

Per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

An den Vorsitzenden
des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages
Herr Eduard Oswald MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bonn, 8. Juni 2007

Stellungnahme

für die Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses
am 11.6.2007 (Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes
zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“,
Anträge der Fraktionen DIE LINKE und der FDP)

I.

Wenn der Staat bürgerschaftliches Engagement fördern will, muss er die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für gemeinnütziges Handeln verbessern. Dies ist nicht nur, aber auch eine Aufgabe des Steuerrechts. Die meisten Steuerrechtsordnungen enthalten daher steuerliche Sonderregelungen für gemeinnützige Einrichtungen und ihre Förderer (z.B. Spender). Das deutsche Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht ist – auch im Vergleich zu anderen Rechtsordnungen – besser als sein Ruf. Einer „Fundamentalreform“, wie sie verschiedentlich gefordert wird, bedarf es daher nicht.

Notwendig sind aber weitere Schritte zur Vereinfachung und Verbesserung des geltenden Rechts, um die tragenden Grundprinzipien besser zu verdeutlichen. Der vorliegende Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements zielt mit seinen Vorschlägen im Bereich des Spendenrechts in diese Richtung und ist deshalb zu begrüßen. Einzelne Elemente des Gesetzentwurfs, wie z.B. die abschließende Definition der gemeinnützigen Zwecke und die neue Steuerermäßigung in Höhe von 300 Euro für Leistungen im mildtätigen Bereich, sollten indes noch einmal überprüft werden. Darüber hinaus ist festzustellen, dass bestimmte Reformanliegen aus der aktuellen Reformdiskussion nicht in den Gesetzentwurf aufgenommen worden sind. Schließlich ist allgemein festzustellen, dass die Situation der gemeinnützigen Einrichtungen und ihrer Helfer auch von der Ausgestaltung anderer Rechtsgebiete als dem Steuerrecht abhängt. Wenn man z.B. die Kapitalausstattung von Stiftungen im Spendenrecht stärker fördern will, sollte man konsequenterweise auch darüber nachdenken, wie der Spielraum für solche Zuwendungen im Pflichtteilsrecht vergrößert werden kann (Vorschläge dazu bei *Rawert/Hüttemann*, ZEV 2007, 107 ff).

II.

Im Mittelpunkt der geplanten Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts steht das Ziel einer Vereinfachung und Verbesserung des Spendenabzugs für Zuwendungen an gemeinnützige Einrichtungen und an Stiftungen. Dieses Anliegen verdient nachhaltige Unterstützung. Es wäre ein großer Fortschritt, wenn die überkommene Unterscheidung zwischen steuerbegünstigten und spendenbegünstigten Zwecken in Zukunft entfallen würde. Allerdings sollte dies nicht – wie es der Gesetzentwurf der Bundesregierung vorsieht – in der Weise geschehen, dass der Kreis der gemeinnützigen Zwecke künftig in einem abschließenden Katalog (§ 52 Abs. 2 AO) festgeschrieben wird. Der gemeinnützige Sektor ist ein lebendiger Bereich und deshalb bedarf es einer entwicklungs offenen Regelung. Die bisherige Kombination aus Generalklausel (§ 52 Abs. 1 AO) und Beispielskatalog (§ 52 Abs. 2 AO) hat sich in der Rechtspraxis bewährt. Sie ist einerseits hinreichend flexibel und erlaubt es Rechtsprechung und Finanzverwaltung, angemessen auf neue Sachverhalte zu reagieren, ohne dass es einer Gesetzesänderung bedarf. Andererseits gewährleistet ein ausführlicher Beispielskatalog die nötige Sicherheit bei der Rechtsanwendung. Gegen die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene abschließende Definition spricht auch, dass manche bisher allein nach § 52 Abs. 1 AO als gemeinnützig anerkannte Einrichtung künftig aus der Steuervergünstigung einfach herausfallen würde. Der Bundesrat spricht sich zwar für eine „offene“ Gemeinnützigkeitsdefinition aus, will aber gleichzeitig den Spendenabzug wieder auf einen fest abgeschlossenen Kreis von Zwecken begrenzen. Gegen diese Lösung spricht, dass sie den angestrebten Vereinfachungseffekt zunichte macht. Denn nach der Lösung des Bundesrates müsste künftig doch wieder bei vielen Einrichtungen zwischen „bloß“ steuerbegünstigten und spendenbegünstigten Tätigkeitsbereichen unterschieden werden.

Vorzugswürdig ist deshalb folgende Lösung: Man hält – mit dem Bundesrat – an der bisherigen entwicklungs offenen Definition der Gemeinnützigkeit fest („... insbesondere“) und erweitert den Beispielskatalog um die bisher in Anlage 1 genannten spendenbegünstigten Zwecke. Gleichzeitig wird der Spendenabzug aber – wie von der Bundesregierung vorgeschlagen – auf alle gemeinnützigen Zwecke ausgedehnt. Die damit verbundenen „Einnahmeausfälle“ durch die Erweiterung des Spendenabzugs auf die bisher „nur“ nach § 52 Abs. 1 AO als gemeinnützig anerkannten Zwecke dürften eher gering sein. Die hier vorgeschlagene Regelung hätte aber eine erhebliche Entlastung der Einrichtungen und der Finanzämter zur Folge, weil jede Differenzierung zwischen gemeinnützigen und spendenbegünstigten Zwecken entfallen könnte.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen definitorischen Einschränkungen bei kulturellen Zwecken und der Förderung der Völkerverständigung verdienen keine Unterstützung. Auch sollte – wie von der Bundesregierung vorgeschlagen – der Zweck der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in den Beispielskatalog aufgenommen werden. Schließlich sollte in § 52 Abs. 2 Nr. 9 AO-E auf eine verbändebezogene Definition des Zwecks „Förderung des Wohlfahrtswesens“ verzichtet werden.

III.

Die Anhebung und Vereinheitlichung der bisherigen Abzugsgrenzen von 5 v.H. bzw. 10 v.H. auf 20 v.H. ist richtig und angemessen. Ein einheitlicher und großzügiger Abzugsrahmen vereinfacht den Spendenabzug (auch für die Finanzbehörden) und schafft den notwendigen Spielraum für größere Zuwendungen.

Auch die Einführung eines unbeschränkten Spendenvortrags für alle Zuwendungen ist zu begrüßen. Er kann aber unter Anreizgesichtspunkten den vorgesehenen Wegfall des einjährigen Spendenrücktrags nicht ersetzen, denn es macht aus der Sicht eines potentiellen Spenders einen erheblichen Unterschied, ob er künftig einer geringeren Steuerbelastung hat oder eine bereits gezahlte Steuer erstattet erhält. Daher sollte der bisherige Spendenrücktrag erhalten bleiben.

IV.

Die Verbesserung und Vereinheitlichung des Spendenabzugs für Zuwendungen an Stiftungen im Rahmen der Einkommen- und Gewerbesteuer ist zu begrüßen, weil sie den besonderen Abzug zutreffend auf Zuwendungen in das Vermögen konzentriert (Aufbau von Stiftungskapital) und auch spätere Zustiftungen zu einer bereits bestehenden Stiftung einbezieht. Allerdings ist der vorgesehene Abzugsbetrag von 750.000 Euro zu gering. Wenn man bedenkt, dass die Bundesregierung die Einnahmeausfälle aus der Anhebung von 307.000 auf 750.000 Euro und deren Erweiterung auf Zustiftungen auf nur insgesamt 5 Mio. Euro (!) beziffert, dann spricht unter Anreizgesichtspunkten alles dafür, den Betrag auf mindestens 1.000.000 Euro anzuheben. Angesichts der bestehenden Unsicherheiten in der Finanzverwaltung über die Auslegung des BFH-Urteils v. 3.8.2005 XI R 76/03 BStBl. II 2006, 121 sollte zudem die (verfassungsrechtlich gebotene) schlichte Verdoppelung des Abzugsbetrags bei zusammen veranlagten Ehegatten ausdrücklich gesetzlich klargestellt werden.

V.

Was den Sonderausgabenabzug für Mitgliedsbeiträge an Kulturfördervereine anbetrifft, so ist zunächst der Kritik des Bundesrates darin zu folgen, dass die von der Bundesregierung beabsichtigte Lösung im vorgeschlagenen Wortlaut nicht hinreichend deutlich zum Ausdruck kommt, da schon bisher nur die Förderung „kultureller Betätigungen“ vom Abzugsverbot erfasst war (vgl. Anlage 1 zu § 48 EStDV Abschn. B Nr. 2). Eine Unterscheidung zwischen „Kulturfördervereinen“ und „Kulturvereinen“ begegnet auch deshalb Bedenken, weil sie zu Umgehungen einlädt (Zwischenschaltung von Fördervereinen). Wenn man aus kulturpolitischen Gründen das Abzugsverbot für Mitgliedsbeiträge im Kulturbereich einschränken will, sollte man besser am Begriff der „kulturellen Betätigung“ ansetzen und konkret Mitgliedsbeiträge für bestimmte im Gesetz ausdrücklich genannte Betätigungen (z.B. Laienchöre etc.) vom Abzug ausschließen. Hält man dagegen eine Unterscheidung danach, ob man „selbst singt“ oder „andere singen lässt“, rechtspolitisch für bedenklich, sollte man erwägen, § 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 EStG-E ganz zu streichen.

Im Übrigen handelt es sich bei der Frage der Mitgliedsbeiträge zu Kulturfördervereinen nur um einen kleinen Ausschnitt eines sehr viel größeren Problems: Es geht darum, unter welchen Voraussetzungen eine gewisse „Eigennützigkeit“ bei Zuwendungen von Mitgliedern an ihren Verein den Spendenabzug ausschließt. Das geltende Recht versucht dieses Problem dadurch zu lösen, dass bei bestimmten Zwecken die Mitgliedsbeiträge vom Spendenabzug ausgeschlossen sind (vgl. Anlage 1 Abschn. B). Diese Unterscheidung, die auf das zwischenzeitlich abgeschaffte Durchlaufspendenverfahren zurückgeht, ist aber – wenn man von sog. unechten Mitgliedsbeiträgen absieht – systematisch nicht überzeugend und provoziert Umgehungsgestaltungen: Die betroffene Einrichtung senkt einfach ihre Mitgliedsbeiträge und fordert stattdessen die Mitglieder zu Spenden auf. Dass sich die Problematik der „Eigennützigkeit“ nicht auf Mitgliedsbeiträge beschränken lässt, zeigt auch das BFH-Urteil v. 2.8.2006 (XI R 6/03 DB 2006, 2442). Nach diesem Urteil dürften Spenden von Mitgliedern an ihren Sportverein künftig regelmäßig überhaupt nicht mehr abziehbar sein, weil solche Zuwendungen nicht „ausschließlich fremdnützig“ seien. Diese Rechtsprechung begegnet aber Bedenken, weil hier über die Auslegung des § 10b EStG versucht wird, die gesetzgeberische Grundentscheidung zugunsten einer Gemeinnützigkeit von Sportvereinen auszuhöhlen. Wenn man sich bewusst dafür entscheidet, auch Sportvereine, Kleingärtnervereine, Karnevalsvereine, Modellflugvereine usw. in die Gemeinnützigkeit und den Spendenabzug einzubeziehen, kann man diese Entlastungsentscheidung nicht einfach im Rahmen des § 10b EStG negieren. Deshalb sprechen die besseren Gründe dafür, die Unterscheidung zwischen Spenden und Mitgliedsbeiträgen im Spendenrecht ganz aufzugeben und die Frage, ob man auch Vereine steuerlich begünstigen will, die „in erster Linie“ der Freizeitgestaltung ihrer Mitglieder dienen, auf der Ebene der Steuerbegünstigung selbst, d.h. in § 52 AO oder bei der Selbstlosigkeit (§ 55 Abs. 1 AO) zu regeln.

VI.

Die Anhebung des Übungsleiterfreibetrags auf 2.100 Euro ist gut gemeint, dürfte aber kaum eine zusätzliche Anreizwirkung haben. Wichtiger als die Anhebung des Freibetrags scheint deshalb eine bessere und gleichheitsgerechtere Abgrenzung des persönlichen Anwendungsbereichs (z.B. in Bezug auf Bereitschaftszeiten bei Rettungskräften etc.), um kostspielige Auseinandersetzungen zwischen Finanzverwaltung und betroffenen Einrichtungen zu vermeiden. Soweit noch mehr Geld zur Verfügung steht, könnte auch daran gedacht werden, weitere Gruppen (Betreuer etc.) einzubeziehen, soweit dies nicht den vorgesehenen finanziellen Rahmen der Reform übersteigt.

VII.

Hinsichtlich der im Entwurf der Bundesregierung vorgesehenen neuen Steuerermäßigung bei freiwilligen Leistungen für mildtätige Zwecke in Höhe von 300 Euro sind erhebliche Zweifel angebracht, ob sich eine solche Regelung für die Helfer und die betroffenen Einrichtungen „lohnt“. Zum einen ist die Anreizwirkung der Regelung beschränkt. Für eine Steuerersparnis von 300 Euro müssen mindestens 240 Stunden gearbeitet werden, was einem „Nettolohn“ von etwas mehr als 1 Euro entspricht. Gleichzeitig führt die vorgesehene Regelung bei den betroffenen Einrichtungen erhebliche zusätzliche Verwaltungsaufwendungen auslösen (Aufzeichnungspflichten, Buchführung etc.) und würde auch zusätzliche Kontrollen bei Betriebsprüfungen erforderlich machen. Ferner besteht ein latentes Missbrauchsrisiko („Gefälligkeitsbescheinigungen“). Schließlich führt die Beschränkung auf mildtätige Zwecke zu neuen Ungleichbehandlungen innerhalb der gemeinnützigen Zwecke, die an anderer Stelle (insbesondere beim Spendenabzug) gerade abgeschafft werden sollen.

VIII.

Die anderen geplanten Veränderungen sind eher marginaler Natur: Die Anhebung der Besteuerungsfreigrenze auf 35.000 bzw. 40.000 Euro (Bundesrat) war längst überfällig und schöpft das Vereinfachungspotential nicht aus. So wäre z.B. daran zu denken, bei der Körperschaft- und Gewerbesteuer auf die bisherige Besteuerungsfreigrenze ganz zu verzichten und für gemeinnützige Körperschaften mit einem Gesamtumsatz von bis zu 100.000 Euro ein Gewinnpauschalierungswahlrecht entsprechend § 64 Abs. 6 AO einzuführen (Gewinnsatz: 15 % der Einnahmen). Die Absenkung des Haftungssatzes von 40 auf 30 % in § 10b Abs. 4 EStG geht nicht weit genug, da der typische Steuersatz beim Spender regelmäßig darunter liegt. Ganz unverständlich ist, weshalb der Entwurf keine Änderung bei den Voraussetzungen der Veranlasserhaftung vorsieht. Es ist schlechterdings ein Unding, dass das Steuerrecht immer noch eine verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung für gemeinnützige „Helfer“ anordnet.

IX.

Schließlich ist anzumerken, dass im Gesetzentwurf eine Reihe weiterer Änderungsvorschläge aus der bisherigen Reformdiskussion nicht aufgegriffen worden ist, deren Umsetzung zu einer Vereinfachung und Verbesserung des geltenden Rechts beitragen könnte. Dazu gehören u.a. (vgl. statt vieler näher *Hüttemann*, DB 2007, 127 ff):

- Einführung eines gesetzlich normierten Anerkennungsverfahrens für gemeinnützige Einrichtungen zur Verbesserung der Rechtssicherheit,
- Anpassung des Gemeinnützigkeitsrechts an moderne Unternehmensstrukturen zur Stärkung der Effizienz des dritten Sektors (Einführung einer „gemeinnützigen Organschaft“),

- Aufgabe der überholten „Geprägetheorie“ zur Verbesserung der Selbstfinanzierungsmöglichkeiten gemeinnütziger Einrichtungen durch entsprechende Änderung des § 55 AO,
- Vereinfachungen bei der zeitnahen Mittelverwendung, z.B. durch Ausdehnung des Verwendungszeitraums auf drei Jahre,
- Einführung einer Steuerbefreiung für Grundstücksübertragungen innerhalb des gemeinnützigen Sektors im GrEStG,
- Einschränkung der überzogenen Nachversteuerungsregelung beim Ausstieg aus der Gemeinnützigkeit,
- Anpassung des Zweckbetriebskatalogs,
- Gemeinschaftsrechtskonforme Ausgestaltung der Befreiungsregelungen in § 4 UStG auf der Grundlage der MWStSystRL,
- Aufhebung der im Jahressteuergesetz 2007 eingeführten und völlig misslungenen Einschränkung des ermäßigten USt-Satzes (§ 12 Abs. 2 Nr. 8a UStG),
- Aufhebung des BMF-Schreibens v. 20.9.2005 betreffend die Verfolgung gemeinnütziger Zwecke im Ausland, das die Anerkennung der Gemeinnützigkeit einer Zweckverfolgung im Ausland von „positiven Rückwirkungen auf das Inland“ abhängig macht.

gez. Prof. Dr. Rainer Hüttemann