

MAECENATA INSTITUT

FÜR PHILANTHROPIE UND ZIVILGESELLSCHAFT

Rupert Graf Strachwitz

Die Kultur der Zivilgesellschaft stärken –
ohne Kosten für den Staat

Gutachten für den Deutschen Kulturrat

Opusculum Nr. 12

Mai 2003

Zusammenfassung

Alle Vorstöße, die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement zu stärken, scheitern zur Zeit an der Behauptung, dies würde zu Steuerausfällen führen. Indem hier beispielhaft 22 konkrete Reformansätze vorgelegt werden, die nichts kosten, wird der Gegenbeweis erbracht.

Diese Reformansätze gehen davon aus, daß

- Forderungen mit finanziellen Konsequenzen auf taube Ohren stoßen,
- Erwartungen, daß Stifter und (Geld-)spender wirksam die öffentlichen Kassen entlasten, unrealistisch sind,
- wirksame Entlastung durch Zeitspender den weit größeren Teil des bürgerschaftlichen Engagements fördern kann,
- die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement die Anerkennung der Zivilgesellschaft als autonomen Partner des Staates beinhaltet,
- die Rahmenbedingungen hierzu entbürokratisiert, entschlackt und von Mißtrauen auf Vertrauen umgestellt werden müssen,
- eine grundsätzliche Reform durch kleine Reformschritte nicht ersetzt werden kann, aber
- kleine Reformen kurzfristig umgesetzt werden und greifen können.

Beispielhaft werden vorgestellt:

- 12 Reformvorschläge zum Gemeinnützigkeitsrecht (Kap. IX) mit dem Ziel der Anpassung an die moderne Gesellschaft,
- 10 Reformvorschläge zum Zuwendungsrecht (Kap. X) mit dem Ziel, Leistungen zu fördern, nicht die Einhaltung vorgegebener (staatlicher) Verfahren.

Inhalt

- I. Vorbemerkung
- II. Einführung
- III. Was wurde bisher erreicht ?
- IV. Was ist von den Bürgerinnen und Bürgern zu erwarten ?
- V. Die Notwendigkeit einer großen Reform
- VI. Stärkung der Zivilgesellschaft
- VII. Reformen ohne Kosten
- VIII. Sind „kleine“ Reformen notwendig ?
- IX. 12 Reformen im Gemeinnützigkeitsrecht
- X. 10 Reformen im Zuwendungsrecht
- XI. Schlußbemerkung

An der Erarbeitung dieses Gutachtens haben mehrere Mitarbeiter des Maecenata Instituts sowie externe Fachleute mitgewirkt. Vorarbeiten des Deutschen Kulturrates wurden ebenfalls zur Diskussion gestellt. Der Katalog von Reformvorschlägen (Kap. IX. und X.) ist vor allem das Ergebnis eines Colloquiums, das am 8. April 2003 in Berlin stattgefunden hat. Das Institut ist Frau Korinna Schack sowie den Herren StB Professor Dr. Claus Koss, RA Florian Mercker, RA Christian Meyn, RA Dr. Andreas Richter und Michael Stricker für ihre engagierte Mitarbeit zu großem Dank verpflichtet.

I.

Vorbemerkung

Wenn Verbände an Regierung und Parlament herantreten, geht es fast immer um Geld, genauer: um steuerliche Vorteile oder Verbesserungen oder um Subventionen. Kein Wunder, daß auch in der Öffentlichkeit die Vertretung von Interessen gegenüber dem Staat geradezu automatisch mit Geld oder mit Partikularinteressen in Verbindung gebracht wird.

Das vom Deutschen Kulturrat in Auftrag gegebene Gutachten hat das Ziel aufzuzeigen, daß es auch anders geht.

Auch dieses Gutachten enthält Forderungen an den Staat. Aber sie sind, soweit ihre Umsetzung kurzfristig eingefordert wird, nicht finanzieller Natur. Sie haben keine Auswirkungen auf das Steueraufkommen. Vielmehr geht es darum, bürokratische Hemmnisse abzubauen und das überbordende staatliche Regulierungs- und Kontrollsystem einzudämmen. Dadurch soll bürgerschaftliches Engagement wirksam ermöglicht, gefördert und erleichtert werden.

Die Bedeutung dieser Maßnahmen geht weit über den Kulturbereich hinaus. Insofern nimmt der Deutsche Kulturrat seine kulturelle und verbandspolitische Verantwortung in besonderer Weise wahr, wenn er durch die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements zur Konzentration des Staates auf seine Kernaufgaben beiträgt und Impulse für die dringend anstehende Grundsatzdiskussion um eine kostenverträgliche und gesellschaftspolitisch wünschbare Aufgabenverteilung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft gibt.

II.

Einführung

Die Enquete-Kommission Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements hat in ihrem im Juni 2002 vorgelegten Bericht (Enquete-Kommission Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements, Deutscher Bundestag (Hrsg.): Bericht, Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Schriftenreihe der Kommission, Bd. 4, Opladen 2002 (Materialien: Bd. 1-3 und 4-11) zahlreiche konkrete Vorschläge gemacht für Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen des bürgerschaftlichen Engagements und der Organisationen, in denen sich dieses mehrheitlich vollzieht. Bisher sind diese Vorschläge nicht umgesetzt worden.

Die Gründe sind vielfältig. Sie reichen von der durch das Ende der Legislaturperiode bedingten Zäsur in der parlamentarischen Arbeit über die in der neuen Koalitionsvereinbarung und der Regierungserklärung des Bundeskanzlers zum Ausdruck kommende Prioritätenverschiebung bis hin zu der

dramatischen Aktualität anderer Politikfelder, seien dies die Reformen des sozialen Sicherungssystems oder der Irak-Krieg.

Inzwischen ist überdeutlich, daß die Haushaltslage von Bund, Ländern und Gemeinden so angespannt ist wie nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Reformvorhaben, die finanzielle Konsequenzen haben, haben vor diesem Hintergrund keine Realisierungschance. Wer solche Vorschläge dennoch in die Diskussion bringt, gibt sich der Lächerlichkeit preis.

Auf der anderen Seite kann kein Zweifel daran bestehen, daß ein grundsätzlicher struktureller Reformprozeß für unsere Gesellschaft unabdingbar ist. Es gibt keinerlei Indikatoren dafür, daß sich die Haushaltslage kurz- oder mittelfristig bessern wird. Dies ist u.a. der Tatsache geschuldet, daß das wirtschaftliche Umfeld auch in den nächsten Jahren keine nachhaltigen Änderungen erwarten läßt. Prognosen der einschlägigen Fachleute sprechen eine klare Sprache. Andererseits ist deutlich zu sehen, daß die sozialen Lasten nicht sinken, sondern steigen werden. Abhilfe muß daher durch Impulse von dritter Seite geschaffen werden.

III.

Was wurde bisher erreicht ?

In der 14. Legislaturperiode ist das Stiftungsrecht in zweifacher Hinsicht reformiert worden. Während die 2000 in Kraft getretene erste Stufe, die im wesentlichen die steuerlichen Absetzmöglichkeiten für Stifter verbessern wollte, Auswirkungen auf das Steueraufkommen hatte (wenngleich wohl bei weitem nicht in der vom Bundesfinanzministerium vorausgesagten Höhe), war die 2002 in Kraft getretene zweite Stufe, die Reform des einschlägigen Abschnitts des Bürgerlichen Gesetzbuchs, aufkommensneutral. Diese Reform hätte das von Fachleuten ins Auge gefaßte Ziel, die Rahmenbedingungen zu verbessern, in Teilen erreicht, sofern es gelingt, den Geist des neu gefaßten BGB in den nunmehr auch zu ändernden Landesstiftungsgesetzen zu verankern. Ein Erfolg der Reformbemühungen ist ohne Zweifel, daß deutlich mehr privates Kapital für Belange des allgemeinen Wohls zur Verfügung gestellt wurde.

Die in Politik und Öffentlichkeit immer wieder gehörte Auffassung, die Stiftungen könnten die Kassen des Staates deutlich entlasten, war jedoch von vornherein abwegig und entsprechende Hoffnungen daher unerfüllbar. Zwar konnte in Einzelfällen, im Kulturbereich wohl häufiger als anderswo, durchaus die Finanzierung von Projekten nach Wegfall der öffentlichen Förderung von Stiftungen übernommen werden. Das Verhältnis zwischen solchen Entlastungen und dem Gesamtvolumen der öffentlichen Haushalte oder des

Steueraufkommens müssen jedoch zu der Erkenntnis führen, daß diese Entlastungen insgesamt gesehen marginal sind.

IV.

Was ist von den Bürgerinnen und Bürgern zu erwarten ?

Da hierzu keine verlässlichen Zahlen vorliegen, kann das Spendenverhalten der Bürgerinnen und Bürger insgesamt nicht mit wissenschaftlichem Anspruch untersucht und analysiert werden. Alle Schätzungen deuten jedoch darauf hin, daß das Spendenaufkommen bei maximal rd. 5 Milliarden € pro Jahr auf durchaus erfreulichem Niveau stagniert, aber ebenso wenig wie die Zuwendungen von Stiftungen in der Lage ist, öffentliche Aufgaben in einem wesentlich höherem Umfang als bisher zu finanzieren. Mutmaßungen über Vermögen in privater Hand, das nach Erben suche, sind eher irreführend.

Es muß daher festgehalten werden, daß eine zusätzliche Entlastung der Staatskassen durch philanthropische Zuwendungen in das Reich der Phantasie gehört. Nur durchgreifende Änderungen der steuerlichen Rahmenbedingungen für die sog. steuerbegünstigten Körperschaften und für Zuwendungen an diese könnten das ändern.

Gem. § 1 Abs. 1 KStG sind steuerbegünstigte Körperschaften im wesentlichen die eingetragenen und nicht eingetragenen Vereine, die rechtsfähigen und nicht rechtsfähigen Stiftungen sowie als steuerbegünstigt anerkannte Kapitalgesellschaften einschl. der Stiftungen in dieser Rechtsform.

Änderungen in den steuerrechtlichen Rahmenbedingungen sind in den letzten Jahren in verschiedenen Ländern mit großem Erfolg durchgesetzt worden. Es ist zu vermuten, daß der hohe Anteil von bereits versteuerten privaten Mitteln, der in jeder philanthropischen Zuwendung enthalten ist, verbunden mit der in zahlreichen Untersuchungen belegten kostengünstigeren Arbeitsweise von Einrichtungen in nicht staatlicher Trägerschaft in der Tat zu einer wirksamen Entlastung führen würde. Eine solche grundsätzliche Revision würde auch der Forderung der Enquete-Kommission Rechnung tragen, das sogenannte Gemeinnützigkeitsrecht grundsätzlich zu überarbeiten.

Diese Änderungen wären jedoch vordergründig nicht aufkommensneutral; nur in einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung könnten sie sich in der Tat lohnen.

Schon die fiskalische Bedeutung von bürgerschaftlichem Engagement muß daher in erster Linie unter dem Gesichtspunkt des Spendens von Zeit gesehen werden. Schon heute engagieren sich nach Schätzungen rd. 22 Millionen Bürgerinnen und Bürger bürgerschaftlich. Dabei fällt auf, daß der traditionelle Ausdruck ‚ehrenamtlich‘ besonders in der Jugend- und Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr sonderlich geschätzt wird. Nicht ‚Ehre‘ oder ‚Amt‘, sondern Engagement sollen im Vordergrund stehen. Mehrere Untersuchungen zeigen, daß das Potential hierfür keineswegs ausgeschöpft ist, aber geweckt und gefördert werden muß. Eine Monetarisierung dieses

Engagements ist durchaus problematisch, kann aber jedenfalls annäherungsweise den Finanzierungsbeitrag aufzeigen.

Eckhardt Priller und Annette Zimmer haben im Rahmen des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II, die Finanzierung des Dritten (gemeinnützigen) Sektors in Deutschland untersucht. Werden nur die finanziellen Beiträge berücksichtigt, ergibt sich folgendes Bild:

Öffentliche Hand:	64,3%
Eigene Einnahmen:	32,3 %
Spenden/Stiftungen:	03,4 %

Werden jedoch die „Zeitspenden“ mitberücksichtigt, verändert sich das Gesamtbild wie folgt:

Öffentliche Hand:	42,5 %
Eigene Einnahmen:	21,3 %
Spenden/Stiftungen:	36,2 %

Im Kulturbereich ist der Beitrag aus Spenden und Stiftung weit überdurchschnittlich hoch. (Quelle: Eckhard Priller, Anette Zimmer, Der Dritte Sektor: Wachstum und Wandel, Aktuelle deutsche Trends, Gütersloh 2001)

In dieser Rechnung bleibt der Beitrag an Ideen und Kreativität naturgemäß unberücksichtigt. Es kann aber kein ernsthafter Zweifel daran bestehen, daß manches, was heute zu hohen Kosten von hauptamtlichen Mitarbeitern erledigt wird, kostengünstiger und möglicherweise sogar besser von unbezahlten bürgerschaftlich Engagierten erledigt werden kann. Ihr Anreiz ist freilich nicht der materielle Lohn, der der Existenzsicherung dient, sondern der soziale Lohn, der sich in einem förderlichen Umfeld, in gesellschaftlicher Anerkennung, vor allem aber in der Einladung zu Mitgestaltung und Mitverantwortung ausdrückt.

V.

Die Notwendigkeit einer großen Reform

Die Weigerung vieler Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung, die Reformvorschläge der Enquete-Kommission und anderer ernsthaft zur Kenntnis zu nehmen oder gar umzusetzen, gehört zu dem Bild des Reformstaus und der prinzipiellen Reformunwilligkeit, die unsere Gesellschaft immer noch kennzeichnet – über alle Unterschiede von Beruf, Herkunft, Alter oder Parteizugehörigkeit hinweg. Das Leitbild einer modernen Bürgergesellschaft, das für den demokratischen Staat, die soziale Marktwirtschaft und das bürgerschaftliche Engagement Aufgaben und Chancen neu definiert, ist nach wie vor nicht handlungsleitend. Das Konzept, das die Reformen im Stiftungsrecht und die Einsetzung der Enquete-Kommission ursprünglich beflügelt hatte – über die unmittelbar einsichtigen Stiftungsreformen zur größeren und schwierigeren Gesamtreform der Rahmenbedingun-

gen für bürgerschaftliches Engagement zu gelangen – ist insofern vorläufig gescheitert.

Die Europäische Kommission nimmt sich unabhängig von ihren Mitgliedsstaaten dieser Thematik schon seit einigen Jahren an. Während sie, aus ihrer Sicht als Wächterin des Europäischen Vertrages, zu Recht die Grundsätze des Wettbewerbsrechts auch von gemeinwohlorientierten Organisationen gewahrt wissen will, mißt sie andererseits der Themenanwaltschaft („Advocacy“) einen hohen Stellenwert zu. Sie vertritt daher im Grundsatz andere Positionen als etwa die Bundesrepublik Deutschland. Während diese allenfalls den Nonprofit-Dienstleistern als Erfüllungsgehilfen staatlicher Fürsorge eine Vorrangstellung einräumen möchte, sieht jene die Selbsthilfe- und Mittlerorganisationen mit den Themenanwälten als transnationale Katalysatoren einer europäischen Bürgergesellschaft. Gerade Kulturorganisationen haben in diesem Konzept eine stärkere Stellung. Eine politische Klärung wird sich auf die Dauer nicht umgehen lassen. Auch die Enquete-Kommission ist für eine grundsätzliche Gleichstellung aller Formen des bürgerschaftlichen Engagements eingetreten. Andererseits könnte eine Öffnung des Restriktionen für steuerbegünstigte Körperschaften, sich im Rahmen ihres Satzungsauftrags auch wirtschaftlich zu betätigen („related business“) zu einer verbesserten und von staatlichen Subventionen unabhängigeren Finanzierung des Sektors führen. Auch darüber muß gesprochen werden.

VI.

Stärkung der Zivilgesellschaft

Rd. 80 % des bürgerschaftlichen Engagements verwirklicht sich in Deutschland in Organisationen des sog. Dritten Sektors (nicht verwechseln mit dem volkswirtschaftlichen Begriff „tertiärer“ =Dienstleistungssektor. Er umfasst im wesentlichen alle landläufig als gemeinnützig, korrekter als steuerbegünstigt definierte Körperschaften, die üblicherweise als die organisierte Zivilgesellschaft bezeichnet werden. Diese Verwirklichung von bürgerschaftlichem Engagement hat überwiegend sehr konkrete Inhalte, die – beispielsweise im Kulturbereich – von der aktiven Mitgliedschaft in einem Museumsförderverein über das Musizieren in einem Musikverein oder unentgeltlich wahrgenommene Aufsicht in einem öffentlichen Baudenkmal bis hin zur Übernahme von Führungsverantwortung in einer Kulturstiftung reichen kann. Bürgerschaftliches Engagement zu fördern hat daher einen engen Bezug zur Förderung der selbstorganisierten Gruppierungen, in denen es sich manifestiert.

Die Stärkung der Zivilgesellschaft ist nicht in erster Linie ein fiskalisches Ziel. Bürgerschaftliches Engagement ist nicht deswegen heute so wichtig,

weil es billig, sondern weil es für die Belebung unserer Demokratie notwendig ist. Gemeinnütziges Unternehmertum auf breitester Basis ist die unverzichtbare Voraussetzung dafür, daß Bund, Länder und Gemeinden sich auf die Kernaufgaben besinnen, die sie aus einem vernünftigen Steueraufkommen auch gestalten und finanzieren können. Eine Gesellschaft von passiven Leistungsempfängern oder nur auf den eigenen Vorteil bedachten Marktteilnehmern ist, wie wir erkannt haben, nicht organisierbar.

Der kulturelle Bereich hat in diesem Prozeß eine besondere Verantwortung. Nicht nur sind Kulturbetriebe in Trägerschaft öffentlicher Körperschaften von drastischen Budgetkürzungen betroffen; zahlreiche private Kultureinrichtungen, die zum Teil nur zu sehr geringen Anteilen an ihren Gesamtbudgets eine Zusatzfinanzierung benötigen, sind in großem Umfang in ihrer Existenz bedroht. Andererseits ist bürgerschaftliches Engagement jenseits mechanistischer Überlegungen zum Einsatz billiger Arbeitskräfte das kulturelle Phänomen unserer Zeit schlechthin.

Ohne den bedeutenden realen Beitrag von bürgerschaftlichem Engagement zur Entwicklung der kulturellen Vielfalt und zum Erhalt wichtiger Kultureinrichtungen gering zu achten, muß doch darauf hingewiesen werden, daß die Vision einer zivilgesellschaftlich bestimmten Kultur als Beitrag zur Entwicklung der Gesellschaft insgesamt weit darüber hinausgeht.

VII.

Reformen ohne Kosten

Ein politischer Wille, das große Reformvorhaben in absehbarer Zeit doch noch in Angriff zu nehmen, ist zur Zeit nicht erkennbar. Neben der Angst vor Steuerausfällen – die vermutlich nicht einmal begründet ist – spielt dabei auch die Befürchtung eine nicht unwesentliche Rolle, mitgliederstarke Verbände durch die Einschnitte zu verärgern, die eine grundsätzliche Revision mit sich bringen würde. Die Einsicht, daß Besitzstände auch einmal aufgegeben werden müssen, hat sich auch hier noch nicht durchgesetzt.

Als ein Beispiel unter vielen kann die Tatsache gelten, daß Spenden für im Verein organisiertes Schachspiel steuerlich absetzbar sind, solche an im Verein organisiertes Theaterspiel dagegen nicht. Die Begründung – Schachspiel gelte als Sport, Theaterspiel dagegen als Freizeitbeschäftigung – offenbart ein überholtes Verständnis vom gesellschaftspolitischen Wert von Vereinsaktivitäten; die integrative und partizipationsfördernde Wirkung wird ausgeklammert.

In der Zeit, in der dieses Projekt nicht weiter vorangetrieben werden kann, lassen sich jedoch zahlreiche kleinere Reformvorhaben verwirklichen, die mit Sicherheit keinerlei negative Auswirkungen auf das Steueraufkommen haben, dennoch zu einer deutlichen Verbesserung der Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Organisationen führen und damit mittelbar die Kassen des Staates entlasten. Mit einem solchen Reformprogramm der kleinen

Schritte, die nichts kosten, läßt sich ein politisches Ziel von hoher Aktualität wachhalten und weiter verfolgen.

In der Erkenntnis, daß bloße Forderungen, schon gar solche, die den Eindruck der Besitzstandswahrung erwecken, kein öffentliches Interesse mehr wecken können und keinen konstruktiven Beitrag darstellen, wird im folgenden ein Katalog von konkreten staatlichen Regelungen vorgelegt, deren Veränderung einerseits dem bürgerschaftlichen Engagement zugute kommt und die Zivilgesellschaft stärkt, die aber andererseits keinerlei finanzielle Auswirkungen haben. Der Katalog will auch aufzeigen, daß der häufig erhobene Vorwurf von Politik und Verwaltung unberechtigt ist, Verbände und Vereine hätten immer nur finanzielle Wünsche an den Staat heranzutragen. Durch diesen Katalog wird deutlich gemacht, daß zivilgesellschaftliche Organisationen in der Gesellschaft des 21. Jahrhunderts nicht nett, sondern wichtig sind. Das Recht auf Entfaltungsmöglichkeiten wird ihnen nicht nur im Grundgesetz ausdrücklich zugebilligt; es entspricht auch allen Szenarien für eine positive Entwicklung unserer Gesellschaft. Es kann kein Zweifel bestehen, daß die kleinen Schritte nicht die letzten sein können. Die Forderung nach einer grundsätzlichen Revision der Rahmenbedingungen bleibt bestehen. Aber die kleinen Schritte können dazu beitragen, daß Verantwortungsbewußtsein, kulturelle Pluralität und positive Zukunftssicht wieder die Oberhand über Pessimismus und Resignation gewinnen.

VIII.

Sind „kleine“ Reformen notwendig ?

In einer öffentlichen Veranstaltung hat kürzlich der für steuerbegünstigte Körperschaften zuständige Referatsleiter im Finanzministerium eines Bundeslandes, seit Jahren durch zahlreiche Veröffentlichungen als Experte ausgewiesen, bekannt, weder er noch seine Kollegen in den anderen Ländern verstünden noch die Einzelheiten der steuerlichen Regelungen, denen diese Körperschaften unterworfen sind. Ähnliches gilt mit Sicherheit für andere Gesetze, Verordnungen, Ausführungsbestimmungen, Anwendungserlasse, Richtlinien usw., deren Nichtbeachtung empfindliche Konsequenzen für die Verantwortlichen in den Organisationen haben kann, deren Kenntnis und Einhaltung aber gar nicht mehr umfassend möglich ist. Die von Mißtrauen, ja geradezu von Mißbrauchserwartung geprägte Regelungsflut überfordert selbst geschultes Fachpersonal, welches jedoch selbst in den wenigen größeren Organisationen nicht zur Verfügung steht, zumal das staatliche Bildungssystem keine geregelten Ausbildungsgänge i.S. eines Nonprofit-Managements bereithält. Insbesondere potentielle Führungskräfte werden dadurch geradezu systematisch von der Übernahme einer Führungsverantwortung abgehalten, schon weil diese mit erheblichen Haftungsrisiken verbunden ist.

Die Beseitigung solcher Hemmnisse ist daher ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Er läßt sich zügig verwirklichen. Zur Beförderung dieses Prozesses sind einige besonders dringende Anliegen nachfolgend katalogmäßig dargestellt. Der Katalog beschränkt sich auf die Bereiche Gemeinnützigkeitsrecht und Zuwendungsrecht.

Ausgeklammert ist u.a. der Bereich des Spendenrechts, obwohl seit dessen Neufassung (2000) gerade hier das Haftungsproblem mit besonderer Schärfe auftritt. Die Forderung nach wesentlicher Beschränkung der Haftung für versehentlich unrichtig ausgestellte Zuwendungsbestätigungen wird ungeachtet dessen wie von allen betroffenen Verbänden auch vom Verfasser unterstützt.

Durch diese Beschränkung soll die Einleitung konkreter Schritte erleichtert und das Grundproblem beispielhaft aufgezeigt werden. Die Aufzählung von Regelungen ist keineswegs als abschließend oder vollständig zu verstehen.

IX.

12 Reformen im Gemeinnützigkeitsrecht

Als Gemeinnützigkeitsrecht wird hier wie im allgemeinen Sprachgebrauch das Steuerrecht der steuerbegünstigten Körperschaften verstanden, niedergelegt u.a. in §§ 51-69 Abgabenordnung sowie (neu) im Anwendungserlaß zur Abgabenordnung (§ 51-69) gem. BMF-Schreiben vom 10. September 2002, nicht jedoch das sog. Spendenrecht, genauer die Bestimmungen über die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für Spender und Stifter.

Ziel der Reformen ist die Anpassung des Steuerrechts an die tatsächliche Entwicklung. Das geltende Recht folgt einem gesellschaftlichen Leitbild, das in der 1. Hälfte des 20. Jahrhunderts gewachsen, im Jahr 2003 aber überholt ist. Darüber hinaus muß der Grundsatz des Vertrauens in nicht staatliche Akteure auch im Steuerrecht seinen Ausdruck finden. Daher wird beispielhaft vorgeschlagen:

1. Einrichtung eines beratenden Sachverständigengremiums zur Erarbeitung und Fortschreibung von grundsätzlichen Kriterien für die steuerliche Begünstigung: *zur Zeit werden diese zwischen Klientelpolitik und fiskalischen Zwängen der Finanzverwaltung ausgehandelt.*
2. Entkoppelung des Gemeinnützigkeitsrechts von anderen staatlichen Regelungen (ZDL, BSHG, Arbeitsförderung, Zuwendungsrecht usw.): *zur Zeit müssen zahlreiche Organisationen nur deswegen die Anerkennung als steuerbegünstigte Körperschaft anstreben, um an anderen öffentlichen Programmen partizipieren zu können.* Eine Entkoppelung würde zu einer erheblichen Entlastung der Finanzverwaltung führen; der Status als solcher ist oft bedeutungslos, da eine Steuerpflicht mangels Gewinnen ohnehin nicht entsteht.

3. Radikale Vereinfachung der Einzelregelungen: *die derzeitigen Regelungen, insbesondere im Anwendungserlaß, sind selbst für Fachleute nicht mehr verständlich.*
4. Bereinigung des Verhältnisses zum Umsatzsteuerrecht: *die gegenwärtigen Regelungen sind nicht nachvollziehbar und haben zu zahlreichen schwebenden Verfahren geführt.*
5. Aufbau von Kompetenzzentren für Gemeinnützigkeitsrecht in der Finanzverwaltung: *zur Zeit werden gleiche Tatbestände von verschiedenen Finanzämtern – sogar im gleichen Bundesland – unterschiedlich beurteilt.*
6. Beschränkung der Beurteilung der Steuerbegünstigung im einzelnen durch die Finanzverwaltung auf Kriterien des Steuerrechts: *zur Zeit werden nicht selten politische Kriterien herangezogen.*
7. Vereinheitlichung und Systematisierung des Katalogs steuerbegünstigter Zwecke: *zur Zeit unterscheidet sich der Katalog der AO von dem der Anlage zur Einkommensteuereinführungsverordnung.*
8. Abschaffung der Verpflichtung, Vermögen und Mittel nach der steuerlichen Absetzbarkeit der Zuwendung zu trennen: *zur Zeit müssen selbst kleinste Organisationen zwei Buchhaltungskreisläufe einrichten, wenn sie z.B. wissenschaftliche und kulturelle Zwecke verfolgen.*
9. Flexibilisierung des Gebots, alle satzungsgemäßen Zwecke zu verfolgen: *zur Zeit beanstanden manche Finanzämter, wenn nur ein Teil der Zwecke verwirklicht wird.*
10. Flexibilisierung des Gebots der zeitnahen Mittelverwendung: *zur Zeit wird den Organisationen eine strategische Planung außerordentlich erschwert.*
11. Abschaffung von Bagatellregelungen: *zur Zeit muß bspw. bei einem Stipendium zwischen Wissenschaftsförderung (Sachkosten) und Förderung der Bildung (Hilfe zum Lebensunterhalt) getrennt werden.*
12. Transparenz der Ausführungsbestimmungen: *zur Zeit sind zahlreiche Regelungen den Organisationen unbekannt, da sie nur innerhalb der Finanzverwaltung bekanntgemacht werden.*

X.

10 Reformen im Zuwendungsrecht

Das sog. Zuwendungsrecht beschreibt die Bedingungen und Maßgaben für die Gewährung von Zuwendungen („Zuschüssen“) an Dritte, so auch an steuerbegünstigte Körperschaften. Es ist vor allem in der Bundeshaushaltsordnung niedergelegt. Die Landeshaushaltsordnungen folgen im wesentlichen den gleichen Grundsätzen.

Ziel aller Vorschläge ist eine grundsätzliche Neuorientierung des Verhältnisses zwischen öffentlichem Zuwendungsgeber und privatrechtlichem Zuwendungsempfänger. Die Zuwendung soll für eine Leistung gegeben werden (dafür, WAS getan wird), nicht dafür, wie diese erbracht wird (WIE es getan wird). Daher wird beispielhaft vorgeschlagen:

1. Würdigung von bürgerschaftlichem Engagement als Entscheidungsgrundlage und wo notwendig auch für die Darstellung des Eigenmittelanteils: *zur Zeit darf bürgerschaftliches Engagement nicht monetarisiert in die Kalkulation einbezogen werden.*
2. Trennung zwischen Zuwendungen und Kontrakten: *zur Zeit sind zahlreiche sog. Zuwendungen in Wirklichkeit vertragliche Vereinbarungen über Dienstleistungen, deren Honorierung nicht Inhalt einer späteren Ermessensentscheidung sein kann, sondern ein Leistungsentgelt darstellt.*
3. Abschaffung des Systems der Fehlbedarfsfinanzierung zugunsten eines Systems der Festfinanzierung („Diese Einrichtung/dieses Projekt ist uns x € wert.“): *zur Zeit werden zahlreiche Zuwendungen so berechnet, daß sie den anders nicht finanzierten Teil eines akzeptierten Gesamtbedarfs abdecken sollen. Dies ist zum einen wegen der Berechnung problematisch, zum anderen bestraft es fortlaufende Eigeninitiative zur Gewinnung von zusätzlichen Einnahmen.*
4. Überarbeitung der Zuwendungsbedingungen und Abrechnungsverfahren mit dem Ziel der Vereinfachung: *zur Zeit sind die Regelungen innerhalb der Bundesverwaltung höchst unterschiedlich und zum Teil wegen ihrer Komplexität kaum vollziehbar.*
5. Einführung einer Vertrauensschutzregelung und Minimierung der Zahl der Ansprechpartner: *zur Zeit müssen für die gleiche Fördermaßnahme Verhandlungen mit unterschiedlichen Stellen geführt werden. Wer tatsächlich verantwortlich ist, bleibt oft unklar. Auskünfte eines Verhandlungspartners sind für spätere Nachprüfungen nicht verbindlich.*
6. Modifizierung des Besserstellungsverbots: *die gegenwärtige Regelung verführt zu einer verwaltungsähnlichen Besoldungs- und damit letztlich Personalstruktur, die der Arbeitsweise einer zivilgesellschaftlichen Orga-*

nisation nicht entspricht. Im übrigen beinhaltet das Besserstellungsverbot de facto eine Schlechterstellung.

7. Zulassung von Overheads, Gemeinkosten, Organisationsentwicklungskosten, Prüfungskosten als abrechenbare Teile der Fördersumme: *zur Zeit sind Gemeinkosten nur sehr eingeschränkt, andere überhaupt nicht abrechenbar.*
8. Zulassung eines kaufmännischen Rechnungswesens und einer externen Prüfung durch Wirtschaftsprüfer: *zur Zeit müssen immer noch weitestgehend kameralistische Rechnungswerke vorgelegt werden, die der Organisation keinerlei betriebswirtschaftliche Steuerung (Controlling) erlauben, andererseits einen hohen Prüfungsaufwand bei den Behörden verursachen.*
9. Eröffnung eines freien Berater- und Schulungsmarktes (analog zu Steuerberatern) durch Abrechnungsmöglichkeit der Kosten: *zur Zeit wird von jeder Organisation zu hohen Kosten das „Rad“ bei der Beantragung und Abrechnung immer wieder neu erfunden.*
10. Abwägung zwischen Legalitätsprinzip und Effizienzprinzip bei der Prüfung von Abrechnungen: *zur Zeit werden selbst kleinste Vorgänge nachvollzogen, auch wenn in keinem Fall ein Erstattungsanspruch entstehen würde.*

XI.

Schlußbemerkung

In einem wegweisenden Aufsatz hat Professor Dr. Christian Flämig kürzlich darauf hingewiesen, daß „der Staat für die Gesamtheit der öffentlichen Aufgaben kein Monopol für die Aufgabenerfüllung in Anspruch nehmen“ kann. Jenseits einer Verankerung des Subsidiaritätsanspruchs im Grundgesetz „ergibt sich aus den freiheitsschützenden Funktionen der Grundrechte die Legitimation der Bürger, auch öffentliche Aufgaben wahrzunehmen. Das Grundgesetz setzt nämlich voraus, daß der Großteil der Leistungen, auf die das Gemeinwesen angewiesen ist, von den freien Kräften der Gesellschaft, den Grundrechtsträgern selbst erbracht wird. ... Damit wird zugleich Sinn und Zweck des steuerlichen Gemeinnützigkeitsrechts offengelegt.

Für den Fall, daß von Bürgern öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden, ist es dem Staat ... prinzipiell verwehrt, das von diesen hierfür eingesetzte Einkommen oder Vermögen als besteuertungswürdiges Gut ... zu okkupieren. Damit wird den Bürgern und ihren privatrechtlich strukturierten Organisatio-

nen seitens des Staates keineswegs ein Privileg gewährt. ... Insoweit ist es nicht gerechtfertigt, die „Anerkennung“ einer ... Tätigkeit als ein gemeinnütziges Engagement mit dem pejorativen Ausdruck einer „Steuerbefreiung“ zu belegen. Vielmehr liegt es in der Konsequenz einer Befreiung des Staates von einer öffentlichen Aufgabe, diesem ... den Zugriff auf das Steuergut zu verwehren.“ (Christian Flämig, Die intranationale Harmonisierung des Stiftungsrechts und des steuerlichen Gemeinnützigkeitsrechts; in: Klaus Anderbrügge, Volker Epping, Wolfgang Löwer (Hrsg.), Dienst an der Hochschule, Festschrift für Dieter Leuze zum 70. Geburtstag; Berlin 2003, S. 223 f.) Für das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft erscheint es wichtig, dieser Logik wieder zum Durchbruch zu verhelfen.

**Publikationen aus dem Maecenata Institut:
REIHE OPUSCULA: STUDIEN / ERGEBNISSE VON UNTERSUCHUNGEN**

veröffentlicht auf der Website www.maecenata.de

- Nr. 1 Susanne Rindt, Rainer Sprengel
Stipendien deutscher Stiftungen, 2000
- Nr. 2 Frank Adloff, Agnieszka Rembarz, Rupert Graf Strachwitz
Unselbständige Stiftungen in kommunaler Trägerschaft, 2000
- Nr. 3 Anja Kollmann [Bearb.]
Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen,
Eingearbeitet in die durch das Gesetz geänderten Gesetze und
Verordnungen, 2000
- Nr. 4 Rupert Graf Strachwitz
Zivilgesellschaft-Stiftungswesen-Kultur, 4 Beiträge, 2000
- Nr. 5 Frank Adloff
Community Service und Service-Learning, Eine sozialwissen-
schaftliche Bestandsaufnahme zum freiwilligen Engagement an
amerikanischen Schulen und Universitäten, 2001
- Nr. 6 Frank Adloff / Martin Bauschke
Normen - Werte - Moralische Dialoge, Ein interdisziplinärer Dialog,
2001
- Nr. 7 Frank Adloff / Andrea Velez
Stiftungen in Körperschaftsform, Eine empirische Studie als Beitrag
zur Klärung des Stiftungsbegriffs, 2001
- Nr. 8 Frank Adloff/ Andrea Velez
Operative Stiftungen, Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung zu
ihrer Praxis und zu ihrem Selbstverständnis, 2001
- Nr. 9 Frank Adloff
Förderstiftungen, Eine Untersuchung zu den Destinatären, 2002
- Nr.10 Gesine Bock [Bearb.]
Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts, Eingearbeitet in die
durch das Gesetz geänderten Gesetze und Verordnungen, 2002
- Nr. 11 Rainer Sprengel, Rupert Graf Strachwitz, Susanne Rindt
(unter Mitarbeit von Sabine Walker und Carolin Ahrendt)
Die Verwaltungskosten von Nonprofit-Organisationen, Ein Problem-
aufriss anhand einer Analyse von Förderstiftungen, 2003
- Nr. 12 Rupert Graf Strachwitz
**Die Kultur der Zivilgesellschaft stärken – ohne Kosten für den
Staat**, Gutachten für den Deutschen Kulturrat, 2003
-