkt begrüßt. Dabei kommt der Vereinheitlichung eine noch höhere Bedeutung als die Heraufsetzung zu.

Aber:

1. Völlig unzeitgemäß erscheint die Ausgrenzung der Vereinigungen, die angeblich der Freizeitgestaltung einschließlich des Sports und der Heimatpflege und Heimatkunde dienen. Alle neueren Untersuchungen zu den Grundbedingungen friedvollen Zusammenlebens in der Gesellschaft unter den Bedingungen einer immer stärker globalisierten Wirtschaft und großräumigerer staatlicher Zusammenschlüsse weisen eindeutig nach, daß die entscheidenden Faktoren Identifikation, Integration und Partizipation heute in erster Linie von der aktiven Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Zivilgesellschaft abhängig sind. Hier liegt, weit jenseits ihrer Möglichkeiten, Dienstleistungen zu erbringen oder andere Aufgaben wahrzunehmen, heute die zentrale Aufgabe der Zivilgesellschaft überhaupt. Die Demokratie kann sich im positiven Sinne nur auf dieser Basis entwickeln. Hierzu sind insbesondere die hier ausdrücklich ausgegrenzten Betätigungen wie Sport im Verein, Mitwirkung in Laienchören, Laienorchestern und Lientheater so geeignet wie kaum andere! Ähnliches gilt für Heimatpflege und Heimatkunde. Es wäre Ausdruck einer verantwortungslosen Dominanz der Fiskalpolitik über die Gesellschaftspolitik, wenn diese Ausgrenzung, deren Konsequenzen hinsichtlich des Steueraufkommens völlig unerheblich, hinsichtlich des politischen Signals jedoch mehr als brisant sind, Eingang in das

³ S. die Erkenntnisse der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegebenen Freiwilligensurvey (zuletzt 2. Auflage 2004)

Gesetz finden würden, von den schon jetzt um Faktoren höheren Kosten des „Reparaturbetriebs“ für die Staatskasse ganz zu schweigen.

2. Es bleibt bei dem problematischen Abzug von den steuerpflichtigen Einkünften. Im Gegensatz dazu werden Zuwendungen nach dem Parteienfinanzierungsgesetz von der Steuerschuld abgezogen, was eine Ungleichbehandlung darstellt. Auch enthält dieses Verfahren eine systemwidrige Negativprogression. Im europäischen Vergleich scheint der Abzug von der Steuerschuld (in mehreren Variationen) an Attraktivität zu gewinnen.

Zu Art. 1 Nr. 3 b:

Die Heraufsetzung der abziehbaren Höchstgrenze bei Zuwendungen an den Vermögensstock einer Stiftung ist zuzustimmen. Die vom Bundesrat geforderte Heraufsetzung auf 1 Mio. € ist zu begrüßen.

Aber:

1. Es fehlt jede Angabe zur zeitlichen Bindung einer solchen Zuwendung. Dies kann dann zum Problem werden, wenn eine Stiftung aus welchen Gründen auch immer ihre Tätigkeit einstellen muß oder wenn, wie in der Fachwelt zunehmend begrüßt, Stiftungen nicht mehr „für die Ewigkeit“, sondern mit zeitlicher Begrenzung gegründet werden.
2. Diese Regelung erfährt in der öffentlichen Diskussion über das Reformvorhaben eine bei weitem übertriebene Bedeutung. Die Regelung kommt, durchaus zu Recht, einer vergleichsweise sehr kleinen Gruppe von bürgerschaftlich Engagierten zugute und wird auch nicht die Verfügbarkeit von Mitteln für Aufgaben des allgemeinen Wohls in quantitativ maßgeblicher Weise verändern. (Die hohe qualitative Bedeutung von Stiftungsarbeit steht auf einem ganz anderen Blatt, wird aber wiederum von dieser Regelung nicht wesentlich berührt.)

Zu Art. 1 Nr. 3 d:

Die bisherige Regelung ist seit ihrer Einführung skandalös! Durch den überzogenen grundsätzlichen persönlichen Haftungsumfang wird den mit der Ausstellung von Zuwendungsbestätigungen betrauten Mitarbeitern und ehrenamtlich tätigen Schatzmeistern ein untragbares Risiko aufgebürdet. Beispielsweise haben in großen Vereinigungen die mit der Ausstellung betrauten Mitarbeiter keinerlei Einfluß auf die Entscheidungen zur Verwendung der Zuwendungen, müssen also für etwas haften, das andere entscheiden. Kaum eine Regelung ist so geeignet, den Willen zu bürgerschaftlichem Engagement und zur Verantwortungsübernahme so nachhaltig zu beeinträchtigen. Dieser Skandal wird durch eine Herabsetzung der Quote nicht gemindert.

Zu Art. 1 Nr. 4:

Die Regelung ist nicht durchdacht. Sie kommt, durchaus zu Recht, Menschen zugute, die oder deren Ehegatten von der Absetzbarkeit von der Steuerschuld tatsächlich profitieren können. Dem gesellschaftspolitischen Ziel, junge Menschen, z.B. Schüler, Auszubildende oder Studenten, sowie Personengruppen mit niedrigem Einkommen zu verstärktem bürgerschaftlichen Engagement mit den oben geschilderten gesellschaftlichen Auswirkungen anzuregen, wird diese Regelung nicht gerecht.

Zu Art. 5 Nr. 1:

Die Vereinheitlichung der sog. „steuerbegünstigten“ Zwecke in allen einschlägigen Rechtsvorschriften ist im Grundsatz zu begrüßen.

Aber:

1. Gegen eine abschließende Aufzählung aller Zwecke bestehen erhebliche Bedenken. Sie läßt keinen Raum für Tätigkeiten, die aus aktuellem Anlaß von ganz besonderem Nutzen für das allgemeine Wohl sein könnten oder perspektivisch werden könnten, da ein je neues Gesetzgebungsverfahren viel zu lange dauern würde. Sie verfestigt, einem Kartell nicht unähnlich, die Position der Organisationen, die jetzt genannt sind zu Lasten neuer Entwicklungen und trägt damit einem Grundsatz der Zivilgesellschaft nur ungenügend Rechnung. In diesem Zusammenhang sei auch darauf verwiesen, daß durch diese Aufzählung die Entscheidungsunsicherheit der betroffenen Mitarbeiter in den Finanzämtern nicht gemildert wird. Beide Probleme lassen sich m.E. nur durch die Einrichtung einer kompetenten Fachbehörde lösen.
2. Unverändert ist die völlig unsystematische Reihung der Zwecke, die keine politische Grundsätzlichkeit erkennen läßt, von geradezu skurrilen Zusätzen („Schach gilt als Sport“) ganz zu schweigen. Zur Verdeutlichung sind als Anlage die wesentlichen Zwecke überschlägig in einer Reihenfolge aufgeführt, die systematischen Grundsätzen wenigstens annähernd genügt⁴.
3. Daß der Bundesrat aus einem „Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ das bürgerschaftliche Engagement als zu begünstigenden Zweck streichen will, kann nur als absurd bezeichnet werden.

Zu Art. 5 Nr. 4 und 5, Art. 7:

Die Heraufsetzung der Höchstgrenze für steuerlich unschädliche wirtschaftliche Betätigungen von „steuerbegünstigten“ Körperschaften ist in dieser Form sehr problematisch.

⁴ S. hierzu grundlegend: Christoph Sachße, Die Organisation des Gemeinwohls in der Bürgergesellschaft: Dritter Sektor und Steuerprivileg; in: Helmut K. Anheier / Volker Then (Hrsg.), Zwischen Eigennutz und Gemeinwohl, Neue Formen der Gemeinnützigkeit; Gütersloh 2004. S. 61 ff.

1. Die Regelung greift aus einem überaus komplexen Sachverhalt einen einzelnen Aspekt heraus, ohne die übrigen zu beachten. Zwar ist es gewiß richtig, daß Vereine nicht schon wegen eines Sommerfestes steuerpflichtig werden sollen, wo sie doch andererseits z.B. nur in sehr begrenztem Umfang bei dieser Gelegenheit Speisen und Getränke kostenlos abgeben dürfen, ohne ihre „Steuerbegünstigung“ zu gefährden und daß die entsprechenden Sätze periodisch der Preisentwicklung angepaßt werden müssen. Andererseits kann es nach wie vor nicht Ziel einer solchen Regelung sein, ortsansässige kleine Gewerbetreibende durch andere Kalkulationsgrundlagen (z.B. Einsatz von „Ehrenamtlichen“) vom Markt zu verdrängen. Dem stünde auch das europäische Gemeinschaftsrecht entgegen.
2. Beispielsweise muß die Frage grundsätzlich geprüft werden, ob es nicht gesamtgesellschaftlich besser wäre, gemeinnützige Körperschaften würden ihre gemeinnützige Arbeit stärker mittels wirtschaftlicher Tätigkeit finanzieren, anstatt sich in hohem Maße auf öffentliche Mittel und Spenden zu verlassen, sofern sie keine Zweckbetriebe unterhalten können. Diesem Gesichtspunkt wäre durch eine Streichung der Geprägevorschrift besser zu begegnen als durch eine Heraufsetzung der Höchstgrenze.
3. Insgesamt gesehen, bietet die Abgrenzung zwischen originär zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Tätigkeit zur Zeit eine solche Fülle von ungelösten Einzelfragen, daß schon deswegen eine weitere Diskussion der steuerlichen Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Handeln dringendst geboten erscheint.

3. Ausblick:

Viele wichtige Themen sind bei der Abfassung des vorliegenden Gesetzentwurfs unbeachtet geblieben, z.B.:

1. Die Ankündigung ‚Hilfen für Helfer‘ enthält als Ziff. 10 die beabsichtigte Maßnahme „Bürokratieabbau im Spendenrecht“. Von geringfügigen Ausnahmen abgesehen, sind positive Auswirkungen für die Engagierten nicht erkennbar.
2. Die vorgeschlagene Möglichkeit, die Mehrheit der Körperschaften, die auf Grund ihrer geringen Größe in keinem Fall zu einer Besteuerung herangezogen werden könnten, von vornherein aus der Kontrolle der Finanzämter zu entlassen und ihnen in einem einfachen Akkreditierungsverfahren einen vergleichbaren Status zuzuerkennen, bleibt ungeprüft.
3. Die Möglichkeit, zwischen einem allgemeinen Status als nicht gewinnorientierte Körperschaft und einem gesonderten Steuerstatus überhaupt zu unterscheiden, ist offenkundig nicht erwogen worden.

4. Die Umsatzsteuerproblematik, die den betroffenen Körperschaften in der Anwendung noch erheblich größere Schwierigkeiten bereitet als die Ertragsteuer- und Spendenfragen, wird überhaupt nicht berührt.

Insofern ist der Stellungnahme der Projektgruppe der Spitzenverbände (Ziff. 3: S. 7 ff.) dahingehend zuzustimmen, daß dringend weiterer Reformbedarf besteht. Dieser erstreckt sich m.E. insbesondere auch auf

1. die Einführung einer Veröffentlichungspflicht anhand festgelegter Kriterien (s. Antrag der FDP-Fraktion Ziff. 6),
2. die Schaffung eines einheitlichen Regelwerks, das von Engagierten („Ehrenamtlichen“) angewendet werden kann (s. Antrag der FDP-Fraktion Ziff. 3)
3. die grundlegende Neuordnung des Zuwendungsrechts, die den gemeinnützigen Körperschaften eine verantwortliche Wirtschaftsführung ermöglicht (s. Antrag der Fraktion DIE LINKE, Ziff. 9 b)

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß die Zivilgesellschaft ihrer völlig veränderten gesellschaftlichen Aufgabenstellung zum Trotz weiter auf adäquate gesetzliche Rahmenbedingungen warten muß. Es scheint dringend geboten, endlich hierzu und zu den in der Tat zum Teil komplexen Einzelfragen endlich einen Diskurs zu eröffnen, der über fiskalpolitische und Verwaltungsgesichtspunkte einerseits und Klientelpolitik andererseits hinausweist.

Berlin, 29. Mai 2007

Rupert Graf Strachwitz
Direktor

Anlage

WOFÜR SPENDEN ODER STIFTEN ? für gemeinnützige Zwecke
für mildtätige Zwecke
für kirchliche Zwecke

zum Beispiel

Religion

Allgemeine gesellschaftliche Ziele

für das bürgerschaftliche Engagement,
für das demokratische Staatswesen,
für die Gleichberechtigung von Männern und Frauen,
für den Schutz von Ehe und Familie,
für den Verbraucherschutz,
für politisch, rassistisch und religiös Verfolgte,
für Flüchtlinge,
für die Opfer von Straftaten,

Internationale Gesinnung,

für die Völkerverständigung,
für die Entwicklungszusammenarbeit,

Kultur

für Kunst, Kultur und Denkmalpflege,
für Heimat- und Brauchtumspflege,
für Toleranz auf allen Gebieten der Kultur,

Soziale Ziele

für das Wohlfahrtswesen,
für die Jugendhilfe,
für die Altenhilfe,
für das Gesundheitswesen,
für den Katastrophen- und Zivilschutz,

Sport

Bildung und Wissenschaft

für Wissenschaft und Forschung,
für Bildung, Ausbildung und Erziehung,

Natur- und Umweltschutz,

für den Tierschutz,
für Tierzucht und Pflanzenzucht.