

## Antrag

**der Abgeordneten Lisa Paus, Kordula Schulz-Asche, Britta Haßelmann, Kerstin Andreae, Dr. Gerhard Schick, Dr. Thomas Gambke, Volker Beck (Köln), Ekin Deligöz, Katja Dörner, Kai Gehring, Dieter Janecek, Sven-Christian Kindler, Markus Kurth, Dr. Tobias Lindner, Beate Müller-Gemmeke, Tabea Rößner, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Corinna Rüffer, Elisabeth Scharfenberg, Ulle Schauws und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **Rechtssicherheit für bürgerschaftliches Engagement – Gemeinnützigkeit braucht klare Regeln**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Gemeinnützigkeitsrecht bedarf der Anpassung und Modernisierung, um eine angemessene Rechtssicherheit und die Gleichbehandlung verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure sicherzustellen. Der geltende rechtliche Rahmen und die wenig konkretisierten Vorgaben zur Auslegung der Regelungen sind ursächlich dafür, dass Akteure mit gleichen oder ähnlichen Aktivitäten in dem einen Finanzamt bzw. Bundesland als gemeinnützig gelten, in einem anderen hingegen nicht. Eine Ungleichbehandlung besteht zudem darin, dass den steuerbegünstigten Berufsverbänden die Beeinflussung der politischen Willensbildung ohne Beschränkung erlaubt ist, während gemeinnützige Organisationen bei politischen Äußerungen Gefahr laufen, ihren Gemeinnützigkeitsstatus aberkannt zu bekommen. Eine Aberkennung des Gemeinnützigkeitsstatus vonseiten eines Finanzamts hat einschneidende Folgen, die in vielen Fällen das Aus für eine Organisation bedeuten können. Mit einer modernen und pluralistischen Gesellschaft, in der die Beteiligung aller am politischen Prozess gerade erwünscht ist, ist ein solches Gemeinnützigkeitsrecht nicht in Einklang zu bringen

Politische Tätigkeiten von gemeinnützigen Organisationen im Sinne der Beeinflussung der politischen Willensbildung sind nach heutigem Recht dann mit dem Gemeinnützigkeitsstatus vereinbar, „wenn eine gemeinnützige Tätigkeit nach den Verhältnissen 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.“ So wird es den Steuerbehörden im Anwendungserlass zur Abgabenordnung (Ziff. 15 zu § 52 AO) vorgegeben. Eine Umsetzung dieser Vorgaben obliegt den jeweils zuständigen Finanzämtern. Nicht enthalten sind qualitative oder quantitativ messbare Kriterien, an denen sich alle Beteiligte orientieren können. Das sorgt für Rechtsunsicherheit. Die Möglichkeit, Rechtsmittel gegen eine Entscheidung eines Finanzamts einzulegen, steht zwar grundsätzlich jeder Organisation offen. Praktisch ist das aber nur ein Weg für Organisationen, die jahrelang ohne den Status der Gemeinnützigkeit prozessieren können.

Zur Rechtsunsicherheit trägt auch der Katalog an gemeinnützigen Zwecken (§ 52 Absatz 2 Abgabenordnung) bei. Viele zivilgesellschaftliche Themen werden darin nicht berücksichtigt. Einrichtungen, die sich z. B. für Frieden, Menschenrechte und für die Rechte von Homo-, Bi-, Trans- und Intersexuellen einsetzen, müssen sich andere Zwecke aus der Abgabenordnung zu eigen machen, um als gemeinnützig anerkannt zu werden.

Darüber hinaus stellt der Bundestag fest, dass das Informationsinteresse der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich der Tätigkeiten von gemeinnützigen Organisationen stark zunimmt. Einheitliche und umfassende Publizitäts- und Transparenzvorschriften fehlen bislang. Bürgerinnen und Bürger haben ein berechtigtes Interesse daran, nachzuvollziehen wie eine steuerbegünstigte Organisation ihre Mittel tatsächlich verwendet. Es braucht deshalb mehr Transparenz und Publizität im gemeinnützigen Sektor, auch um dem Anschein entgegenzutreten, gemeinnützige Organisationen könnten ihre Finanzmittel, wie z. B. entgegengenommene Spenden, missbräuchlich verwenden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- 1) zur Verminderung der bestehenden Rechtsunsicherheiten sicherzustellen, dass politische Äußerungen von Vertretern gemeinnütziger Organisationen im Rahmen des verfolgten gemeinnützigen Zweckes grundsätzlich erlaubt sind. Zudem ist eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass bei der Mittelverwendung eine Bagatellgrenze (prozentual und absolut) für politische Tätigkeiten im Sinne der Beeinflussung der politischen Willensbildung festgelegt wird. Die Unterstützung von politischen Parteien bleibt weiterhin verboten;
- 2) den Zweckkatalog nach § 52 Abs. 2 AO grundsätzlich entsprechend der sich im Zeitablauf gewandelten Gegebenheiten zu überarbeiten, zumindest aber um die Zwecke der Förderung der Gleichberechtigung von Lebenspartnerschaften und Trans- wie Intersexueller, von Frieden, Menschenrechten, Demokratie sowie auch der Einrichtung und Unterhaltung des Freifunks (BR-Drs. 107/17) zu ergänzen;
- 3) die Bildung einer Bundesbehörde, vergleichbar mit der „Charity Commission“ in Großbritannien, zu prüfen, die der Zivilgesellschaft beratend unter anderem bei der Frage nach zulässigen politischen Tätigkeiten zur Seite steht, aber auch über die An- und Aberkennung der Gemeinnützigkeit entscheidet;
- 4) zur weiteren Erhöhung der Transparenz und Publizität zudem eine gesetzliche Grundlage für ein öffentlich einsehbares Gemeinnützigkeitsregister zu schaffen, das von der neuen Bundesbehörde betrieben wird. Bestehende Selbstverpflichtungsinitiativen und Transparenzregelungen für den dritten Sektor sollen unter Berücksichtigung der Größenklassen gemeinnütziger Organisationen vereinheitlicht und um grundlegende, verpflichtende Publizitätspflichten ergänzt werden;
- 5) zur verbesserten Rechenschaftspflicht von zivilgesellschaftlichen Organisationen, deren Wirkungsweise und Projekten verstärkt zu erforschen, die öffentliche Förderung an klaren und transparenten Kriterien auszurichten und sich für einen einheitlichen EU-Rahmen für europäische Non-Profit-Organisationen einzusetzen;
- 6) Spenderinnen und Spender vor unseriösen Haus- und Straßensammlungen zu schützen, indem gemeinsam mit den Bundesländern am Aufbau einer bürokratie- und personalarmen Sammlungsaufsicht wie in Rheinland-Pfalz gearbeitet wird.

Berlin, den 30. Mai 2017

**Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion**

## Begründung

Viele gemeinnützige Organisationen in Deutschland sehen sich widersprüchlichen Entscheidungen des Finanzamtes ausgeliefert. Deshalb haben sich so unterschiedliche Organisationen wie „Amnesty international“, „Brot für die Welt“, „terre des hommes“ und 60 andere in einer Allianz zusammengeschlossen, um für mehr Rechtssicherheit zu werben.

Die Rechtsunsicherheit besteht für die Organisationen zum einen darin, dass sie nicht explizit politisch tätig sein dürften. Konkret bedeutet das, dass sie auch nach sorgfältiger Überprüfung der geltenden Rechtslage nicht sicher sein können, dass die Unterstützung einer in ihrem Satzungsbereich inhaltlich verankerten politischen Kampagne ihren Gemeinnützigkeitsstatus nicht gefährdet. Nicht nur „Attac“ hat wegen dieses Vorwurfs zeitweise seine Gemeinnützigkeit verloren, auch beispielsweise der „BUND“ in Hamburg oder die Prostituierten-Beratungsorganisation „Dona Carmen“. Andere Organisationen äußern sich dagegen seit Jahren politisch, ohne dass sie mit der Aberkennung der Gemeinnützigkeit bedroht wurden. So beispielsweise die „Stiftung Familienunternehmen“, die seit Jahren Lobbyarbeit gegen die Wiedereinführung der Vermögensteuer und gegen eine wirksame Erbschaftsteuer macht.

Das zweite Problem besteht darin, dass die Definition von gemeinnütziger Tätigkeit offensichtlich von Finanzamt zu Finanzamt unterschiedlich ausgelegt wird. So wird ein Sozialkaufhaus von einem Finanzamt in Harburg problemlos als gemeinnützig anerkannt, ein anderes nur wenige Kilometer weiter dagegen nur mit Schwierigkeiten. Für das zweite Sozialkaufhaus ist nämlich ein anderes Finanzamt zuständig. Das spricht dafür, dass die Finanzbeamtinnen und Finanzbeamten für die Auslegung des Gemeinnützigkeitsrechtes genauere Anwendungsregeln brauchen.

Zum dritten gibt es Zwecke, die in der Abgabenordnung noch nicht vorgesehen sind. Beispielsweise haben Vereine, die sich für die Durchsetzung der Rechte und die Beratung von homo-, trans- oder intersexuellen Menschen einsetzen, regelmäßig Schwierigkeiten mit der Anerkennung als gemeinnützig. Es hängt wieder am einzelnen Finanzamt oder am einzelnen Finanzbeamten, ob dieser Zweck als gemeinnützig anerkannt wird, da klare Regeln dazu in der Abgabenordnung oder im Anwendungserlass fehlen.

Die gemeinnützigen Organisationen verdienen Rechtssicherheit; sie sind ein Rückgrat des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. Es ist den Vereinen nicht zuzumuten, langjährige Prozesse auf sich zu nehmen, um ihren Gemeinnützigkeitsstatus zu klären. Die Annahme, dass politische Tätigkeit nur im Rahmen von Parteien stattfindet, ist überholt und zudem nicht wünschenswert. Eine lebendige Zivilgesellschaft braucht unterschiedliche Akteure.

Neben Klarheit braucht es aber auch erweiterte Transparenz- und Publizitätsregelungen im Gemeinnützigkeitsrecht. Die gegenwärtigen Regelungen basieren hauptsächlich auf Selbstverpflichtungsinitiativen und Veröffentlichungspflichten gegenüber den Finanzämtern in den unterschiedlichen Bundesländern. Ein einheitliches Format, wie beispielsweise in England und den USA üblich, existiert in vielen Fällen nicht, was die Vergleichbarkeit erheblich erschwert. Der Status der Gemeinnützigkeit und der Geschäftsbericht zum Nachweis derselben sind sowohl nicht öffentlich zugänglich als auch über die derzeit 640 Amtsgerichte in Deutschland verteilt.

Wer umfangreiche steuerliche Privilegien in Anspruch nehmen will, muss seine Gemeinnützigkeit auch nachweisen. Der Status der Gemeinnützigkeit sollte nicht zweckentfremdet werden können oder Missbrauch Vorschub leisten. Es sollte gewährleistet sein, dass weder Vereine mit großen kommerziellen Bereichen, wie der DFB oder der ADAC, noch andere Organisationen mit überwiegend wirtschaftlichen Interessen, sich auf diese Weise steuerliche Vorteile bzw. vorteilhafte Offenlegungspflichten sichern.

Um zu kontrollieren, dass der Gemeinnützigkeitsstatus nicht zum Steuerbetrug genutzt wird, ist ein Gemeinnützigkeitsregister ein guter Weg. Dort sollte für jeden einsehbar sein, welche Organisation als gemeinnützig anerkannt ist und zu welchem Zweck. Ab einer gewissen Größenordnung sollten Jahres- und Finanzberichte der Organisationen in das Register eingestellt werden.

Das würde den Spenderinnen und Spendern mehr Information und damit mehr Sicherheit geben, wenn sie mit ihren Spenden unterstützen wollen. Spenderinnen und Spender sollten auch vor unseriösen Haus- und Straßensammlungen geschützt werden. Durch den Abbau der Landessammlungsgesetze müssen diese nicht mehr angemeldet werden und unterliegen keiner Überprüfung. Deshalb sollte gemeinsam mit den Bundesländern am Aufbau einer bürokratie- und personalarmen Sammlungsaufsicht wie in Rheinland-Pfalz gearbeitet werden.

Die Antrag stellende Fraktion findet es wichtig, dass zivilgesellschaftliche Organisationen sich selbstständig bemühen, Standards zu setzen. In England beispielsweise müssen Non-Profit-Organisationen bereits standardisierte Fragen über Sinn und Zweck ihrer Arbeit stellen und diese auf ihrer Homepage veröffentlichen. Solche Standards zur besseren Vergleichbarkeit machen Sinn, solange sie den Kapazitäten der zivilgesellschaftlichen Organisationen Rechnung tragen. Prominentes Beispiel wären Maßstäbe, wie sie das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen mit seinem Siegel setzt. Die Transparenz der Arbeitsweise zivilgesellschaftlicher Organisationen wäre auch eine sinnvolle Grundlage, die Mechanismen und Wirkungsweisen im Dritten Sektor besser zu erforschen.

Auch die öffentliche Fördermittelvergabe an gemeinnützige Organisationen ist sehr undurchsichtig. Sie führt häufig zu Fehlförderung. Um sie zu verhindern, braucht es einen verlässlichen Förderkriterienkatalog. Dieser sollte im Dialog zwischen öffentlicher Hand und zivilgesellschaftlichen Organisationen entwickelt werden, wie dies beispielsweise in Schweden geschehen ist.

Damit zivilgesellschaftliche Organisationen auf europäischer Ebene kooperieren können, sollte ein einheitlicher EU-Rahmen geschaffen werden. Der deutsche Gemeinnützigkeitsstatus ist beispielsweise ein Konzept, das auch auf EU-Ebene Vorbildcharakter haben kann. Gleichzeitig können Transparenzvorschriften aus den Niederlanden ein Vorbild sein. Ziel sollte es sein, europäische Non-Profit-Organisationen in einem zentralen EU-Register zu führen.