



Wer kollektiv ein Ziel verfolgt, das nicht eigenen wirtschaftlichen Zielen, sondern dem allgemeinen Wohl dient, den kann der Staat als gemeinnützig (oder mildtätig oder kirchlich) anerkennen und damit von der Pflicht befreien, Steuern zu zahlen. Diese 100 Jahre alte Regelung im Steuerrecht wird im Grundsatz selten diskutiert. Und wenn, geht es meist um eher skurrile Einzelheiten, etwa, ob Hundesport und Modellflug befreit sein sollen. Solcherlei Details tauchen regelmäßig auf, wenn am gemeinnützigen Sektor Kritik geübt werden soll. Gelegentlich kommt noch irgendein Skandal in einer der rund eine Million als gemeinnützig anerkannten Organisationen dazu. Kaum diskutiert wird, welche Ziele überhaupt steuerbefreit sein sollten und welche Kriterien dafür anzulegen sind. Über die Frage, wer darüber zu befinden hat, wird gar nicht gesprochen.

Wem nützt die Gemeinnützigkeit?

Knut Bergmann und Rupert Graf Strachwitz

Bis in die 1990er-Jahre sind Organisationen mit immer neuen Zielen in den Genuss der ursprünglich dem Wohlfahrtswesen vorbehaltenen Steuerbefreiung gekommen – schon um 1914 der Vereinssport mit der Begründung, dieser trage zur Wehrtüchtigung bei, als bisher letztes großes Ziel der Umweltschutz. Nur ein einziges Mal ist, vor rund zwei Jahrzehnten, einem großen

Dr. **Knut Bergmann** ist Fellow des Projekts „Neue Vermögenskultur“ der Stiftung neue Verantwortung in Berlin. Zuvor war er im Bundespräsidialamt für das Thema Zivilgesellschaft zuständig.

Dr. **Rupert Graf Strachwitz** ist Vorstand der Maecenata Stiftung in Berlin und war bis 2011 geschäftsführender Gesellschafter der Maecenata Management GmbH, München.

Kontakt
rsf@maecenata.eu

Seit einigen Jahren wird intensiv für eine größere Verantwortlichkeit der Bürgerinnen und Bürger geworben. Der Staat, so die überfällige Erkenntnis, kann nicht und soll auch nicht für alles zuständig sein. Das heißt aber: Bürgernengagement und Zivilgesellschaft sind nicht nur Koproduzenten sozialer Dienstleistungen, sondern aktive Mitgestalter des Gemeinwohls. (photocase)

Bereich, dem sozialen Wohnungsbau, die Steuerbefreiung entzogen worden – zu Recht, denn der Mangel an bezahlbarem Wohnraum war im Wesentlichen behoben. Neue Ziele wurden fast immer auf politischen Druck dem Katalog hinzugefügt, selten auf sachlicher Grundlage. Nur als Ausnahme umfasst die Steuerfreiheit neben Dienstleistungen auch das Eintreten für ein Ziel in Form von Kampagnen. Gemeinnutz ist gleich Staatsnutz, so interpretiert es die Finanzverwaltung. Transparente Mechanismen für die Aufnahme, Überprüfung und Streichung sind nicht existent.

Die Definitionshoheit liegt allein beim Staat. Sie hat sich aus der zivilrechtlichen Aufsicht einer Obrigkeit über jede Form von kollektiver oder öffentlicher Betätigung entwickelt. Aus der ‚Vereins-‘ oder ‚Stiftungspolizey‘ (!) des 19. Jahrhunderts auf der einen Seite und dem um 1900 entstandenen Anspruch des Staates, grundsätzlich alles – und zwar erstmals erheblich – zu besteuern, auf der anderen, entstand auch das Verfahren der Steuerbefreiung mittels eines hoheitlichen Gnadenaktes, der bis heute in der Terminologie ‚Steuerbegünstigung‘ oder sogar ‚Vergünstigung‘ fortlebt. Während vordem die Steuerpflicht zu definieren war, war es nunmehr die Befreiung. Sie wurde gewährt, wenn der fiskalische, allenfalls der politische Nutzen größer erschien als der Steuerausfall. Das pfadabhängige System entspricht einer modernen Zivilgesellschaft ebenso wenig wie den Erfordernissen einer demokratischen Kontrolle über die Besteuerung der Bürger.

Auch wenn in der Praxis vieles anders geworden ist, hat doch manches aus dieser Betrachtungsweise überlebt. Die ‚Nationale Engagementstrategie‘, vom Bundesfamilienministerium zusammengetragen und vom Bundeskabinett im Oktober 2010 beschlossen, lässt erkennen, welche „steuerbegünstigten“ Organisationen auch heute noch dem Staat genehm sind, nämlich diejenigen, die mithilfe von Engagierten (vulgo: Ehrenamtlichen) und von Spenden Dienstleistungen erbringen, die der Wohlfahrtsstaat gar nicht (mehr) oder nur zu erheblich höheren Kosten erbringen könnte. Unliebsamen Organisationen hingegen wird schon mal mit dem Entzug des angeblichen Privilegs gedroht. Solcherlei Drohungen richten sich gegen Themenanwälte à la Greenpeace und Robin Wood, aber beispielsweise auch gegen Demonstranten gegen das Stuttgarter

Bahnhofsprojekt. Übersehen wird dabei, dass sich viele der an diesen Protesten beteiligten Gruppen nie um das Steuerprivileg bemüht hatten.

In der Praxis verzichten tatsächlich viele Initiativen wegen der damit verbundenen staatlichen Gängelung auf die Steuerbefreiung. Sie tun das einerseits leichten Herzens, da sie ohnehin keine Gewinne erwirtschaften, andererseits aber doch mit Schmerzen, weil die Zuwendungen, die sie brauchen, von den Spendern dann steuerlich nicht abgesetzt werden dürfen. Viele Organisationen können gar nicht darauf verzichten, weil von dem Etikett „gemeinnützig“, das ihnen das Finanzamt gewährt, eine Reihe von ganz anderen Beziehungen zum Staat abhängig ist, auf die sie angewiesen sind – beispielsweise der Zugang zum gemeindlichen Vereinsheim oder die Beteiligung an bestimmten Ausschreibungen.

Nimmt man die Selbstorganisation einer zivilgesellschaftlichen Arena ernst, so ist solcherlei Fremdbestimmung problematisch. Manchen wird ein Privileg gewährt, auch wenn der Gemeinwohlbezug zweifelhaft ist, anderen wird es verwehrt oder erschwert, obwohl sie unbestritten der Gemeinschaft nützen. Die prinzipielle Frage, was der Staat des 21. Jahrhunderts eigentlich besteuern sollte, wird ausgeklammert. Nicht wenige Organisationen nehmen die Ungleichbehandlung in Kauf, weil sie das überholte System nicht ändern können. Die alte Frage, ob der selbstverständlich steuerpflichtige Bäckermeister nicht mehr für das Gemeinwohl tut als manche steuerbefreite Organisation, ist damit noch gar nicht berührt. Ähnliches gilt für die zunehmend häufigen Ansätze, Gemeinwohl und wirtschaftliche Interessen intelligent miteinander zu verknüpfen. Moderne Sozialunternehmer streben den nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg ihrer Gemeinwohlunternehmen an – und eben nicht die steuerliche Ausnahmesituation.

Die Grundsatzfragen bleiben. Gewiss haben die Bürger dem Staat das zwangsweise Eintreiben von Steuern zur Finanzierung von Aufgaben für das Gemeinwohl zugestanden – angesichts der oft eklatanten Fehlallokation von Steuergeldern nicht gerade mit Begeisterung. Aber leitet sich daraus die Kompetenz der Steuereintreiber her, Gemeinnützigkeit im Einzelfall anzuerkennen oder zu verweigern? Die Neigung, das freiwillige Engagement von Bürgern als

Sozialstaatssubstitut zu missbrauchen, weckt Zweifel, dass es ausschließlich um die Mehrung des Gemeinwohls geht. Zugespitzt gefragt: Nützt die formelle Gemeinnützigkeit am Ende vielleicht weniger dem Gemeinwohl als spezifischen Interessen, die im Machtgefüge des politisch-administrativen Systems einen bestimmten Platz haben? Sie gehört jedenfalls auf den gesellschaftlichen Prüfstand.

Ordnungspolitisch führt die bestehende Gesetzeslage und Befreiungspraxis nämlich nicht selten zu angreifbaren Ergebnissen. Ein Vorstoß, den Sportvereinen die Steuerbefreiung zu entziehen, käme einem politischen Harakiri gleich. Und das, obwohl diese Befreiung im internationalen Vergleich eine große Ausnahme darstellt, der ursprüngliche Grund der Wehertüchtigung gewiss nicht mehr gilt und für die meisten Sportler sicher nicht ein abstraktes Gemeinwohl im Vordergrund steht. Ihnen geht es eher um Gesundheit, Freizeitbeschäftigung, Freude und Freunde – alles legitime Ziele, die im selbstverständlich steuerpflichtigen Fitness-Center auch erreicht werden. Demgegenüber sind die Bemühungen von Sportvereinen, Jugendliche von der Straße zu holen, ihnen sinnstiftende Betätigung zu ermöglichen und über ein aktives Vereinsleben zur Integration beizutragen, erstrangige Gemeinwohlziele – sofern sie tatsächlich verfolgt werden. Worin aber unterscheiden sich die Sportvereine darin von den Laienchören, -orchestern und -theatergruppen, denen unter Hinweis auf ihren Freizeitcharakter nur eine eingeschränkte Gemeinnützigkeit zugestanden wird? Der zivilgesellschaftliche Mehrwert – der Beitrag zu Inklusion und Partizipation, zum sozialen Kitt unserer Gesellschaft – wird als Bewertungsmaßstab kaum herangezogen. Und wie sollten Finanzbeamte ihn auch beurteilen können?

Ein anderer Fall ist der Gemeinwohlbezug mancher großer Stiftungen, zu deren erklärten Zielen auch gehört, ein Wirtschaftsunternehmen vor fremden Einflüssen zu schützen oder die mittels der Veröffentlichung von zweifelsohne wichtigen, qualitätvollen und wirksamen Studien zugleich ein Unternehmen positiv assoziieren und dadurch zu dessen Erfolg beitragen. Geschickte Advokaten haben über Stimmrechtsverlagerungen, Testamentsvollstreckungen oder Rechtskonstruktionen wie der Kommanditgesellschaft auf Aktien steu-

eroptimierte Verknüpfungen zwischen wirtschaftlichen und Gemeinwohlinteressen hergestellt, an die vor 100 Jahren bestimmt noch niemand gedacht hatte. Fraglich ist genauso, ob es tatsächlich dem Gemeinwohl dient, wenn Mäzene sich kleine Denkmale setzen und für oft nicht mehr als tagesaktuelle Ziele Stiftungen „für die Ewigkeit“ gründen – mit allen Kostenfolgen durch eigene Rechnungswerke und Geschäftsführungen. Oder sollte dieser Pluralismus doch dazu dienen, die beste Lösung zu entwickeln und verkrustete Strukturen zu entmachten?

Weitere Fragen schließen sich an: Etwa, ob tatsächlich jede Bürgerinitiative dem Gemeinwohl förderlich ist – insbesondere dann, wenn sie aus Bürgern besteht, die beispielsweise den Ausbau einer Straße, an der sie wohnen, verhindern oder fördern wollen? Wenn sie dort aktiv wird, wo die legitime repräsentative Demokratie zu einem missfallenden Entschluss gekommen ist? Ist eine solche Initiative in jedem Fall Ausdruck einer zivilgesellschaftlichen Handlungslogik, wonach unsere Demokratie auch nicht perfekt ist, nicht immer sachgerecht entscheidet, komplexe Problemlagen nicht überblickt, Macht oder wirtschaftliche Interessen Einzelner über das Gemeinwohl stellt und immer wieder der Kontrolle durch engagierte Bürger, gegebenenfalls sogar des Widerstands, bedarf?

Und wie steht es mit den Wohlfahrtsverbänden, die zu den größten Arbeitgebern Europas gehören und bei vielen Tätigkeiten im Wettbewerb zu steuerpflichtigen Anbietern stehen? Die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof versuchen seit Jahren mit nur mäßigem Erfolg, in diesem Bereich das in den Europäischen Verträgen verankerte Gebot der Wettbewerbsgerechtigkeit durchzusetzen. Der Gemeinwohlbezug eines Altenheims, Krankenhauses oder Kindergartens steht gewiss völlig außer Frage. Es ist aber zu bezweifeln, dass die steuerliche Gemeinnützigkeit das geeignete Instrument ist, um diesen Bezug zu würdigen und zu fördern.

Gewiss geschieht unter dem Schirm der Gemeinnützigkeit in seiner jetzigen Form viel Gutes für unsere Gesellschaft. Viele Menschen sind selbst im reichen Deutschland – und weltweit ohnehin – auf die Hilfe angewiesen, die nur

mit Spenden anderer finanziert und von kompetenten, als gemeinnützig anerkannten Hilfsorganisationen gewährt werden kann. Viele Ideen, die unsere Gesellschaft voranbringen, werden geboren und umgesetzt, weil Initiativen unter diesem Schirm gedeihen. Dass Deutschland eine stabile Demokratie ist, verdanken wir auch dem reichen zivilgesellschaftlichen Leben, das sich, von der Gemeinschaft steuerlich privilegiert, entfalten konnte.

Aber die Grenzen und Mängel dieses Systems sind unübersehbar geworden. Dafür ist – neben der Beobachtung, dass sehr viel für das Gemeinwohl außerhalb dieses Systems geschieht – das schon seit 20 Jahren stagnierende Spendenaufkommen ein deutliches Indiz. Trotz erheblich gestiegenem Volkvermögen, einem inzwischen hoch professionellen Fundraising-Spezialistentum und einem Bevölkerungszuwachs von immerhin einem Fünftel durch die deutsche Einheit, wird – von Sondereinflüssen wie einem Tsunami abgesehen – kaum mehr steuerwirksam gespendet als 1990. Jeder Amerikaner gibt im Durchschnitt nach Schätzungen des Maecenata Instituts etwa das Sechsfache; die Zuwendungen an seine Kirche, die hierzulande weitgehend von der Kirchensteuer lebt, sind dabei noch nicht berücksichtigt. Interessanterweise ist bisher nicht einmal darüber nachgedacht worden, ob eine Systematik mit dem Umverteilungsprinzip unseres Steuersystems vereinbar ist, die infolge des Abzugs von Spenden vom steuerpflichtigen Einkommen den Steuerzahlern einen prozentual höheren Spendenabzug zubilligt, die wegen der Progression prozentual mehr Steuern zahlen.

Seit einigen Jahren wird intensiv für eine größere Verantwortlichkeit der Bürgerinnen und Bürger geworben. Der Staat, so die überfällige Erkenntnis, kann nicht und soll auch nicht für alles zuständig sein. Das heißt aber: Bürgerengagement und Zivilgesellschaft sind nicht nur Koproduzenten sozialer Dienstleistungen, sondern aktive Mitgestalter des Gemeinwohls. Hierfür taugt der alte Rahmen nicht mehr. Wir brauchen ein grundlegendes Nachdenken zum Beispiel darüber, ob es bessere Kriterien für die Gemeinnützigkeit gäbe, eine bessere Systematik für den Spendenabzug, bessere Methoden, um gewinnorientierte von nicht gewinnorientierten Unternehmen zu unterscheiden, den gesellschaftspolitischen Nutzen mehr zu fördern, neuen, kreativen Gruppen

besser zu helfen. Die viel gelobten Reformen seit 2000 haben, so gesehen, noch nichts geändert.

Für eine echte Reform fehlen allerdings einige Voraussetzungen. Die wissenschaftliche Befassung mit Zivilgesellschaft, Bürgerengagement und Gemeinnützigkeit wird an staatlichen Hochschulen noch zu wenig gepflegt. Die großen staatlichen und halbstaatlichen Förderprogramme, etwa die Deutsche Forschungsgemeinschaft, widmen ihr keine Aufmerksamkeit. Ebenso wenig hat gemeinnütziges Handeln Eingang in die Lehrinhalte staatlicher Schulen gefunden – anders als an manch privater Einrichtung, wo Engagement selbstverständlich zum schulischen Begleitprogramm gehört. Bürgerschaftliches Engagement von Schülern, Eltern und Lehrern ist im Gegenteil oft wenig beliebt. Für Umwelt, Gesundheit und viele andere Themen, für die gesetzliche Rahmenbedingungen und administrative Maßnahmen von Bedeutung sind, unterhält der Staat seit Jahrzehnten Fachbehörden. Für den Bereich der Gemeinnützigkeit fehlt eine solche Einrichtung. Die bevorstehende Umbenennung des bisherigen Bundesamts für den Zivildienst in Bundesamt für zivilgesellschaftliche Aufgaben bietet dafür gewiss keinen Ansatz. Großbritannien ist hier weiter; die ‚Charity Commission‘ trägt wesentlich zur Transparenz gemeinnützigen Handelns und zu einer sachgerechten Behandlung der Thematik auf staatlicher Seite bei. In Deutschland, so scheint es, wird eine Auseinandersetzung in der Sache auf staatlicher Seite offenbar nicht gewünscht.

Das größte Defizit besteht jedoch im fehlenden öffentlichen Diskurs. Solange es keinen verstärkten öffentlichen Druck und verbindliche Regeln dafür gibt, dass jeder, der behauptet, dem allgemeinen Wohl zu dienen, auch gezwungen ist zu sagen, worin dieser Dienst besteht, wie er ihn finanziert und wie er entscheidet, wird es bei diesem unbefriedigenden Zustand bleiben. Alle Versuche, Gemeinnützigkeit mit mehr Transparenz zu verbinden, sind bisher an der Unverbindlichkeit der Anforderungen und den Interessen derer gescheitert, die gerne intransparent bleiben wollen.

Wem also nützt die Gemeinnützigkeit? Ist sie mehr als ein Steuerungsvehikel unseres traditionsbewussten politisch-administrativen Systems? Ist sie mit dem Wohlergehen unserer Gesellschaft, mit den Problemen der Inklusion, der

politischen Partizipation, der Schöpfung von sozialem Kapital, der Förderung von bürgerschaftlichem Engagement so eng verknüpft, wie das erforderlich wäre? Die Antwort lautet zweifelsohne: nein. Die wenigen Versuche, daran etwas zu ändern, waren wenig erfolgreich. Nicht einmal der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium, der 2005 ein brisantes, wenn auch in vielen Einzelheiten nicht weiterführendes Gutachten veröffentlicht hat, vermochte ein Problembewusstsein zu schaffen und einen breiten Diskurs anzustoßen. Mit der plakativen Aussage des nicht einmal fachlich zuständigen Arbeitsministers „An unseren Vereinen wird nicht geschnippelt“ als Schlagzeile einer Boulevardzeitung wurde die Diskussion im Keim erstickt. Franz Müntefering machte auch hier seinem Ruf als Traditionalist alle Ehre. Allerdings ist dieses Verständnis von Zivilgesellschaft durchaus parteiübergreifend. Das ist umso bedenklicher, als sich gemeinwohlorientiertes Handeln zunehmend aufspaltet in einen traditionalistischen Sektor staatlich anerkannter Gemeinnützigkeit, der steuerbefreit, aber immer stärker von Steuergeldern und damit vom Willen der staatlichen Verwaltung abhängig ist, und einen zukunftsorientierten freiheitlichen Sektor unabhängiger Gemeinwohlorientierung, der nicht steuerbefreit, aber autonom ist. Ob die Gemeinnützigkeit dann letztlich noch irgendjemandem nützt, bleibt offen.