

72. DJT 2018, Abteilung F: Empfiehlt es sich, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Gründung und Tätigkeit von NPO übergreifend zu regeln?

Referat Dominique Jakob:

Übergreifende Aufsicht für Non-Profit-Organisationen?

Thesen:

1. Die Aufsicht über NPO in Deutschland ist vielschichtig. Neben die verwaltungsbehördliche Überwachung von Stiftungen tritt für alle gemeinnützigen Organisationen die Aufsicht durch die Finanzbehörden. Überdies unterliegen zahlreiche NPO internen Governance- und externen Compliance-Mechanismen. Der Rechtssicherheit und Funktionalität des Sektors wäre es zuträglich, diese staatlichen und privaten Mechanismen so zu verbinden, dass ein systematisches Ineinandergreifen ermöglicht wird.
2. Die Maßgeblichkeit des Steuerrechts für das Zivilrecht ist – rechtsvergleichend betrachtet – keine zwingende Voraussetzung für ein funktionierendes NPO-Wesen, sondern eher eine Eigenheit des deutschen Rechts. Das Gleiche gilt für die „behördenzentrierte Steuerungslogik“ des Sektors.
3. Die für Stiftungen typische Staatsaufsicht muss in ihrer überkommenen Form überdacht werden. Ihr Zweck ist der „Schutz der Stiftungen“, nicht – wie heute vielfach der Fall – der „Schutz vor Stiftungen“.
4. Die Verhinderung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Steuerhinterziehung ist nicht Sache einer NPO-Aufsicht, sondern Angelegenheit der dazu spezialgesetzlich berufenen Stellen.
5. Gegenstand einer „organisationsrechtlichen“ Aufsicht über NPO darf lediglich eine Rechtmäßigkeitskontrolle des Verhaltens der NPO-Organe sein (reine Rechtsaufsicht). Sach- und Zweckmäßigkeitsfragen liegen im Autonomiebereich der jeweiligen Organisationen. Staatliche Aufsicht hat zudem subsidiär gegenüber interner Governance zu erfolgen.

6. Eine stiftungsaufsichtsbehördliche Staatsaufsicht für alle NPO ist nicht zu empfehlen, sondern ausschließlich durch die besondere Schutzbedürftigkeit der Rechtsform Stiftung gerechtfertigt.
7. Die „steuerrechtliche“ Aufsicht der Finanzbehörden überwacht das Vorliegen und die Einhaltung der Gemeinnützigkeitskriterien bei steuerbefreiten Organisationen. Das Subsidiaritätsprinzip bei der „organisationsrechtlichen“ Aufsicht sollte auch gegenüber den Finanzbehörden gelten.
8. Im Hinblick auf ihre Errichtung sollte für alle NPO ein einheitliches „Registersystem“ gelten. Sie sollten unter den gleichen Voraussetzungen in das gleiche (Handels-) Register mit gleichen Publizitätswirkungen eingetragen werden, womit sie entstehen. Das heutige „Anerkennungsverfahren“ bei Stiftungen entfällt; für Stiftungen hat als einzige Besonderheit zu gelten, dass nach ihrer Entstehung eine eigene staatliche Behörde die laufende Aufsicht übernimmt.
9. Ob eine Organisation gemeinnützig ist und die damit einhergehenden Privilegien „verdient“, ist keine Frage der Errichtung, sondern durch ein eigenständiges, steuerrechtliches Statusverfahren festzustellen. Die Zuständigkeit dafür liegt bei den Finanzbehörden. Ihre Feststellungen wirken erga omnes.
10. Alle steuerbefreiten Organisationen sollten in ein neu zu schaffendes, einheitliches „Gemeinnützigkeitsregister“ mit Publizitätswirkung aufgenommen werden, welches den Gemeinnützigkeitsstatus sowie einen vereinheitlichten Datensatz an Basisinformationen enthält, um dem Sektor größere Transparenz und Wirkung zu verleihen.
11. Die Aufsicht im NPO-Wesen ist als ganzheitliches Konzept aus externer und interner Governance zu verstehen. Es sollte akzeptiert sein, dass Checks and Balances auf drei Ebenen installiert werden können: durch den Gesetzgeber, aber auch durch die Gründer und die Handlungsorgane. Wird die Governance gestalterisch auf eine niedrigere Ebene delegiert, hat die höhere Ebene lediglich für die Überwachung der niedrigeren Ebene zu sorgen.
12. Die Errichtung interner Kontrollorgane sollte gesetzlich nicht vorgeschrieben werden. Werden sie jedoch privatautonom geschaffen, ist dies bei der Intensität staat-

licher Aufsicht zu berücksichtigen. Sie tritt im Sinne des Delegationsgedankens als subsidiär zurück.

13. Ein transparenter NPO-Sektor benötigt verlässliche Tatsachenermittlung. Hierzu kann eine nicht an der Rechtsform, sondern an der Größe der jeweiligen NPO abgestufte Revisionspflicht beitragen. Noch vorrangig bedarf es jedoch eigenständiger Rechnungslegungsgrundsätze für NPO, die der Handlungslogik des Dritten Sektors entsprechen.
14. Der Rechtsschutz der Stiftungsbeteiligten bedarf in Deutschland einer Reform. Als zentraler Baustein interner Governance muss eine Stiftungsaufsichtsbeschwerde zugelassen werden, mit welcher die Aufsichtsbehörden zu einem Tun oder Unterlassen verpflichtet werden können. Beschwerdeberechtigt sollten Stiftungsbeteiligte sein, die im Einzelfall ein berechtigtes Kontrollinteresse haben.
15. Zur Stärkung der Finanzaufsicht bedarf es einer effektiveren Organisation und Kompetenzabgrenzung innerhalb des Finanzverfahrens. Insbesondere ist die Schaffung spezifischer Gemeinnützigkeitsstellen ratsam. Gleiches gilt für ein abgestuftes Sanktionensystem.
16. Der Privatautonomie im NPO-Sektor sollte in Deutschland insgesamt ein höherer Stellenwert eingeräumt werden. Eine ausgewogene Mischung aus Freiheit und Governance ist elementar für ein modernes NPO-Wesen.