



Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Alfred-Weber-Institut
für Wirtschaftswissenschaften
Lehrstuhl für Finanzwissenschaft

Prof. Dr. Lars P. Feld

Grabengasse 14
D - 69117 Heidelberg

Telefon: +49 / 6221 / 54-3100
Telefon Sekretariat: +49 / 6221 / 54-2956

e-mail: feld@uni-hd.de

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Eduard Oswald
- Vorsitzender -
Platz der Republik 1
11011 Berlin

5. Juni 2007

Schriftliche Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ (Drucksache 16/5200), zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE „Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ (Drucksache 16/5245) sowie zu dem Antrag der Fraktion der FDP „Mehr Freiheit wagen - Zivilgesellschaft stärken“ (Drucksache 16/5410)

Sehr geehrte Damen und Herren,

angefügt finden Sie meine Stellungnahme zur am 11. Juni 2007 stattfindenden Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“. Ich hoffe, sie erreicht Sie noch rechtzeitig, um eine zweckmäßige Diskussion im Rahmen der Anhörung zu ermöglichen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Lars P. Feld

I. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung und die gegenwärtige Rechtslage

In ihrem Gesetzentwurf zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements zielt die Bundesregierung darauf ab, die steuerlichen Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement zu verbessern und damit zivilgesellschaftliche Aktivitäten auf eine breitere Basis zu stellen (so in der Anlage zum Gesetzentwurf, Drucksache 16/5200). Zu den geplanten Maßnahmen gehören u.a. die Einführung eines steuerlichen Abzugsbetrags für bestimmte ehrenamtliche Tätigkeiten in Höhe von 300 €, eine Erhöhung des Übungsleiterfreibetrags von 1848 Euro auf 2100 Euro sowie die Vereinheitlichung und Anhebung der Höchstgrenzen für den Spendenabzug von bisher 5% bzw. 10% des Gesamtbetrages der Einkünfte auf einheitlich 20%. Hinzu treten steuerliche Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, den Stiftungsstandort Deutschland attraktiver zu machen.

Betrachtet man sich die geltende Rechtslage, so müssen gemäß § 52 (1) AO derzeit zwei Voraussetzungen für die steuerliche Privilegierung gemeinnütziger Tätigkeiten vorliegen: Die Allgemeinheit muss von der Tätigkeit profitieren und die Tätigkeit muss selbstlos erfolgen. Vereinfacht formuliert wird eine Tätigkeit dann steuerlich gefördert, wenn der Anbieter in dem Sinne selbstlos handelt, dass er auf eine eigennützige Gewinnverwendung verzichtet und die Tätigkeit der Allgemeinheit und nicht einem fest abgeschlossenen Personenkreis zugute kommt. An diesem Grundsatz ändert der Gesetzentwurf der Bundesregierung nichts.

In § 52 (2) AO werden Beispiele für gemeinnützige Tätigkeiten aufgezählt.¹ Diese bereits relativ umfangreiche Liste erweitert die Bundesregierung, indem sie einerseits die derzeit in Anlage 1 zu § 48 EStGV als besonders förderungswürdig genannten Tätigkeiten hinzunimmt, was faktisch kaum zu einer Zunahme der steuerlichen Privilegierung der Gemeinnützigkeit führen dürfte, aber andererseits auch Präzisierungen und Erweiterungen vornimmt, die letztlich zu einer solchen Ausdehnung führen.

Alle diese Maßnahmen münden in dem Ergebnis, dass die steuerliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke nicht nur fortgeschrieben, sondern letztlich verstärkt wird. Die Bundesregierung setzt die damit verbundenen steuerlichen Mindereinnahmen mit rd. 440 Mio. Euro an.

¹ In Anlage 1 zu § 48 EStGV findet sich ein Beispielkatalog mit weiteren gemeinnützigen Zwecken.

II. Die finanzwissenschaftliche Leitidee für die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke

In seinem Gutachten „*Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand*“ hat sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen im vergangenen Jahr intensiv mit dem Thema Gemeinnützigkeit auseinandergesetzt. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sollten private Aktivitäten für die Gemeinschaft dann steuerlich gefördert werden, wenn dabei Kollektivgüter privat bereitgestellt werden. Kollektivgüter sind dadurch gekennzeichnet, dass fremde, etwa in einer Vertragsbeziehung nicht explizit berücksichtigte, Personen nicht von der Nutzung ausgeschlossen werden können und dies auch nicht wünschenswert ist, da deren Mitnutzung keine zusätzlichen Kosten verursacht. Wegen der Unmöglichkeit, fremde Personen von der Mitnutzung auszuschließen, ist nicht zu erwarten, dass der Markt eine effiziente Bereitstellung solcher Güter leistet. Dadurch kann es zu einem Marktversagen kommen, das der Staat durch eine Bereitstellung von Kollektivgütern beheben kann.

Stellen private Akteure solche Kollektivgüter bereit, so wird der Staat bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben entlastet. Die steuerliche Förderung gemeinnütziger Tätigkeiten in diesem Sinne ist zu begrüßen, weil die privaten Initiativen und Aktivitäten den staatlichen vorzuziehen sind. Es bleibt dennoch zu prüfen, ob die Steuerbegünstigung privaten Handelns oder die staatliche Bereitstellung mit geringeren volkswirtschaftlichen Kosten verbunden ist, ob der Umfang der geförderten Aktivitäten dem Maßstab einer effizienten Verwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen gerecht wird und ob sich der Förderzweck nicht auch ohne Steuerbegünstigung erreichen ließe.

Daher kann es für die Gewährung einer Steuerbegünstigung nicht ausreichen, wenn Unternehmen oder Organisationen auf Gewinnerzielung oder eine eigennützige Gewinnverwendung verzichten. Ist die Gewährung steuerlicher Vergünstigungen an einem solchen Verzicht auf eigennützige Gewinnverwendung ausgerichtet, obwohl die Stiftung eines externen Nutzens das sachgerechte Kriterium ist, so wird zu großzügig gefördert. Dies führt dazu, dass das Merkmal einer Förderung der Allgemeinheit nicht konsequent genug beachtet wird. In der Tat gibt sich die Praxis häufig auch mit engen Ausschnitten der Allgemeinheit zufrieden. So werden neben der Förderung von Kunst und Kultur, Bildung und Erziehung und Wissenschaft und Forschung auch das Wohlfahrtswesen, der Sport, die Tierzucht, die Pflanzenzucht, die

Kleingärtnerei, das traditionelle Brauchtum einschließlich Fasching/Karneval, die Soldaten- und Reservistenbetreuung, das Amateurfunken oder der Hundesport als gemeinnützige Tätigkeiten anerkannt. Schon der derzeit in § 52 (2) AO aufgezählte Katalog gemeinnütziger Tätigkeiten ist somit deutlich zu weit gefasst.

Hinzu treten Ungleichbehandlungen verschiedener geförderter und nicht geförderter, aber ansonsten von der Art her ähnlicher Aktivitäten sowie Ungereimtheiten in der Steuersystematik. Beispielweise gilt Schach als Sport und genießt abgabenrechtliche Privilegien, Bridge und Go hingegen nicht, obwohl es sich um sehr ähnliche „Sportarten“ handelt. Beim so genannten „Essen auf Rädern“ hängt die Förderung im Rahmen der Umsatzbesteuerung vom Status des Anbieters ab: Liefern amtlich anerkannte Verbände der freien Wohlfahrtspflege das Essen, ist die Leistung von der Umsatzsteuer befreit und der Vorsteuerabzug ausgeschlossen. Liefert ein gemeinnütziger Verein, wird ein ermäßigter Steuersatz angewendet, der Vorsteuerabzug jedoch uneingeschränkt gewährt. Und ein privat-gewerblicher Anbieter muss eine solche Leistung voll versteuern. Während man die unterschiedliche Behandlung von Schach und Bridge/Go noch als steuerliche Anekdote ansehen mag, sollte man die Differenzierungen beim Essen auf Rädern nicht akzeptieren. Denn hier geht es um steuerliche Diskriminierung, die den Leistungswettbewerb ohne ökonomisch einleuchtenden Grund behindert.

Diese Überlegungen haben den Beirat beim BMF dazu veranlasst, eine Beschränkung der steuerlichen Förderung gemeinnütziger Aktivitäten auf die Fälle vorzuschlagen, bei denen der Staat tatsächlich von Pflichtaufgaben entlastet wird, es sich also um echte Kollektivgüter handelt. Kunst und Kultur, der Umweltschutz, die Grundlagenforschung sowie Mildtätigkeit in einem eng verstandenen Sinne liefern klassische Beispiele förderungswürdiger Kollektivgüter. Nicht unter einen solchen enger gefassten Gemeinnützigkeitsbegriff fallen hingegen Leistungen im Bereich des Gesundheitswesens, Leistungsangebote an bestimmte soziale Gruppen, soweit nicht Mildtätigkeit im Vordergrund steht, oder die Förderung des Sports.

Zudem müsste der Kreis der von der Körperschaftsteuer befreiten Einrichtungen deutlich eingeschränkt werden. Eine allgemeine Freistellung sollte nur für die Vermögensverwaltung (§ 14 S. 2 AO) bestehen bleiben, wenn die anfallenden Erträge zur Förderung steuerbegünstigter gemeinnütziger Zwecke bestimmt sind. Wirtschaftliche Tätigkeiten sollten grundsätzlich nicht gefördert werden, weil dadurch Wettbewerbsverzerrungen begründet werden. § 3 Nr. 26 EStG („Übungsleiterprivileg“) sollte aufgehoben werden. Mitgliedsbeiträge sollten nicht steuerlich abzugsfähig

sein. Spenden sollten nur abzugsfähig sein, wenn der Spendenempfänger nachweist, dass die Spendenbeschaffungskosten nicht höher als etwa 25 Prozent der vereinnahmten Spenden sind. Die subjektive Befreiung von der Gewerbesteuer (§ 3 Nr. 6 GewSt) und der Grundsteuer (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 b und Nr. 4 bis 6 GrSt) bei der Verfolgung gemeinnütziger und mildtätiger Zwecke sind aufzuheben. Dies stellt lediglich eine Auswahl der notwendigen Maßnahmen zur Bereinigung des Gemeinnützigkeitsrechts dar.

III. Einschätzung des Gesetzentwurfs

Die Bundesregierung hat in ihrem Gesetzentwurf einen anderen Weg eingeschlagen. Statt einer Beschränkung der steuerlichen Privilegierung gemeinnütziger Zwecke hat sie sich für deren Ausweitung entschieden. Der neue Katalog in § 52 (2) AO umfasst insgesamt 25 Tätigkeitsbereiche, die zukünftig steuerlich gefördert werden sollen. Damit verfehlt der Gesetzentwurf das Ziel einer sachgerechten Eingrenzung gemeinnütziger Aktivitäten.

Zudem bleiben die bisherigen Ungereimtheiten, etwa im Falle des Essens auf Rädern, unverändert bestehen. Statt das „Übungsleiterprivileg“ zu streichen, wird der Übungsleiterfreibetrag erhöht. Mit der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit hat dies nichts zu tun. Denn zu bedenken ist immer, dass ökonomisch ungerechtfertigte Steuervergünstigungen im Gemeinnützigkeitsbereich nach Maßgabe der Aufkommensneutralität durch eine Erhöhung der allgemeinen Belastung kompensiert werden müssen bzw. eine spezifische anstelle einer allgemeinen Steuerentlastung vorgenommen wird. Auf diese Weise wird der normale Arbeitnehmer weiterhin die volle Steuerlast zu tragen haben, während etwa ein Sportlehrer aufgrund des Übungsleiterprivilegs seine Nebeneinkünfte als Trainer steuerfrei vereinnahmen darf. Jede Subvention geht zu Lasten der Allgemeinheit und behindert diejenigen, die vergleichbare Leistungen anbieten oder anbieten würden, wenn sie ihre Wettbewerbschancen nicht durch die Begünstigung anderer einbüßten.

IV. Schlussbemerkung

Daher müssen die mit dem Status der Gemeinnützigkeit verbundenen Steuervergünstigungen restriktiv gewährt und jedenfalls an strengere Bedingungen geknüpft werden als im geltenden Recht. Dies erreicht der Gesetzentwurf der Bundes-

regierung leider nicht. Eine echte Reform des Gemeinnützigkeitsrechts sollte die Gewährung steuerlicher Vergünstigungen vom Verzicht auf eine eigennützige Gewinnverwendung trennen und auf die Fälle beschränken, bei denen der Staat tatsächlich von Pflichtaufgaben entlastet wird.

Prof. Dr. Lars P. Feld