

„Finanzierung der Bürgergesellschaft“ – Erfolgreiche finanzpolitische Ansätze in der aktuellen Legislaturperiode

Zivilgesellschaftspolitik als zentrales Feld der Gesellschaftspolitik

Eine aktive Bürgergesellschaft, bürgerschaftliches Engagement in Vereinen, Religionsgemeinschaften und gesellschaftlichen Organisationen ist für Integration, die Stärkung sozialer Strukturen, Wohlstand und stabile demokratische Strukturen unerlässlich. In der Bürgergesellschaft wächst der „soziale Kapitalstock“ eines Landes. Dabei handelt es sich um einen Kapitalstock des Engagements, des Vertrauens und der freundlichen menschlichen Beziehungen. Es wächst ein kleiner Schatz der Gesellschaft, aus dem die produktive Fähigkeit erwächst, Spannungen auszugleichen, Solidarität zu sichern und konstruktive Diskurse zu organisieren. Für die Politik des Bundesministeriums der Finanzen im Sinne von gesellschaftlicher Tragfähigkeit gilt es daher, übergreifende gute Rahmenbedingungen für dieses bürgerliche Engagement zu schaffen bzw. weiter zu entwickeln. In den letzten Jahren können wir hier auf gute Erfolge verweisen. Gesellschaftliche Mitwirkung zeigt sich u.a. in der Arbeit in Selbsthilfegruppen, der Gründung einer Stiftung oder eines Vereins oder auch in Geld- oder Sachspenden für gemeinnützige Zwecke. Bürgerschaftliches Engagement leisten auch die Freiwilligen, die sich als Lesepaten an Schulen einsetzen, die Krankenbesuche machen oder sich in der Nachbarschaftshilfe engagieren, die im Entwicklungsdienst und in der entwicklungspolitischen Informations- und Bildungsarbeit tätig sind.

Bundesminister Peer Steinbrück hat in dieser Legislaturperiode durch mehrere Initiativen und Vorhaben verdeutlicht, dass finanzpolitische Aspekte einer modernen Zivilgesellschaftspolitik unter seiner Leitung eine besonders wichtige Rolle in der Arbeit des Bundesministeriums der Finanzen spielen. Insbesondere wurde das Gesetzespaket **„Hilfen für Helfer“** auf den Weg gebracht. Mit diesem Gesetz wird bürgerschaftliches Engagement in einem Umfang von rund 490 Mio. Euro pro Jahr steuerlich gefördert. Bundesminister Steinbrück im Februar 2009: „Auf diese Steuereinnahmen verzichte ich gerne“.

Kernelemente des Gesetzes sind:

Anhebung des **Höchstbetrages für die Ausstattung von Stiftungen** mit Kapital von 307.000 € auf 1 Mio. €, ohne Beschränkung auf das Gründungsjahr.

Anhebung der Besteuerungsgrenze für wirtschaftliche Betätigungen gemeinnütziger Körperschaften, der Zweckbetriebsgrenze für sportliche Veranstaltungen und der Umsatzgrenze für die Pauschalierung der Vorsteuer von jeweils 30.678 € auf 35.000 €.

Anhebung des sog. **Übungsleiterfreibetrages** von 1.848 € auf 2.100 € im Jahr

Einführung eines Steuerfreibetrages (sog. **Aufwandspauschale**) für alle Einnahmen von nebenberuflich Tätigen im Dienst oder Auftrag einer KdÖR oder gemeinnützigen Einrichtung zur Förderung steuerbegünstigter Zwecke in Höhe von 500 € im Jahr.

Vereinheitlichung und Anhebung der Höchstgrenze für den Spendenabzug von bisher 5 % bzw. 10 % des GdE auf einheitlich 20 % und Verdoppelung der Alternativgrenze für Spenden aus Unternehmen von 0,2 % auf 0,4 % der Summe der gesamten Umsätze und der im Kalenderjahr aufgewendeten Löhne und Gehälter.

Senkung des Haftungssatzes bei unrichtigen Spendenbestätigungen und fehlverwendeten Spenden und Mitgliedsbeiträgen von 40 % auf 30 %.

Gemeinnützigkeit steht für freiwilliges gemeinwohlorientiertes und nicht auf materiellen Gewinn ausgerichtetes bürgerschaftliches Engagement. Die Bedeutung dieses Engagements hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen und wurde auch von der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ im Auftrag des Bundestages umfassend gewürdigt. Die Bundesregierung hat mit dem „Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements („Hilfen für Helfer“) viele der Vorschläge zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement aufgegriffen.

Konzeption neuer Gesetze und reine Zahlen allein waren es jedoch nicht, die das Finanzministerium bewegt haben, bürgerschaftliches Engagement weiter zu unterstützen. In vielen Begegnungen mit Ehrenamtlichen und entsprechenden Veranstaltungen hat Bundesfinanzminister Peer Steinbrück deutlich gemacht, dass er diejenigen fördern und unterstützen will, die sich für unsere Gesellschaft stark machen und damit mehr tun, als ihr persönliches „Pflichtenheft“ es vorgibt. Darüber hinaus legt Minister Steinbrück als Herausgeber der deutschen Briefmarken den Schwerpunkt in den jährlichen Briefmarkenprogrammen immer wieder auf die Themen „Ehrenamt“ und „bürgerschaftliches Engagement“. Mit den „Plusmarken“ (auch bekannt als „Wohlfahrtsmarken“) und dem Slogan „Gutes tun. Mit Briefmarken helfen“, mobilisiert der Bundesminister der Finanzen jährlich bedeutende Summen für gesellschaftlich sinnvolle Arbeit von Wohlfahrtsverbänden, Sport, Jugend und Umwelt.

Finanzierung der Bürgergesellschaft im Spannungsfeld von Bürgerengagement, Gemeinnützigkeitsrecht und Zuwendungsrecht

Im Zusammenhang mit der im Titel der Tagung „Wer finanziert die Bürgergesellschaft?“ gestellten Frage werden nachfolgend einige finanzpolitische Grundlinien dieses Bereichs aufgegriffen. Zivilgesellschaftliche Aktivität und Organisationen werden natürlich vor allem vom unentgeltlichen Engagement von Bürgerinnen und Bürgern getragen. Hier entstehen die Ideen und Motivationen, die diesen „Dritten Sektor“, jenseits von Staat und Markt tragen und in seiner Dynamik auszeichnen. Weitergehende Aktivität bürgerschaftlichem Engagements erfordert jedoch regelmäßig auch die Mobilisierung von finanziellen Mitteln über Spenden, Stiftungen, wirtschaftliche Tätigkeit oder die Verwendung von öffentlichen Zuwendungen. Bürgerschaftliches Engagement entwickelt sich somit im Spannungsfeld der verbundenen steuerlichen, und gesellschafts- und stiftungsrechtlichen Regelungsbereiche. Hier haben die jüngsten finanzpolitischen Neuregelungen der Bundesregierung schon Vereinfachung und umfangreiche steuerliche Begünstigungen vorgenommen.

Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht

Sowohl das Gemeinnützigkeits- als auch das Spendenrecht verfolgen den Zweck, über eine Steuerfreistellung bestimmter Körperschaften (z.B. Vereine) bzw. über eine steuerliche Entlastung von Spendern und zum Teil auch Zahlern von Mitgliedsbeiträgen den Staat von eigenen Ausgaben zu entlasten. Denn der Staat verzichtet auf die Vereinnahmung von Steuermitteln, wenn und soweit für ihn wichtige Gemeinwohlaufgaben durch private Organisationen übernommen bzw. durch Bürger und Unternehmen unterstützt werden.

Ein wesentliches Organisationsmerkmal der Gemeinnützigkeit im steuerrechtlichen Sinn ist daher der Verzicht auf eigennützige Gewinnverwendung („Not for profit“). Diese Selbstverpflichtung, durch die sich die gemeinnützigen Körperschaften vor allem von der gewinnorientierten Privatwirtschaft unterscheiden, ist nach der Abgabenordnung das wesentliche Kriterium für die Gewährung bedeutender steuerlicher Privilegien. Eine Ausweitung von steuerlichen Privilegien, die gemeinnützigen Körperschaften auch für normale wirtschaftliche Betätigungen gewährt werden (z.B. § 64 Abs. 3 AO) muss auch immer im Hinblick auf Wettbewerbsverzerrungen mit gewinnorientiert arbeitenden Anbietern betrachtet werden. Der Gesetzgeber muss daher abwägen zwischen Verbesserung von Vergünstigungen für wirtschaftliche Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Beachtung des Grundsatzes der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

Des Weiteren ist der steuerliche Abzug von Spenden und Mitgliedsbeiträgen nach den o.g. Grundsätzen nur dann sinnvoll, wenn durch diese Maßnahmen die steuerbegüns-

tigten gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecke tatsächlich erreicht werden. Ist dies nicht der Fall, weil die vereinnahmten Mittel aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen zu anderen Zwecken fehlverwendet wurden, gibt es aus Sicht der Gesamtheit der Steuerpflichtigen keinen rechtfertigenden Grund, die Steuervergünstigungen weiterhin zu gewähren. Im Gemeinnützigkeitsrecht kann daher eine falsche Verwendung von Mitteln zur Aberkennung der Steuerfreistellung von Vereinen, Stiftungen usw. führen. Im Ertragsteuerrecht behalten die Bürger und Unternehmen, die gutgläubig gespendet haben, den Spendenabzug. Der zu Unrecht gewährte Steuervorteil muss aber wirtschaftlich durch eine Haftung des Empfängers der Spenden wieder ausgeglichen werden. Hier steht der Schutz der spendenden Bürgerinnen und Bürger im Vordergrund.

Forderungen in einem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF im Jahr 2006 ist die Bundesregierung nicht gefolgt. Der Beirat von unabhängigen Wissenschaftlern hatte u.a. vorgeschlagen, die gemeinnützigen Zwecke und die steuerlichen Vergünstigungen drastisch einzuschränken. Im Gegenteil, unter der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen wurden Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht durch die Initiative „Hilfen für Helfer“ modernisiert und die verbundenen Steuervergünstigungen erheblich ausgeweitet.

Zuwendungsrecht

Unter Zuwendungen versteht man im Haushaltsrecht (freiwillige) Leistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung bzw. Leistungen der Länder an Stellen außerhalb der jeweiligen Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (§ 23 BHO / LHO). Der Staat (Bund oder Länder) hat an der Erfüllung dieser Aufgaben, die mit den Zuwendungen finanziert werden sollen, ein erhebliches Interesse, weil diese sonst nicht oder nicht im notwendigen Umfang erbracht werden würde. Dieses Interesse wird politisch entschieden und erfolgt durch entsprechende Veranschlagung in den Haushalten. Das Zuwendungsrecht enthält Regelungen für die Veranschlagung, Bewirtschaftung und die zweckentsprechende Verwendung der Mittel. Im Ergebnis handelt es sich um ein „exportiertes“ Haushaltsrecht. Der Zuwendungsempfänger hat sich bei der Bewirtschaftung der ihm zweckgebunden zur Verfügung gestellten Mittel an die Vorgaben des Zuwendungsgebers zu halten. Die Mittel können zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen und andere nicht rückzahlbare Leistungen sowie zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen umfassen. Das Einhalten der damit verbundenen Voraussetzungen sichert die Zuwendungen und bewahrt vor Rückforderungen. Dabei hat die den Zuschuss gebende Behörde entsprechend den fachpolitischen Zielsetzungen einen großen Ermessensspielraum.

Für die Gewährung von Zuwendungen gelten u.a. folgende Voraussetzungen:

Der Zuwendungsempfänger darf nicht Teil der Bundesverwaltung sein.

Die Leistung erfolgt einseitig (ist also kein Geschäft auf Gegenseitigkeit)

Es besteht kein Rechtsanspruch des Zuwendungsempfängers (die Leistung ist freiwillig). Mit dem Vorhaben darf i.d.R. noch nicht begonnen worden sein.

Im Zuwendungsrecht gelten das Subsidiaritätsprinzip, das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und grundsätzlich das Besserstellungsverbot, die im Haushaltsrecht verankert sind. Daneben muss die Zuwendung zweckgebunden verwendet und entsprechend nachgewiesen werden (§ 44 BHO). Der zuständigen (Bewilligungs-) Dienststelle und dem Bundesrechnungshof obliegt ein Prüfungsrecht. Das Subsidiaritätsprinzip kann als Ausdruck eines allgemeinen gesellschaftspolitischen Grundsatzes gewertet werden, wonach der Staat nur dann intervenieren soll, wenn ein aus seiner Sicht erstrebenswertes Ziel nicht anders erreicht werden kann. Das so genannte Besserstellungsverbot legt fest, dass institutionelle Empfänger von Zuwendungen ihre mit dem Zuwendungsprojekt betrauten Mitarbeiter nicht besser vergüten dürfen als vergleichbare Bundesbedienstete. Es ist u.a. im jährlich verabschiedeten Haushaltsgesetz festgelegt und wird aus dem Subsidiaritätsprinzip abgeleitet.

Man unterscheidet verschiedene Zuwendungsarten (institutionelle Förderung und Projektförderung) und Finanzierungsarten (Vollfinanzierung und Teilfinanzierung, Anteilsfinanzierung, Fehlbedarfsfinanzierung und Festbetragsfinanzierung). Da die Leistungen des Staates freiwillig sind, besteht kein Rechtsanspruch des Zuwendungsempfängers auf diese Leistungen. Verantwortliche staatliche Stellen haben daher gegebenenfalls auch die Möglichkeit, Zuschusskürzungen vom ursprünglich vorgesehenen Betrag vorzunehmen. Allerdings muss dabei der Vertrauensschutz beachtet und auch Rechtsschutz gewährt werden.

Die Gewährung von Zuwendungen setzt regelmäßig einen Eigenanteil des Zuwendungsempfängers voraus. In diesem Zusammenhang ist es grundsätzlich auch im Bundesbereich über fachspezifische Förderrichtlinien möglich, bürgerschaftliches Engagement zu berücksichtigen. Das zuwendungsgebende Ressort kann, sofern es hierfür einen fachpolitischen Bedarf sieht, Förderrichtlinien, die die monetäre Berücksichtigung von Eigenleistungen regeln, in Abstimmung mit BMF und BRH erlassen. Die Initiative liegt bei den Ressorts, die die Fachbereiche betreuen und wo derartige Fragestellungen auftreten.

Zuwendungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung dürfen aufgrund des Subsidiaritätsprinzips nur für Zwecke geleistet werden, an deren Erfüllung der Bund ein erhebliches Interesse hat. Ist die Einrichtung also in der Lage, diese Zwecke, z.B.

durch Spendenaufkommen, eigenständig zu finanzieren, dürfen keine Zuwendungen gewährt werden. Durch das Subsidiaritätsprinzip kann es – insbesondere bei Projektförderungen – dazu kommen, dass Spenden und Drittmittel auf die Zuwendung anzurechnen sind. Jedoch gibt es Möglichkeiten einer Nichtanrechnung, z.B. bei einer Spendenbereitstellung für einen Zweck, der außerhalb des durch Zuwendungen geförderten Bereichs liegt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Zuwendungsempfänger häufig erst durch die aus öffentlichen Mitteln finanzierte Personal- und Sachausstattung in die Lage versetzt werden, Drittmittel bzw. Spenden von Privaten zu akquirieren, die ihrerseits ohne die öffentlichen Mittel wohl nicht an einer Unterstützung des Zuwendungsempfängers interessiert wären. Öffentliche Zuwendungen und private Spenden stehen also häufig in einem engen Wechselwirkungsverhältnis und können wichtige „Vertrauenssignale“ für die Qualität der Arbeit der zivilgesellschaftlichen Organisation sein.

In der Öffentlichkeit wird teilweise beklagt, dass das Zuwendungsrecht „unflexibel“ sei. Insbesondere wird eine allgemeine Festschreibung der Festbetragsfinanzierung anstelle der Fehlbedarfsfinanzierung gefordert. Dies würde jedoch eine Abkehr vom derzeit in den haushaltsrechtlichen Regelungen ermöglichten Entscheidungsspielraum, Fall- bzw. Fallgruppen bezogen zu agieren, beinhalten. Der Haushaltsgesetzgeber entscheidet zunächst jedes Jahr über die Veranschlagung im Haushaltsplan, ob der Bund an der Erfüllung bestimmter Zwecke durch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung ein erhebliches Interesse hat, „das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (Subsidiaritätsprinzip)“. Zu den möglichen Finanzierungsarten werden Vorgaben in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO und in fachspezifischen Förderrichtlinien der Ressorts gemacht. Danach ist zu prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Bundes und des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht. Eine generalisierende für alle Zuwendungsbereiche geltende Festschreibung einer bestimmten Finanzierungsart ist daher nicht angebracht. Die Finanzierungsart „Festbetragsfinanzierung“ kann zudem auch aus Sicht der Zuwendungsempfänger durchaus nachteilige Folgen haben, insbesondere dann, wenn plötzliche Finanzierungsrisiken auftreten.

Hinsichtlich einer Verringerung des Antragsaufwandes für Zuwendungen wurden allgemeine Verfahrensvereinfachungen zum Verwendungsnachweis bereits mit den Änderungen in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO Anfang 2006 umgesetzt.

Bürgergesellschaft, Finanzierung: Ausblick auf mögliche weitere Themen

Die Weiterentwicklung der gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für Zivilgesellschaft in Deutschland ist eine gemeinsame Aufgabe von Regierung, Organi-

sationen und Akteuren. Hierbei ist aber auch klar, dass die Ausformulierung von konkreter Zivilgesellschaftspolitik letztendlich immer nur durch eine Abwägung der vorher genannten Prinzipien in einzelnen Regelungsbereichen erfolgen kann. Eine Abwägung dieser vielfältigen Interessen kann nur durch Parlament und Regierung erfolgen. Auf dem Weg zur Politiksetzung im Bereich Zivilgesellschaft kann die vorhergehende Beteiligung von Akteuren / Stakeholdern die Qualität der Beratung und Entscheidungsfindung verbessern. Mit dem „Nationalen Forum für Engagement und Partizipation“ hat die Bundesregierung hier einen weiteren Anlauf genommen. Wir müssen jedoch auch darauf achten, dass wir für einen Sektor, der sich die aktive demokratische Partizipation von Bürgern zum Ziel gesetzt hat, nicht weitergehende Beteiligungserwartungen unterstellen, als dies für andere Sektoren der Gesellschaft und Wirtschaft möglich wäre.

Gegenstand eines gemeinsamen Dialog- und Forschungsprogramms von Zivilgesellschaft und Bundesregierung könnten beispielsweise die folgenden Punkte sein:

Neue Balance zwischen Markt und Staat / Welche Rolle für Zivilgesellschaft? Angesichts der aktuellen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise stellt sich die Frage, wie zivilgesellschaftliche Akteure auch zu einer neuen Balance zwischen Marktkräften, staatlicher Regulierung und gesellschaftlicher Vertretung beitragen können. Ganz konkret ist zu beantworten, wie die aktuelle Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise auf Akteure der Zivilgesellschaft wirkt, welche veränderten Rollenerwartungen entstehen und welche neuen Chancen für die Bearbeitung von sozialen Herausforderungen und konstruktive Themenanwaltschaft sich ergeben.

Sozialunternehmertum beim Wort nehmen. Die wachsende Debatte und Dynamik um das Thema „Sozialunternehmen“ trägt einen möglicherweise interessanten Kern in sich. Hierbei kann aber nicht die uneingeschränkte Ausweitung eines gemeinnützigen und steuerbegünstigten Wirtschaftssektors im Vordergrund stehen. Der Wettbewerb zu nicht begünstigten Unternehmen ist hier immer mitzudenken. Vielmehr sollte „Sozialunternehmertum“ gerade im Hinblick auf "soziale Innovation", "Förderung von Unternehmern in Organisationen“ aufgegriffen werden. Leitfragen könnten hierbei sein: Wie können auch im sozialen Sektor / in der Zivilgesellschaft Innovationen und Effizienzsteigerungen gefördert werden? Wie kann eine Kultur der Innovation geschaffen werden?

Transparenz und Governance in zivilgesellschaftlichen Organisationen. Es entwickelt sich innerhalb der Zivilgesellschaft eine aktive Debatte darüber, wie Transparenz, Erfolgsmessung, Indikatoren und Governance-Modelle wahrzunehmen sind. In vielen Fällen wird diese Debatte auch mit Forderungen an staatliche Stellen verbunden (z.B. Setzung einheitlicher Transparenzstandards, Förderung von Bewertungsplattformen, etc.). Diese Anforderungen sollten in Zusammenhang mit der auch im Wirtschafts- und Kapitalmarktumfeld geführten

Debatte zu „Good Corporate Governance“ aufgegriffen werden. Nur im Zusammenspiel von „guten“ Governance Modellen in zivilgesellschaftlichen Organisationen und verbesserten Transparenzverpflichtungen kann das sehr gute und grundlegende Vertrauen der Bevölkerung in den Sektor langfristig bewahrt werden.

Ulrich Hörning und **Klaus-Dieter Müller** sind Mitarbeiter im Referat Strategie und politische Planung im Leitungsstab des Bundesministeriums der Finanzen.

Kontakt: ulrich.hoerning@bmf.bund.de

klaus-dieter.mueller@bmf.bund.de