

Rechtssicherheit für eine politisch aktive Zivilgesellschaft – Forderungen zur Reform des Gemeinnützigkeitsrechts

November 2019

ENTWICKLUNGSPOLITISCHE NRO MISCHEN SICH EIN – ZUM WOHL DER ALLGEMEINHEIT

Weltweit setzen sich Initiativen, Aktivist_innen und soziale Bewegungen dafür ein, dass Gesellschaften demokratischer, gerechter und ökologisch und sozial nachhaltiger werden. Sie werden von entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Deutschland unterstützt, die sich sowohl hier im Land als auch in internationalen Prozessen für gesellschaftliche und politische Veränderungen einsetzen. Denn nachhaltige Entwicklung und gerechte Globalisierung lassen sich nur mithilfe eines gesellschaftlichen und politischen Wandels erreichen.

Entwicklungspolitische NRO leisten unter anderem wichtige Beiträge zum Klimaschutz, indem sie Menschen im globalen Süden bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels unterstützen. Gleichzeitig fordern sie von der deutschen Regierung die Einhaltung der Klimaziele und die Schaffung der dafür notwendigen politischen Rahmenbedingungen. Gemeinsam mit lokalen Partnerorganisationen bekämpfen deutsche NRO Hunger und Armut, verringern soziale Ungleichheiten und verbessern mit ihrer Arbeit konkret die Lebensbedingungen vieler Menschen im globalen Süden. NRO sehen es dabei als ihre zentrale Aufgabe an, deutlich zu machen, in welchen Bereichen sich politisches Handeln in Deutschland negativ auf andere Teile der Welt auswirkt. Entwicklungspolitische NRO treten deshalb in Deutschland zum Beispiel für nachhaltige Agrarpolitik, fairen Handel, Steuergerechtigkeit und Einhaltung der Menschenrechte in Unternehmen ein.

STELLUNGNAHME

Durch ihre Arbeit mit Partner_innen im globalen Süden können entwicklungspolitische und humanitäre NRO die Perspektiven der Menschen in diesen Ländern in gesellschaftliche Debatten in Deutschland einbringen. Sie machen auf Missstände aufmerksam und bereichern mit ihrer spezifischen Expertise gesellschaftliche und politische Diskussionsprozesse. Durch entwicklungspolitische Bildungsarbeit sensibilisieren sie Menschen für globale Zusammenhänge und fördern Engagement und politische Teilhabe. Damit übernehmen sie wichtige Aufgaben in unserer demokratischen Gesellschaft.

DEUTSCHLAND MUSS IN DER KRISE DER DEMOKRATIE MIT GUTEM BEISPIEL VORANGEHEN

Zivilgesellschaftliche Stimmen werden weltweit zunehmend diskreditiert, unterdrückt oder ganz zum Schweigen gebracht. NRO, unter ihnen viele Partnerorganisationen von VENRO-Mitgliedern, die sich für Menschenrechte, Umweltschutz oder soziale Gerechtigkeit einsetzen, werden in ihren Ländern von staatlichen Stellen in ihrer Arbeit behindert oder ganz verboten. Der State of Civil Society Report 2018 des globalen Netzwerks CIVICUS bezeichnet den Handlungsraum der Zivilgesellschaft in über der Hälfte aller Staaten als beschränkt, unterdrückt oder geschlossen.

Auch in Europa, das bisher als Bollwerk der Demokratie galt, erfasst CIVICUS zunehmend solche Tendenzen. In zwölf der 28 EU-Staaten gibt es beispielsweise Beeinträchtigungen der Arbeit von Journalist_innen, Menschenrechtsaktivist_innen oder NRO.

Deutschland ist international nach wie vor ein gutes Beispiel für funktionierende zivilgesellschaftliche Teilhabe. Im Koalitionsvertrag bekräftigt die Bundesregierung, sich „entschlossen gegen die zunehmende und gezielte Einschränkung von Zivilgesellschaft zu wenden“. Gleichzeitig strebt sie an, „zivilgesellschaftliches Engagement und [...] Ehrenamt zu fördern und zu stärken“ und in diesem Zusammenhang das Gemeinnützigkeitsrecht zu verbessern.

Doch es mehren sich auch in Deutschland Vorstöße im politischen Raum, politisch aktiven zivilgesellschaftlichen Organisationen die Arbeit zu erschweren – sei es durch Infragestellung ihres Status der Gemeinnützigkeit, durch Diffamierungen, Kürzung von Fördermitteln oder durch Einschränkungen ihrer Klagebefugnisse.

Die Aberkennung der Gemeinnützigkeit von Organisationen wie dem globalisierungskritischen Netzwerk Attac oder der Kampagnenorganisation Campact sind in diesem Zusammenhang verheerende Signale. Sie verunsichern politisch aktive zivilgesellschaftliche Organisationen. Denn der steuerrechtliche Status der Gemeinnützigkeit ist in Deutschland eine wesentliche Voraussetzung für steuerliche Begünstigungen sowie für den Empfang steuerbegünstigter Spenden. Darüber hinaus ist die Anerkennung als „gemeinnützige Organisation“ oft eine Voraussetzung dafür, öffentliche und private Fördermittel zu erhalten. So wird der Status der Gemeinnützigkeit über die steuerlichen Begünstigungen hinaus zu einem Gütesiegel der NRO.

Die Unsicherheit wird verstärkt, da die Gemeinnützigkeitsbescheide der Finanzämter nur „unter dem Vorbehalt der Nachprüfung“ ergehen. Ändert sich die Einschätzung des Finanzamts, kann die Gemeinnützigkeit rückwirkend für die letzten zehn Jahre entzogen werden. Es drohen die Nachversteuerung der Einnahmen und die Spendenhaftung – und damit Nachzahlungen, die ein Vielfaches des Jahresbudgets der jeweiligen Organisation betragen können.

Neben der Gefahr einer restriktiven Handhabung der Finanzverwaltung kann allein die Verunsicherung in Bezug auf die Rechtslage zu einer Selbstzensur gemeinnütziger Organisationen führen. Aktionen oder Stellungnahmen zu tagespolitischen Themen werden eingeschränkt oder unterbleiben ganz – und dies zu einer Zeit, in der Deutschland in der weltweiten Krise der Demokratie mit gutem Beispiel vorangehen sollte.

RECHTSSICHERHEIT FÜR POLITISCH TÄTIGE ORGANISATIONEN SCHAFFEN

Der Zweckkatalog für Gemeinnützigkeit in der Abgabenordnung ist nicht mehr zeitgemäß und muss ergänzt werden.

Der Gesetzgeber hat in Paragraph 52 Absatz 2 der Abgabenordnung (AO) eine Reihe von steuerbegünstigten Zwecken festgelegt. Nur wenn ein Verein laut seiner Satzung einen oder mehrere dieser Zwecke verfolgt, wird er vom Finanzamt als gemeinnützig anerkannt. Zu den konkret genannten Zwecken gehören unter anderem die Förderung der Entwicklungszusammenarbeit, die Förderung des Naturschutzes oder die Förderung der

Hilfe für politisch, rassistisch oder religiös Verfolgte. Viele Zwecke, die offensichtlich dem Gemeinwohl dienen, wie etwa die Förderung von Grundrechten, Frieden, sozialer Gerechtigkeit oder Klimaschutz, gehören bisher nicht dazu.

Politische Betätigung ist ein zentrales Mittel zur Förderung gemeinnütziger Zwecke.

Die Finanzverwaltung und der Bundesfinanzhof (BFH) vertreten den Standpunkt, dass der Zweckverfolgung durch nichtpolitische Aktivitäten grundsätzlich Priorität einzuräumen ist. Die unmittelbare Einwirkung auf politische Parteien und die staatliche Willensbildung muss gegenüber der Förderung des gemeinnützigen Zwecks mit anderen Mitteln „weit in den Hintergrund“ treten.¹

Entwicklungspolitische Organisationen, die gemeinnützig sind, dürfen sich also für die Verwirklichung ihrer Satzungszwecke politisch betätigen², solange ihr politisches Engagement nicht im Mittelpunkt ihrer Arbeit steht. Dies stellt der Bundesfinanzhof unter anderem in seinem Urteil zur Beteiligung des BUND Hamburg an der Initiative „Unser Hamburg – unser Netz“ am Beispiel des Zweckes Umweltschutz fest und schreibt, dass „die politische Einflussnahme [...] die anderen von der Körperschaft entfalteteten Tätigkeiten jedenfalls nicht weit überwiegen [darf]“.

¹ AEAO (Anwendungserlass zur Abgabenordnung) Nr. 15 zu § 52: „Eine politische Tätigkeit ist danach unschädlich für die Gemeinnützigkeit, wenn eine gemeinnützige Tätigkeit nach den Verhältnissen im Einzelfall zwangsläufig mit einer politischen Zielsetzung verbunden ist und die unmittelbare Einwirkung auf die politischen Parteien und die staatliche Willensbildung gegenüber der Förderung des gemeinnützigen Zwecks weit in den Hintergrund tritt. Eine Körperschaft fördert deshalb auch dann ausschließlich ihren steuerbegünstigten Zweck, wenn sie gelegentlich zu tagespolitischen Themen im Rahmen ihres Satzungszwecks Stellung nimmt. Entscheidend ist, dass die Tagespolitik nicht Mittelpunkt der Tätigkeit der Körperschaft ist oder wird, sondern der Vermittlung der steuerbegünstigten Ziele der Körperschaft dient (BFH-Urteil vom 23.11.1988, I R 11/88, BStBl 1989 II S. 391).“

² BFH-Urteil vom 20.03.2017 (Rn. 76): „Eine gemeinnützige Körperschaft darf die von ihr verfolgten Zwecke auch einseitig vertreten, in den gesellschaftlichen Diskurs einbringen und in ihrer subjektiven Abwägung höher als andere Ziele gewichten. ... Die endgültige Abwägung zwischen den widerstreitenden Zielen obliegt ohnehin nicht der Körperschaft, sondern den politischen Entscheidungsträgern, an die das Anliegen herangetragen wird, bzw. im Falle eines Volksbegehrens der Gesamtheit der abstimmenden Bürger.“

Ein entwicklungspolitischer Verein, der sich also überwiegend oder ausschließlich politisch betätigt, riskiert die Gemeinnützigkeit zu verlieren, auch wenn dieses Engagement offensichtlich der konkreten Zweckverfolgung dient. Hinzu kommt, dass eine Bemessung und Abgrenzung des politischen Engagements gegenüber anderen Aktivitäten in der Praxis schwierig ist.

Politisches Engagement zu aktuellen Themen außerhalb des Satzungszweckes muss möglich sein.

Zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligen sich auch über ihre konkreten Satzungszwecke hinaus an aktuellen gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen und übernehmen damit eine wichtige Rolle in unserer Demokratie. Aufgrund der aktuellen Rechtslage ist ihre Gemeinnützigkeit gefährdet, wenn ihr politisches Engagement über ihre gemeinnützigen Zwecke hinausgeht, denn die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs definiert enge Grenzen. Nach dem Urteil zum Fall Attac sind tagespolitische Äußerungen und Beiträge zur politischen Willensbildung nur dann mit der Gemeinnützigkeit vereinbar, „wenn dies der Verfolgung eines der in § 52 Abs. 2 AO ausdrücklich genannten Zwecke dient“.³ Somit können tagespolitische Äußerungen zu Themen, die nicht offensichtlich mit einem konkreten Satzungszweck verbunden sind, zum Verlust der Gemeinnützigkeit führen. Die Entscheidung darüber liegt im Ermessen des zuständigen Finanzamts und kann je nachdem, wie eng dessen Zweckdefinition ist, sehr unterschiedlich ausfallen.

³ BFH-Urteil vom 10.1.2019, V R 60/17, 1. Leitsatz

FORDERUNGEN

Politische Willensbildung ist in modernen Demokratien schon lange nicht mehr nur Sache der Parteien. Langfristig braucht es eine breite gesellschaftliche Debatte über ein modernes Verständnis der Rolle der Zivilgesellschaft in der Demokratie und ein Gemeinnützigkeitsrecht, das dieses reflektiert. Kurzfristig setzt sich VENRO für eine Änderung der Abgabenordnung ein, um die bestehenden Rechtsunsicherheiten, die auch entwicklungspolitische Organisationen betreffen, zu beseitigen.

Wir fordern von der Bundesregierung und den Abgeordneten des Deutschen Bundestags:

- 1) Die Erweiterung der Liste der gemeinnützigen Zwecke in § 52 Abs. 2 AO

Viele Bereiche, in denen sich NRO zum Wohle der Allgemeinheit engagieren, finden sich nicht in der Liste gemeinnütziger Zwecke in § 52 Abs. 2 AO. Die Liste sollte daher um folgende Punkte ergänzt werden: Förderung der Wahrnehmung und Verwirklichung von Grundrechten, Frieden, soziale Gerechtigkeit, Klimaschutz, informationelle Selbstbestimmung, Menschenrechte und Gleichstellung der Geschlechter.

- 2) In § 58 AO muss aufgenommen werden, dass politische Betätigung unschädlich für den Status der Gemeinnützigkeit ist.

- a) Um zu verhindern, dass ausschließlich oder überwiegend politisch agierende Entwicklungsorganisationen mittel- oder langfristige ihre Gemeinnützigkeit riskieren könnten, ist es notwendig, in § 58 AO, der steuerlich unschädliche Betätigungen festhält, folgenden Passus einzufügen:

[Die Steuervergünstigung wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass]

11. eine Körperschaft ihre steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke durch die Einflussnahme auf die politische Willensbildung und die Gestaltung der öffentlichen Meinung verfolgt.

STELLUNGNAHME

- b) Um sicherzustellen, dass sich entwicklungspolitische und humanitäre NRO in begrenztem Umfang zu aktuellen politischen Entscheidungen und gesellschaftlichen Entwicklungen auch außerhalb ihrer konkreten Satzungszwecke rechtssicher äußern und betätigen dürfen, ist es notwendig, in § 58 AO folgenden Passus einzufügen:

[Die Steuervergünstigung wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass]

12. eine Körperschaft sich zur Förderung steuerbegünstigter Zwecke an der politischen Willensbildung und der Gestaltung der öffentlichen Meinung beteiligt, sofern diese Tätigkeit auch in Ansehung der dafür eingesetzten Mittel im Vergleich zu ihrer steuerbegünstigten satzungsmäßigen Tätigkeit von untergeordneter Bedeutung ist.

- 3) Das Bundesfinanzministerium sollte in einem ersten Schritt im Anwendungserlass klarstellen, dass Beiträge zur politischen Willensbildung sowie eine kritische Bewertung tagespolitischer Themen, die über den unmittelbaren gemeinnützigen Zweck einer Körperschaft hinausgehen, für den Status der Gemeinnützigkeit unschädlich sind.

Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe
deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)

Stresemannstr. 72

10963 Berlin

Tel.: 030 2639299-10

E-Mail: sekretariat@venro.org

Redaktion:

Katharina Stahlecker

Berlin, November 2019