



Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Diskussion über die weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement¹

Mit dem Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements² ist ein erster wichtiger Reformschritt zur Vereinfachung und Verbesserung des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts gelungen. Der Abbau bürokratischer Hemmnisse und die Schaffung von mehr Rechtssicherheit sind zwingende Voraussetzungen für eine gerade vor dem Hintergrund der demografischen Herausforderungen dringend benötigten nachhaltigen Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. Vor diesem Hintergrund kann die 2007 verabschiedete Reform nur ein erster Schritt sein. Um bürgerschaftliches Engagement in Deutschland nachhaltig zu fördern und auszubauen, bedarf es weiterer Reformschritte.³ Die Stellungnahme enthält daher Überlegungen zur weiteren Verbesserung der strukturellen Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement, die aus Sicht des Deutschen Vereins sowohl in den parlamentarischen Beratungen als auch bei Debatten in der Gesellschaft berücksichtigt werden sollten.

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Kerstin Piontkowski. Die Stellungnahme wurde in der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. erarbeitet.

² BGBl. I 2007 S. 2332 Nr. 50

³ Bereits die Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements, NDV 2007, 199, wurde unter folgendem Vorbehalt beschlossen: „Die Städte, Landkreise und Gemeinden stehen angesichts ihrer finanziellen Situation einer Ausweitung von Steuervergünstigungen in der Regel kritisch gegenüber, denn die derzeitige Finanzlage vieler Kommunen lässt einen zusätzlichen Verzicht auf Einnahmen generell nicht zu. Gemessen an der besonders wichtigen Rolle des bürgerschaftlichen Engagements für das gesellschaftliche Zusammenleben sind die im Gesetzentwurf und in dieser Stellungnahme vorgeschlagenen Neuregelungen gleichwohl akzeptabel, sofern die finanziellen Auswirkungen nicht wesentlich über den bisher vom Bundesfinanzministerium prognostizierten Rahmen hinausgehen und die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden nicht über Gebühr belastet werden.“ Angesichts der aktuellen Finanzlage der Kommunen muss dieser Vorbehalt auch für weitere Reformschritte gelten.

1. Engagementförderung

Durch die Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts wurde die „Förderung des bürgerschaftlichen Engagements“ als neuer gemeinnütziger Förderzweck in § 52 Nr. 25 Abgabenordnung (AO) aufgenommen. Damit wurde die Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements für unsere Gesellschaft noch einmal explizit hervorgehoben und anerkannt. Allerdings wird die Regelung, wie seinerzeit vom Deutschen Verein zu Bedenken gegeben,⁴ in der Praxis der Engagementförderung nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt. Nach Ansicht der Finanzverwaltung soll sich an der bisherigen Rechtslage nichts geändert haben: Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements sei kein eigenständiger gemeinnütziger Zweck, sondern nur in Kombination mit einem anderen Zweck anerkennungsfähig.⁵ Mit dieser Auffassung der Finanzverwaltung wird der Zweck der Regelung durch die Reform 2007 negiert. Hier muss nachgebessert werden, um der Intention des Gesetzgebers zur Wirkung zu verhelfen.

2. Rücklagenbildung

Steuerbegünstigte Körperschaften müssen ihre Mittel grundsätzlich zeitnah für ihre steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke verwenden. Dies führt bei vielen gemeinnützigen Körperschaften zu erheblicher Rechtsunsicherheit. In vielen Stellungnahmen wird daher eine Verlängerung der Mittelverwendungsfrist in § 55 Abs. 1 Nr. 5 AO gefordert. Nach Auffassung des Deutschen Vereins ist es jedoch ebenso vordringlich, dass die Zulässigkeit und der gesetzliche Rahmen zur Bildung von Eigenkapital und Betriebsmittelrücklagen für gemeinnützige Organisationen klarer und eindeutiger als bisher geregelt werden.⁶ Dies scheint umso dringlicher, da mit den Änderungen des Anwendungserlasses zur AO (AEAO) vom 17. Januar 2012⁷ u.a. die Bildung von Wiederbeschaffungsrücklagen nach § 58 Nr. 6 AO deutlich eingeschränkt wurde. Welche Rechtsfolgen sich damit für die in der Vergangenheit zutreffend

⁴ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements, NDV 2007, 199.

⁵ Vergl. AEAO zu § 52 Tz. 2.4.

⁶ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements, NDV 2007, 199.

⁷ BMF-Schreiben vom 17. Januar 2012, eingestellt unter:
http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_95330/sid_1101165E80AC4474655334B86294D787/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Steuern/Veroeffentlichungen__zu__Steuerarten/Abgabenordnung/AO-Anwendungserlass/012.html.

gebildeten Rücklagen ergeben, ist ungeklärt. Die Bundesregierung ist aufgefordert, hier die gebotene Rechtssicherheit herzustellen.

3. Mustersatzung

Mit dem Jahressteuergesetz 2009⁸ wurde § 60 Abs. 1 AO, in dem die Anforderungen an die Satzung für die Erlangung von Steuervergünstigungen geregelt sind, um einen Satz 2 ergänzt. Danach muss die Satzung gemeinnütziger Körperschaften die in der Anlage 1 zu § 60 AO bezeichneten Festlegungen enthalten. Nach Auffassung der Finanzverwaltung⁹ wird die Mustersatzung dahingehend als verbindlich interpretiert, dass sich die in § 1 bis 5 der Mustersatzung enthaltenen steuerlichen Regelungen wortgleich in den Satzungen der steuerbegünstigten Körperschaften wiederfinden. Dadurch sind zahlreiche gemeinnützige Körperschaften zur flächendeckenden Satzungsänderung verpflichtet. Die Auffassung der Finanzverwaltung widerspricht der eindeutigen Bezeichnung der Anlage 1 als „Mustersatzung“, die nur „aus steuerlichen Gründen notwendige Bestimmungen enthält“. Eine Mustersatzung kann beispielhafte Formulierungen und keine verbindlichen Bestimmungen enthalten. Um die gemeinnützigen Körperschaften vor einer unverhältnismäßigen Überregulierung zu bewahren, bedarf es einer gesetzlichen Klarstellung des § 60 Abs. 1 Satz 2 AO.

4. Tatsächliche Wettbewerbslage

Auch das Gebot der Wettbewerbsneutralität in § 65 Nr. 3 AO führt in der Praxis regelmäßig zu Unsicherheiten. Die Frage der Wettbewerbsrelevanz ist keine reine Rechtsfrage, sondern hängt entscheidend von der Wettbewerbssituation vor Ort ab. Für viele gemeinnützige Organisationen wäre daher eine verbindliche Aussage der Finanzverwaltung über das Bestehen einer solchen Wettbewerbslage im Vorhinein sehr hilfreich. Dabei sollte entsprechend der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH)¹⁰ nicht in erster Line auf einen rein potenziellen und theoretisch möglichen Wettbewerb abgestellt werden, sondern die konkrete Wettbewerbssituation vor Ort und die

⁸ BGBl. I 2009 S. 2794 Nr. 63.

⁹ AEAO zu § 60 Tz. 2.

¹⁰ BFH vom 30. März 2000 – V R 30/99 (BStBl. II 2002 S. 705).

satzungsmäßige Verwendung der erwirtschafteten Erträge i.S.d. §§ 55 bis 57 AO i.V.m. § 63 Abs. 1 AO im Vordergrund stehen.

5. Verbindliche Anerkennung gemeinnütziger Organisationen

Um gemeinnützige Körperschaften von vorneherein mehr Rechtssicherheit für ihren existenziell wichtigen Status zu geben, sollte ein besonderes Anerkennungsverfahren in das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht eingeführt werden.¹¹ Dies könnte beispielsweise durch Ersetzung der Vorläufigkeitsbescheinigung durch einen Grundlagenbescheid und durch eine Bindungswirkung der Anerkennungsentscheidung für andere Untergliederungen derselben Organisation erfolgen. Die Bindungswirkung sollte sich insbesondere auf Satzungsprüfungen, Zuwendungsbestätigungen sowie Zweckbetriebsbeurteilungen im Hinblick auf die Wettbewerbslage erstrecken.

6. Veranlasserhaftung

Das Haftungsrisiko beim Umgang mit Spenden ist im deutschen Steuerrecht für den einzelnen bürgerschaftlich Engagierten außergewöhnlich hoch. Das geltende Recht sieht hier eine auf grobe Fahrlässigkeit begrenzte Ausstellerhaftung und eine verschuldensunabhängige Haftung bei einer Fehlverwendung von Spenden vor. Es entspricht aber den Grundprinzipien des deutschen Haftungsrechts, dass, solange kein spezieller Gefährdungstatbestand vorliegt, eine verschuldenslose Schadenszufügung sanktionslos bleibt. Eine Analogie zu den Gefährdungstatbeständen (z.B. des Straßenverkehrs, der Arzneimittelhaftung oder des Atomrechts) ist nach Ansicht des Deutschen Vereins im Gemeinnützigkeitsrecht nicht zu begründen.¹² Die Formulierung in § 10 b Abs. 4 Satz 2 EStG sollte entsprechend angepasst werden.

¹¹ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements, NDV 2007, 199.

¹² Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements, NDV 2007, 199.

7. Umsatzsteuerbefreiung für Freiwilligendienste

Der Deutsche Verein hat sich bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten¹³ für eine allgemeine Befreiung der Freiwilligendienste von der Umsatzsteuer durch die Schaffung eines europarechtskonformen Befreiungstatbestandes im Umsatzsteuergesetz ausgesprochen. Eine solche umfassende Umsatzsteuerbefreiung für Freiwilligendienste (FSJ, BFD) stellt keinen Verstoß gegen die dem deutschen Umsatzsteuergesetz zugrunde liegende Mehrwertsteuersystemrichtlinie¹⁴ dar. Der BFH¹⁵ hat bereits zur umsatzsteuerlichen Behandlung von Verwaltungsleistungen im Rahmen des Zivildienstgesetzes festgestellt, dass Leistungen, die ein Verein aufgrund eines nach § 5a Abs. 2 Zivildienstgesetz abgeschlossenen Vertrages erbringt und die dazu dienen, dass Zivildienstleistende für amtliche Beschäftigungsstellen im sozialen Bereich tätig sind, nach Art. 13 Teil A Abs. 1 Buchstabe g der Richtlinie 77/388/EWG als eng mit der Sozialfürsorge und sozialen Sicherheit verbundene Dienstleistungen umsatzsteuerfrei sein können.¹⁶ Der dem Urteil zugrunde liegende Sachverhalt ist vergleichbar mit den Gestaltungen im Rahmen des FSJ und BFD. Neben der Rechtssicherheit für die Beteiligten würde eine umfassende Umsatzsteuerbefreiung auch einen wesentlichen Beitrag zur Steuervereinfachung und zum Bürokratieabbau leisten, da zum Nachweis der Steuerbarkeit die einzelnen Rechtsverhältnisse und Zahlungsströme nicht mehr im Detail aufgesplittet werden müssten.

8. Umsatzsteuerliche Behandlung von Zuwendungen

Zunehmend geraten als Zuwendungen gedachte Finanzierungen der öffentlichen Hand in den Verdacht, verdeckte Entgelte zu sein. Im Ergebnis droht die Belegung der Zuschüsse mit Umsatzsteuer. Für die Beteiligten sind die Grenzlinien zwischen Auftrag und Zuschuss daher kaum noch erkennbar. Ursache hierfür sind insbesondere die

¹³ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten, NDV 2008, 55.

¹⁴ EU-Richtlinie 2006/112/EG.

¹⁵ Urteil vom 23. Juli 2009 – V R 93/07.

¹⁶ Stellungnahme des PARITÄTISCHEN zum Referentenentwurf für ein Steuervereinfachungsgesetz 2011, S. 2.

Rechtsprechung des BFH¹⁷ sowie die Regelungen des Umsatzsteuer-Anwendungserlasses (UStAE).¹⁸ Danach kann eine durch einen Haushaltsbeschluss gedeckte Ausgabe der öffentlichen Hand oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit einer Gegenleistung des Empfängers derart in unmittelbarem Zusammenhang stehen, dass ein umsatzsteuerpflichtiger Leistungsaustausch vorliegt. Unter Berufung auf den BFH belegen die Finanzämter daher immer häufiger öffentliche Zuschüsse mit Umsatzsteuer, weil sie darin verdeckte Leistungsentgelte sehen. Für Zuwendungsempfänger wie auch für Zuwendungsgeber entsteht dadurch eine große Rechtsunsicherheit. Die Bundesregierung ist deshalb aufgefordert, diesen Konflikt zeitnah zu lösen und die gebotene Rechtssicherheit herzustellen.¹⁹

9. Nebenzwecksprivileg

Nach ständiger Rechtsprechung²⁰ ist es Idealvereinen erlaubt, sich auch wirtschaftlich zu betätigen. Diese unternehmerische Betätigung (sog. Nebenzweckprivileg) gefährdet den Status des Vereins nicht, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Gegenwärtig bestehen zunehmende Unsicherheiten über die Eintragungsfähigkeit von Vereinen mit wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben, hierbei ist insbesondere der Sozialbereich betroffen. So bezweifeln Zivilgerichte²¹ z.B. zunehmend, ob Idealvereine, die als gemeinnütziger Verein eine Kindertagesstätte betreiben, sich überhaupt in der richtigen Rechtsform befinden. Um den Idealvereinen diese Rechtsunsicherheit zu nehmen, bedarf es einer Präzisierung des sog. Nebenzweckprivilegs dahingehend, dass die Unterhaltung eines steuerbegünstigten Zweckbetriebes kein Hinderungsgrund für eine Eintragung darstellen kann.

¹⁷ BFH, Urteil vom 27. November 2008 – V R 8/07 sowie Urteil vom 18. Dezember 2008 – V R 38/06.

¹⁸ UStAE, Abschnitt 10.2.

¹⁹ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts, NDV 2009, 525.

²⁰ BGHZ 85, 92 f.; BVerwGE 105, 316.

²¹ KG Berlin, Beschluss vom 20. Januar 2011 – 25 W 35/10 sowie KG Berlin, Beschluss vom 18. Januar 2011 – 25 W 14/10.