

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend

Unterausschuss
„Bürgerschaftliches Engagement“

UA-Drs. 15/090

16.06.2005

Bericht
über die Arbeit des
Unterausschusses
"Bürgerschaftliches Engagement"

(Berichtszeitraum Mai 2003 bis Juni 2005)

1 Inhaltsverzeichnis

Vorwort

1	Einleitung.....	8
2	Hinweise zur Berichtsstruktur	10
3	Regelungen zum versicherungsrechtlichen Schutz bürgerschaftlich Engagierter.....	11
3.1	Haftpflicht- und Unfallversicherungsschutz in den Bundesländern	11
3.2	Zivilrechtliche Haftung	13
3.3	Gesetzliche Unfallversicherung	14
3.4	Stellungnahme des Unterausschusses zu dem Entwurf eines Gesetzes zur „Verbesserung des unfallversicherungsrechtlichen Schutzes bürgerschaftlich Engagierter und weiterer Personen“ (Bundestags-Drucksache 15/3439).....	16
4	Steuerrechtliche Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement	16
4.1	Grundlinien des geltenden Rechts.....	16
4.2	Erste Überlegungen für eine grundlegende Reform des Gemeinnützigkeitsrechts ...	18
4.2.1	Überarbeitung des Katalogs der gemeinnützigen Zwecke	21
4.2.2	§ 65 Abgabenordnung (AO), Zweckbetriebe	21
4.2.3	Änderung der Abgabenordnung (Verbesserte Rahmenbedingungen für Fördervereine)	22
4.2.4	Gemeinnützigkeitsrechtliche Behandlung von Freiwilligenagenturen	23
4.2.5	Prüfung und Anerkennung für Steuerbegünstigungen nach §§ 51 Abgabenordnung (AO).....	24
4.3	Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachungen	25
4.3.1	Ausgleich von Verlusten aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben nach § 55 Abs. 1 Nr. 1 Abgabeordnung (AO).....	26
4.3.2	Anpassung der Besteuerungsgrenze gemäß § 64 Abs. 3 Abgabenordnung (AO).	27
4.3.3	Verbesserung der Möglichkeit von Rücklagenbildung.....	28
4.3.4	Verzicht auf die Abgabe einer Körperschaftsteuererklärung bei Geringfügigkeit	29
4.3.5	Ausweitung der Freibetragsregelung des § 24 KStG auf steuerbegünstigte Kapitalgesellschaften.....	30

4.4	Spendenrecht.....	31
4.4.1	Gleichbehandlung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen.....	31
4.4.2	Vereinheitlichung der Spendenhöchstsätze.....	32
4.4.3	Gefährdungshaftung im steuerlichen Spendenrecht (EStG § 10 b Abs. 4).....	33
4.4.4	Verzicht auf das Durchlaufspendenverfahren im Rahmen der Neuordnung des Spendenrechts	34
4.5	Aufwandsersatz.....	35
4.5.1	Allgemeine steuerfreie Aufwandspauschale als Nachteilsausgleich bzw. steuerliche Behandlung von ehrenamtlichen Tätigkeiten (EStG § 3 Nr. 26).....	35
4.5.2	Anhebung des steuerfreien Mindestbetrags für Aufwandsentschädigungen aus öffentlichen Kassen an öffentliche Dienste leistende Personen auf 154 Euro (EStG § 3 Nr. 12 Satz 2, R 13 LStR)	36
4.5.3	Übungsleiterfreibetrag als Anreiz für bürgerschaftliches Engagement	37
5	Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch Entbürokratisierung und verbesserte Bürgerbeteiligung	37
5.1	Zuwendungsrecht	39
5.2	Informationsfreiheitsgesetz (IFG).....	40
5.3	Bund-Länder-Arbeitskreis „Bürgerschaftliches Engagement“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	41
6	Sonstige Beratungsgegenstände	41
6.1	Zukunft der Freiwilligendienste/generationsübergreifende Freiwilligendienste	41
6.2	Verbesserte Möglichkeiten der Rechtsberatung	43
6.3	Auswirkungen von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung auf das bürgerschaftliche Engagement.....	44
6.4	Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche rechtliche Betreuer	46
6.5	Rechtliche und praktische Probleme der Deutschen Tafeln	48
6.5.1	Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das SGB XII	48
6.5.2	Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, hier: Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln	49

6.5.3	Anrechnung von Tafellebensmitteln als anrechenbares Einkommen gemäß § 10 des Wohngeldgesetzes (WoGG) in Verbindung mit § 1 der Sachbezugsverordnung.....	50
6.6	Ehrenamtliche Betätigung von Arbeitslosen.....	53
6.7	Mautbefreiung für Hilfsgütertransporte.....	54
6.8	Erleichterung des Erwerbs einer Fahrerlaubnis für Fahrzeuge der Feuerwehr.....	56
6.9	Staatliche Beihilfen nach Artikel 87 Abs. 1 EG-Vertrag.....	57
6.10	Besteuerung von Mitgliedsbeiträgen gemeinnütziger Vereine.....	58
7	Arbeitsweise des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“.....	59
7.1	Berichterstattungen durch den Vorsitzenden des Unterausschusses im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.....	60
7.2	Berichterstattungen durch die Bundesregierung im Unterausschuss.....	60
7.3	Nichtöffentliche Expertengespräche.....	62
7.4	Öffentliche Sitzungen.....	63
7.5	Abgabe von Stellungnahmen.....	65
	Abkürzungen.....	66
Anlage 1	Antrag der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CDU/CSU und FDP auf Einsetzung eines Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ gem. § 55 GO.....	67
Anlage 2	Überblick über das Arbeitsprogramm des Unterausschusses von Mai 2003 bis Juni 2006.....	68

Vorwort

Bürgerschaftliches Engagement stärkt den Zusammenhalt in der Gesellschaft. Der Deutsche Bundestag hat 2003 den Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ eingesetzt, um im Parlament die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ umgesetzt werden können.

Die Arbeit des Unterausschusses hat sich an vier Themenkreisen orientiert:

1. Verbesserungen beim Schutz der bürgerschaftlich Engagierten,
2. Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement,
3. Ermöglichung und Verbesserung bürgerschaftlichen Engagements durch Entbürokratisierung und Bürgerbeteiligung,
4. Befassung mit laufenden Gesetzesvorhaben und Initiativen.

Für die bürgerschaftlich Engagierten nimmt der Versicherungsschutz weiterhin eine hohe Priorität ein. Der Unterausschuss hat sich mit dieser Thematik in zwei öffentlichen Anhörungen unter Beteiligung der Bundesländer, der Versicherungswirtschaft und des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung befasst und sich für einen verbesserten Versicherungsschutz eingesetzt. Die intensiven Bemühungen des Unterausschusses haben dazu beigetragen, dass inzwischen schon sechs Bundesländer ihre Ehrenamtlichen durch Sammelverträge für Unfall- und Haftpflichtschutz zusätzlich absichern, die Versicherungswirtschaft die Absicherung über die private Haftpflichtversicherung nochmals bestätigt und der Deutsche Bundestag den gesetzlichen Unfallversicherungsschutz für bürgerschaftlich Engagierte sinnvoll per Gesetz erweitert hat. Weitere Bundesländer denken über subsidiäre Schutzregelungen gemeinsam mit Versicherungsunternehmen nach.

Die Mitglieder des Unterausschusses waren sich bewusst, dass die Öffentlichkeit, die bürgerschaftlich Engagierten und ihre Verbände hohe Erwartungen an den Bundesgesetzgeber hatten, was die Verbesserungen der finanziellen Rahmenbedingungen betrifft. Dabei handelt es sich jedoch um ein komplexes Unterfangen, weil zum einen nicht nur mehrere Rechtsgebiete (z. B. Steuerrecht, Zuwendungsrecht u. a.) angesprochen werden und damit mehrere Ressorts bei Lösungsansätzen mit zu beteiligen sind, sondern zum anderen auch gesellschaftspolitische

Aspekte mit berücksichtigt werden müssen, wenn zukunftsfähige Lösungen erarbeitet werden sollen. Insbesondere Themen wie Gemeinnützigkeitsrecht und Bürokratieabbau brauchen eine längere Bearbeitung und die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure. In diesem Sinne hat der Unterausschuss seine Arbeit auch verstanden. Trotz dieser Schwierigkeiten hat die Hartnäckigkeit des Unterausschusses schon jetzt Erfolge gezeitigt, z. B. was die Anerkennung der Freiwilligenagenturen als gemeinnützig oder den Vertrauensschutz für geprüfte Satzungen angeht.

Zum Bürokratieabbau und einer verbesserten Bürgerbeteiligung hat der Unterausschuss die Initiative ergriffen und das Bundesministerium des Innern (BMI) und das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) zu einer konzertierten Aktion veranlasst. Daraus hat sich ein fruchtbarer Dialogprozess - auch außerhalb der Unterausschusssitzungen – mit Erfolg versprechenden Lösungsansätzen entwickelt. Zu Problemen des Zuwendungsrechts hat es z. B. erste Vereinbarungen mit dem Bundesverwaltungsamt (BVA) in Köln gegeben, mit dem Ziel, konkrete Probleme bei der Antragstellung und vor allem bei der Abrechnung von Zuwendungen zu lösen sowie Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger für die jeweils andere Sichtweise zu sensibilisieren. Das BVA hat angekündigt, zu dieser Thematik Fortbildungs- und Tagungsangebote anzubieten.

An laufenden Gesetzesvorlagen und Initiativen, die bürgerschaftliches Engagement betreffen, hat sich der Unterausschuss durch die Abgabe von Stellungnahmen beteiligt, z. B. am Gesetz über den Unfallversicherungsschutz oder die Erweiterung und den Ausbau von Freiwilligendiensten. Im Übrigen haben die Mitglieder des Unterausschusses berechtigte Anliegen der Bürgergesellschaft in den parlamentarischen Entscheidungsprozess eingebracht.

Die Vielzahl von öffentlichen und nichtöffentlichen Expertengesprächen mit Akteuren aus dem Kreis der bürgerschaftlich Engagierten dienen nicht allein der Behandlung der Empfehlungen der Enquete-Kommission, sondern auch dem Ziel, der Politik neue Perspektiven für die Entwicklung der Bürgergesellschaft zu erschließen. Aus dieser Arbeit heraus haben sich zahlreiche außerparlamentarische Kontakte entwickelt. Diese haben nicht nur zu einem intensiven Informations- und Ideenaustausch zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Verbänden und dem Unterausschuss geführt, sondern der Unterausschuss war auch Impulsge-

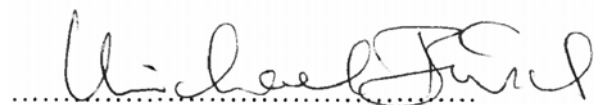
ber für darüber hinaus gehende Aktivitäten. So haben z. B. die Wissenschaft sowie Verbände und Organisationen eine Anregung des Unterausschusses aufgenommen, einen Reformvorschlag für ein neues Gemeinnützigkeitsrecht zu erarbeiten. Die Fertigstellung eines ersten Eckpunktepapiers wird für den Herbst 2005 erwartet.

Zum Schluss ein Wort zur Anerkennungskultur: Die Zusammenarbeit der Fraktionen im Unterausschuss war stets von einer kooperativen, konstruktiven und auf Konsens ausgerichteten Atmosphäre gekennzeichnet. Gleiches gilt auch für die Kooperation mit den Bundesministerien. Dafür sei den Mitgliedern des Unterausschusses und den Vertretern der Ressorts herzlich gedankt. Die erfolgreiche Arbeit des Unterausschusses wurde nicht zuletzt durch sein Sekretariat unter der engagierten, sachkundigen Leitung von Hardo Müggenburg ermöglicht.

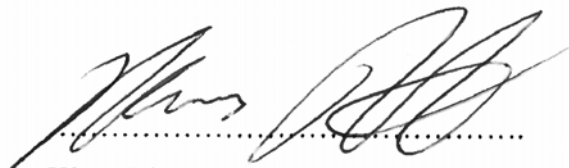
Der Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ beendet seine Arbeit in dieser Legislaturperiode in der Hoffnung, dass er mit dazu beitragen konnte, die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement in Deutschland zu verbessern.

Fest steht allerdings auch: Es bleibt noch manches zu tun, um den Schutz der Engagierten zu erhöhen, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu verbessern, bürokratische Hürden abzubauen, die Bürgerbeteiligung weiter zu entwickeln und - nicht zuletzt – für die vielfältigen Formen von Bürgerengagement in unserem Lande Wertschätzung und Anerkennung zu zeigen.

Diesen Aufgaben sollte sich auch das Parlament in den kommenden Jahren weiter widmen.



Dr. Michael Bürsch
(Vorsitzender)



Klaus Riegert
(Stellvertretender Vorsitzender)

1 Einleitung

Am 9. April 2003 hat der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend einstimmig für die Dauer der 15. Wahlperiode einen Unterausschuss "Bürgerschaftliches Engagement" eingesetzt, der 11 Mitglieder und 11 stellvertretende Mitglieder hat (s. a. S. 59). Das Parlament knüpft mit diesem Akt bewusst an die Arbeit der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ aus der letzten Wahlperiode an. Die Einsetzung dieses Gremiums durch den Bundestag ist ein Novum, denn zum ersten Mal in der Parlamentsgeschichte wurde ein Unterausschuss damit beauftragt, für die Umsetzung der Beschlüsse einer Enquete-Kommission Sorge zu tragen.

Der Einsetzungsbeschluss formulierte für die Arbeit des Unterausschusses folgende Aufgaben:

1. Im Rahmen der Zuständigkeit des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, die Umsetzung der Beschlüsse der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ vorzubereiten sowie
2. sich mit laufenden Gesetzesvorhaben und Initiativen, die bürgerschaftliches Engagement betreffen, in Form von gutachtlichen Stellungnahmen zu befassen.

Die konstituierende Sitzung des Unterausschusses "Bürgerschaftliches Engagement", unter Leitung der Vorsitzenden des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Kerstin Griese, fand am 7. Mai 2003 statt. Zum Vorsitzenden des Unterausschusses "Bürgerschaftliches Engagement" wurde Dr. Michael Bürsch (SPD) und zum stellvertretenden Vorsitzenden Klaus Riegert (CDU/CSU) bestimmt.

Die Vorsitzende des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erklärte in der konstituierenden Sitzung des Unterausschusses, der Schlussbericht der Enquete-Kommission mache deutlich, dass nicht nur bürgerschaftliches Engagement der Verstärkung bedürfe, sondern es auch sinnvoll sei, die Unterstützungsstrukturen für dieses Engagement auf der Ebene der Bundespolitik fortzuführen, da die Arbeit, die die Enquete-Kommission geleistet habe, mit ihrer Auflösung nicht obsolet geworden sei. Die Entwicklungen in dem Bereich des bür-

gerschaftlichen Engagements müssten auch weiterhin aufmerksam verfolgt werden, um die Anliegen aus der Bürgergesellschaft in die Politik zu tragen und vor allem, die Umsetzung der Empfehlungen der Enquete-Kommission fachkundig zu begleiten.

Die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Frau Marieluise Beck, begrüßte, dass es sich das Parlament zur Aufgabe mache, die Ergebnisse von Enquete-Kommissionen nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern auch bemüht sei, diese umzusetzen. Der Bericht der Enquete-Kommission habe gezeigt, welche unverzichtbare Funktion bürgerschaftliches Engagement für pluralistische, demokratische Gesellschaften habe. Die Parlamentarische Staatssekretärin betonte, dass sie sich auch für die Arbeit der Bundesregierung Unterstützung durch den Unterausschuss erhoffe.

Der Vorsitzende des Unterausschusses, Dr. Michael Bürsch, erklärte, dass die Öffentlichkeit, die bürgerschaftlich Engagierten und ihre Verbände große Erwartungen an die Rolle des Gesetzgebers hätten, was die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene betreffe. Bei der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements müsse die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips sowie die Ermöglichung und Unterstützung von Prozessen bürgerschaftlicher Selbstorganisation im Vordergrund stehen. Hierfür seien Information, Beratung und Begleitung des Engagements Voraussetzung und Grundlage. Die Öffnung staatlicher Institutionen für bürgerschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung sollte das Leitbild für die Zukunft sein.

Es gehe jedoch nicht um die lückenlose Absicherung und Verrechtlichung bürgerschaftlichen Engagements, sondern das Ziel der Gesetzgebung müsse sein, die Selbstregulierungskräfte der Gesellschaft zu stärken, unbürokratisch Freiräume zu öffnen und die Vielfalt bürgerschaftlichen Engagements zu ermöglichen. Diesem Ziel fühle sich auch der Unterausschuss in seiner Arbeit verpflichtet.

Das Leitbild Bürgergesellschaft, das die Enquete-Kommission ihrem Bericht zugrunde gelegt habe, biete sich auch als orientierender Bezugsrahmen für die gegenwärtigen Reformprojekte und -debatten an, gehe es doch um Veränderungen von Staatstätigkeit zugunsten von mehr Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger. Es handele sich hierbei um einen reformpolitischen Ansatz, der im Kern nicht auf den Rückzug des Staates, sondern auf eine neue, ge-

rechte, sozial ausgewogene und intelligente Verantwortungsteilung zwischen Staat und Bürgergesellschaft ziele. Leitend sei eine gesellschaftspolitische Vision: Die demokratischen und sozialen Strukturen Deutschlands sollten durch die aktiven Bürgerinnen und Bürger mit Leben erfüllt, verändert und auf zukünftige gesellschaftliche Bedürfnisse zugeschnitten werden.

Das erfordere von Seiten der Wirtschaft Unternehmen, die sich dem Gemeinwesen gegenüber verantwortlich fühlten sowie einen Staat, der bürgerschaftliches Engagement nicht durch bürokratische Auflagen reglementiere und hemme, sondern schütze, anerkenne und ermögliche. Außerdem erfordere es bürgerschaftliche Organisationen, die den Engagierten optimale Mitbestimmungsmöglichkeiten gäben und auch intern mehr Demokratie wagten.

2 Hinweise zur Berichtsstruktur

Der Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ erfüllt mit diesem Bericht einen Auftrag aus dem Einsetzungsbeschluss. Er stellt die Arbeits- und Beratungsgegenstände und organisatorische Rahmenbedingungen in systematischer Form dar und orientiert sich in seiner Darstellung an dem von Mitgliedern des Unterausschusses verabschiedeten Arbeitskonzept vom 3. Juni 2003 (UA-Drs. 15/003). In der Darstellung der Ergebnisse sind auch bereits vor Einsetzung des Unterausschusses umgesetzte Empfehlungen der Enquete-Kommission enthalten.

Nicht alle Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission konnten innerhalb des Berichtszeitraums bereits umfassend und abschließend beraten werden. Bei einzelnen Empfehlungen handelt es sich um längerfristige Vorhaben, deren Umsetzung ein komplexes Zusammenwirken mehrere Ressorts erfordert (besonders bei den Vorhaben zum Bürokratieabbau und Zuwendungsrecht oder beim Gemeinnützigkeitsrecht) oder bei denen die Zuständigkeit nicht beim Bund liegt (wie z. B. Rahmenverträge für den Unfall- und Haftpflichtversicherungsschutz für bürgerschaftlich Engagierte in den Bundesländern). Im Bereich des Steuerrechts hätten einige sehr fachbezogene Vorschläge zur besseren Verständlichkeit noch ausführlicher erläutert werden können. Darauf wurde in diesem Zwischenbericht bewusst verzichtet, um dessen Umfang nicht zu stark auszuweiten.

Bei dem Unterkapitel „Sonstige Beratungsgegenstände“ handelt es sich in der Regel um Probleme, die aus der Zivilgesellschaft an den Unterausschuss herangetragen worden sind.

An der Schnittstelle zwischen Bürgergesellschaft und Parlament hat der Unterausschuss überdies eine Vielzahl von öffentlichen und nichtöffentlichen Gesprächen mit Akteuren aus der Politik, der Wissenschaft und bürgerschaftlich Engagierten geführt. Die Fachgespräche dienten nicht nur der Bearbeitung einzelner Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission, sondern hatten auch zum Ziel, neue Perspektiven für die Entwicklung der Bürgergesellschaft zu erschließen.

Aus der Arbeit des Unterausschusses haben sich zahlreiche außerparlamentarische Kontakte entwickelt. So gibt es eine enge Zusammenarbeit und ständigen Informationsaustausch mit dem Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, aber auch mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Der Unterausschuss ist auf Arbeitsebene in dem durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ins Leben gerufenen Bund-Länder-Arbeitskreis „Bürgerschaftliches Engagement“ vertreten.

Die Protokolle der öffentlichen Sitzungen des Unterausschusses sind auf der Homepage des Deutschen Bundestages veröffentlicht.

3 Regelungen zum versicherungsrechtlichen Schutz bürgerschaftlich Engagierter¹

3.1 Haftpflicht und Unfallversicherungsschutz in den Bundesländern

Der Schutz bürgerschaftlich Engagierter vor unfall- und haftungsrechtlichen Risiken war ein zentrales Anliegen der Enquete-Kommission, das sich der Unterausschuss "Bürgerschaftliches Engagement" zu Eigen gemacht hat. Bürgerschaftliches Engagement ist vielfach mit Risiken verbunden, derer sich die einzelnen Engagierten, häufig aber auch die Vereine und Organisationen, nicht hinreichend bewusst sind. Die haftungsrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen müssen daran gemessen werden, ob bürgerschaftlich Engagierte unzumutbaren Haftungsrisiken ausgesetzt sind. Vor diesem Hintergrund ist der

¹ Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Bundestagsdrucksache 14/8900, 03.06.2002, S. 315 ff. (Im Folgenden zitiert als Enquete-Bericht.)

bestehende Versicherungsschutz verbesserungswürdig. Grundsätzlich muss ein möglichst lückenloser Versicherungsschutz angestrebt werden. Dieser kann jedoch nur im Zusammenspiel von gesetzlicher und privater Versicherung erreicht werden.

Der Unterausschuss hat großes Interesse daran, das Thema Versicherungsschutz für bürgerschaftliche Engagierte auch auf der Ebene der Länder weiter voranzubringen. Er nutzt in diesem Zusammenhang seine Möglichkeiten als parlamentarisches Gremium, die handelnden Akteure (Bund, Länder, Versicherungsunternehmen) zu einem gezielten Informations- und Erfahrungsaustausch zusammenzubringen; eine Initiative, die sowohl von den Ländern, als auch von der Versicherungswirtschaft begrüßt wird. Zu diesem Themenkomplex wurden darum im Dezember 2003 und 2004 öffentliche Anhörungen durchgeführt. Eingeladen waren Vertreter aus allen Bundesländern, insbesondere diejenigen, die bereits Rahmenverträge zum Unfall- und Haftpflichtversicherungsschutz für bürgerschaftlich Engagierte abgeschlossen haben, der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft sowie 2004 der Bundesverband der Unfallkassen.

Begrüßt wurde von den Teilnehmern an den Expertengesprächen, dass die Länder Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen (2003 bzw. 2004), das Land Berlin und das Saarland (2005) kollektive, subsidiäre private Rahmenversicherungsverträge anbieten, die die unfall- und haftungsrechtlichen Risiken minimieren helfen sollen. Grundsätzlich tragen in erster Linie alle rechtlich selbstständigen Vereinigungen die Verantwortung dafür, dass die in ihrem Rahmen oder Auftrag durchgeführten freiwillig und unentgeltlich erbrachten Tätigkeiten hinreichend versichert sind. Insbesondere aber den vielen kleinen, ehrenamtlich engagierten, meist rechtlich unselbstständigen Vereinigungen und Organisationen fehlen oft die notwendigen finanziellen Mittel zur Schaffung eines ausreichenden Versicherungsschutzes. Die von den genannten Ländern im Bereich Unfall als auch im Bereich Haftpflicht abgeschlossenen Rahmenverträge sollen hier helfen, die mit dem Ehrenamt verbundenen Risiken abzusichern. Die Rahmenverträge ersetzen jedoch nicht eine bestehende Vereins- oder Verbandshaftpflichtversicherung. Der Schutz aus den Rahmenverträgen tritt in erster Linie subsidiär ein.

Der Unterausschuss wird sich auch weiterhin darum bemühen, die übrigen Bundesländer und die Versicherungswirtschaft davon zu überzeugen, dass ein subsidiärer Unfall- und Haft-

pflichtversicherungsschutz für bürgerschaftlich Engagierte die Rahmenbedingungen für das Engagement erheblich verbessert. Für Dezember 2005 war erneut ein öffentlicher Erfahrungsaustausch im Unterausschuss zu diesem Thema geplant.

3.2 Zivilrechtliche Haftung²

Aus der Sicht der bürgerschaftlich Engagierten ist eine Haftpflichtversicherung grundsätzlich sinnvoll. Der Abschluss einer solchen Versicherung ist jedoch in erster Linie Angelegenheit der Vereine. In größeren Organisationen werden über so genannte Sammelverträge nicht nur die hauptamtlichen Mitarbeiter, sondern auch die Ehrenamtlichen in den Versicherungsschutz einbezogen. Bei kleineren Trägern sind solche Verträge nicht allgemein verbreitet oder, wenn sie bestehen, oft lückenhaft. Haftpflichtrisiken werden möglicherweise durch die private Haftpflichtversicherung mit abgedeckt, sofern eine solche besteht. Vorstandsmitglieder unterliegen einem besonderen Haftungsrisiko, da Gefahren „eines Amtes (auch Ehrenamtes)“ in der Regel vom privaten Versicherungsschutz ausgeschlossen sind.

Der Gesamtverband der Versicherungswirtschaft (GDV) hat bei seinen Mitgliedern angeregt, die oben genannte Ausschlussklausel eng auszulegen, d. h. vom Versicherungsschutz ausgeschlossen sind nur öffentliche Ehrenämter und sonstige Ehrenämter mit herausgehobener Verantwortung, so dass die private Haftpflicht ansonsten Deckungsschutz gewährt (Haftpflichtfachinformation 0795/2002, Gesamtverband der Versicherungswirtschaft e.V.).³

Der GDV hat in einer Anhörung vor dem Unterausschuss im Dezember 2004 klargestellt, dass Schäden, die bei der Ausübung von Ehrenämtern entstehen, anders als in der Vergangenheit praktiziert, grundsätzlich über eine bestehende Haftpflichtversicherung abgerechnet werden können. Nur öffentlich oder gesetzlich ausdrücklich als ehrenamtliche Tätigkeit bezeichnete Ehrenämter sowie solche, bei deren freiwilliger Tätigkeit es sich um eine so genannte „verantwortliche“ Tätigkeit handelt, sind vom Schutz der privaten Haftpflicht ausgenommen. Der GDV hat dem Unterausschuss mit Schreiben vom 1. Februar 2005 nochmals bestätigt, dass seiner Einschätzung nach die einzelnen Versicherungsunternehmen der Haft-

² Enquete-Bericht, S. 315 f.

³ Enquete-Bericht, S. 390 f.

pflichtfachinformation gemäß verfahren. Es seien bei den Versicherern jedoch bislang kaum Schadensfälle aus ehrenamtlicher Tätigkeit registriert worden. Entsprechend lägen hierzu auch keine statistischen Daten vor.

3.3 Gesetzliche Unfallversicherung⁴

Nach der bis zum 31. Dezember 2004 geltenden Rechtslage waren in der gesetzlichen Unfallversicherung nur diejenigen ehrenamtlich Engagierten versichert, die für bestimmte öffentlich-rechtliche Institutionen oder im Interesse der Allgemeinheit tätig werden. Nur für diese galt der öffentliche Versicherungsschutz.

Es handelte sich dabei um folgenden Personenkreis:

- Personen, die in Unternehmen zur Hilfe bei Unglücksfällen oder im Zivilschutz unentgeltlich, insbesondere ehrenamtlich tätig sind oder an Ausbildungsveranstaltungen für diese Tätigkeit teilnehmen (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 SGB VII),
- ehrenamtlich Tätige in öffentlich-rechtlichen Einrichtungen, deren Verbänden oder Arbeitsgemeinschaften sowie in öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften (§ 2 Abs. 1 Nr. 10 SGB VII),
- ehrenamtlich Tätige im Gesundheitswesen oder in der Wohlfahrtspflege (§ 2 Abs. 1 Nr. 9 SGB VII),
- ehrenamtlich Tätige in landwirtschaftlichen Einrichtungen und in Berufsverbänden der Landwirtschaft (§ 2 Abs.1 Nr. 5d und e SGB VII),
- ehrenamtlich wie Arbeitnehmer Tätige (§ 2 Abs. 2 SGB VII),
- Pflegepersonen im Rahmen der sozialen Pflegeversicherung (§ 19 SGB XI; § 2 Abs. 1 Nr. 17 SGB VI),
- Personen, die im Rahmen des freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahres tätig werden (FSJ- oder FÖJ-Gesetz).

Um der zunehmenden Bedeutung gerecht zu werden, die bürgerschaftlich Engagierte bei der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben spielen, hat die Bundesregierung 2004 ein

⁴ Enquete-Bericht, S. 316 f.

Gesetz zur „Verbesserung des unfallversicherungsrechtlichen Schutzes bürgerschaftlich Engagierter und weiterer Personen“ (SGB VII, 860-7) vorgelegt.

Das Gesetz sieht die Erweiterung des unfallversicherungsrechtlichen Schutzes für bestimmte Personengruppen oder durch zusätzliche Leistungen bei Tätigkeiten in besonderen Gefahrenbereichen vor. Dabei handelt es sich um:

- bürgerschaftlich Engagierte, die in privatrechtlichen Organisationen im Auftrag oder mit Zustimmung von öffentlich-rechtlichen Institutionen tätig werden,
- ehrenamtlich Tätige, die sich in Gremien von Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften engagieren,
- gewählte Ehrenamtsträger in gemeinnützigen Organisationen, die die Möglichkeit zur freien Versicherung erhalten,
- ehrenamtliche Helfer in Rettungsunternehmen,
- Personen, die bei internationalen Organisationen Aufgaben wahrnehmen, sowie Auslandslehrer,
- deutsche und nichtdeutsche Ortskräfte, die Tätigkeiten bei deutschen Einrichtungen im Ausland ausüben.

Durch die Änderung von § 13 SGB VII wird eine Gleichstellung von Helfern, die sich in einer Hilfsorganisation ehrenamtlich engagieren, mit Unglücks- und Nothelfern, die nicht organisiert tätig werden, erreicht: Auch der Versicherungsschutz von Helfern in Hilfsorganisationen wird auf den Ersatz von Sachschäden erweitert. Hilfsorganisationen in diesem Sinne sind alle Einrichtungen insbesondere karitativer Art, deren Zweck es ist, bei Unglücksfällen Dritter aktive Hilfe zu leisten und ihre personellen und sachlichen Mittel gerade zu diesem Zweck einzusetzen.⁵

Das Gesetz ist am 1. Januar 2005 in Kraft getreten.

Schiedsrichter, Kampf- und Wertungsrichter sind in die Erweiterung des Kreises der unfallversicherungsrechtlich geschützten, ehrenamtlich tätigen Personen nicht einbezogen. Das Recht, sich freiwillig gegen Unfälle zu versichern, wurde durch das Gesetz ausschließlich den

⁵ Bundestag-Drucksache 15/3439, 29.06.2004, S. 6.

gewählten Ehrenamtsträgern in gemeinnützigen Vereinen eingeräumt. Im Bereich des Sports sind das z. B. die Mitglieder des Vorstandes oder in größeren Vereinen die Abteilungsleiter.⁶

3.4 Stellungnahme des Unterausschusses zu dem Entwurf eines Gesetzes zur „Verbesserung des unfallversicherungsrechtlichen Schutzes bürgerschaftlich Engagierter und weiterer Personen“ (Bundestags-Drucksache 15/3439)

Der Unterausschuss hat sich eingehend mit dem Gesetzentwurf befasst und hierzu im laufenden Gesetzgebungsverfahren eine gutachtliche Stellungnahme verfasst. Er würdigt darin, dass der vorliegende Gesetzentwurf die zunehmende Bedeutung gesellschaftlichen Engagements würdige, indem es den Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung im Sinne einer übergeordneten Kollektivverantwortung auf weitere Personengruppen oder durch zusätzliche Leistungen bei Tätigkeiten in besonderen Gefahrenbereichen ausdehne.

Mit diesem Gesetzentwurf werde auch eine Empfehlung der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ umgesetzt, die diese in ihrem Abschlussbericht gegeben hat. Den Schutz der Engagierten weiter zu verbessern, sei für den Bundestag auch zukünftig von großer Bedeutung.

Der Unterausschuss hat die Stellungnahme einstimmig beschlossen, bei Enthaltung der Fraktion der FDP.

4 Steuerrechtliche Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement

4.1 Grundlinien des geltenden Rechts⁷

Im Interesse des Gemeinwohls tätige Körperschaften und Vereine unterliegen den allgemeinen Regeln der Ertrags- und Umsatzbesteuerung. Für sie gelten jedoch diverse Steuervergünstigungen. Nicht besteuert wird allein der ideelle Bereich. Das steuerliche Gemeinnützigkeits-

⁶ Bundestags-Drucksache 15/4806, 04.02.2005, S. 52 f.

⁷ Vgl. Igel, G, u. a., Rechtliche Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Deutscher Bundestag (Hrsg.), Schriftenreihe, Bd. 5, 2002, S. 269 ff.

recht (§§ 51 – 68 Abgabenordnung [AO]) wendet sich unmittelbar an Körperschaften (Vereine). Es legt auf der einen Seite die steuerbegünstigten Zwecke fest und regelt auf der anderen Seite die Mechanismen, die zur Gewährleistung einer wirtschaftlichen selbstlosen und zeitnahen, ausschließlichen und unmittelbaren Zweckverfolgung bzw. Mittelverwendung dienen⁸.

Das geltende Steuerrecht i. w. S. erfasst als gemeinnütziges Handeln:

„- Steuerbegünstigungen für gemeinnützige Vereine/Körperschaften

- Befreiung von der Körperschaftsteuer (§ 5 Abs. 1 Nr. 9 Körperschaftsteuergesetz [KStG]) und Gewerbesteuer (§ 3 Nr. 6 Gewerbesteuergesetz [GewStG]); dem korrespondierend Abzugsfähigkeit von Zuwendungen („Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher, religiöser, wissenschaftlicher und der als besonders förderungswürdig anerkannten gemeinnützigen Zwecke“) gem. § 10b Einkommensteuergesetz (EStG) sowie Freibetrag für steuerbare Einnahmen in Gestalt des so genannte Übungsleiterfreibetrages (§ 3 Nr. 26 EStG),
 - Ermäßigter Umsatzsteuersatz (§ 12 Abs. 2 Nr. 8 Umsatzsteuergesetz [UStG]); Verfahrenserleichterungen beim Vorsteuerabzug (Abschn. 22 Abs. 7, 8 UStR; § 23a UStG).
 - Grundsteuerbefreiung gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b Grundsteuergesetz (GrStG).
- Steuerbegünstigung des Ehrenamtes:
- Steuerbefreiung für ehrenamtliche Tätigkeit gem. § 3 Nr. 26 UStG,
- Ohne tatbestandlichen Bezug zu Gemeinnützigkeit/Ehrenamt:
- auf der Ebene der natürlichen Personen, insbesondere Einkommensteuerbefreiungen (§ 3 Nr. 12 Satz 2, 13, 16, 20, 36, 50 EStG), Abzugsfähigkeit von außergewöhnlichen Belastungen (§ 33 EStG; Pflegepauschbetrag § 33b Abs. 6 EStG) sowie Relevanz des freiwilligen sozialen bzw. ökologischen Jahres im Familienleistungsausgleich (§ 33 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 d EStG),

⁸ Vgl. Igl u. a., S. 269.

- auf der Ebene der Körperschaft, insbesondere Freibetrag von 3.835 Euro bzw. 3.900 Euro (§ 24 KStG, § 11 Abs. 1 Nr. 2 GewStG); diverse Umsatzsteuerbefreiungen, insbesondere für Leistungen der Wohlfahrtsverbände (§ 4 Nr. 18 UStG)⁹.

4.2 Erste Überlegungen für eine grundlegende Reform des Gemeinnützigkeitsrechts¹⁰

Die Enquete-Kommission stellt im Schlussbericht fest, dass das geltende Gemeinnützigkeitsrecht kein klares Bild der Inhalte der Gemeinnützigkeit vermittele. Das geltende steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht wirke zum Teil als Hemmnis für die freie Entfaltung gemeinnütziger Aktivitäten und die steuerlichen Rahmenbedingungen seien unter verschiedenen Gesichtspunkten reformbedürftig. Ziel einer Reform der steuerlichen Rahmenbedingungen müsse sein, keine Bürokratiehemmnisse aufzubauen, die Ausübung bürgerschaftlichen Engagements in Vereinen und Körperschaften zu fördern und hierbei nach Möglichkeit die Systematik des geltenden Steuerrechts und insbesondere die Einfachheit der Besteuerung zu wahren. Vor diesem Hintergrund hat sich die Enquete-Kommission in ihrem Schlussbericht zwar dafür ausgesprochen, das steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht grundsätzlich zu erhalten¹¹, aber eine Revision empfohlen. Ausgangspunkt für einen neuen Ansatz zur Bestimmung der steuerlichen Gemeinnützigkeit könnte die in der Mitteilung der Europäischen Kommission über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa vorgenommene Kategorisierung gemeinnütziger Vereine sein.

Der Unterausschuss hat sich in einer Anhörung im März 2004 u. a. mit dem Thema „Reformbedarf des Gemeinnützigkeitsrechts“ befasst. Die Ergebnisse der Anhörung bestätigten noch einmal die Erkenntnisse der Enquete-Kommission. Sie erbrachte zudem eine Reihe von Einzelvorschlägen für Änderungen im geltenden Recht für gemeinnützige Körperschaften. Diese Vorschläge sind mit Blick auf die zu diesem Zeitpunkt noch ausstehenden und vom BMF in Auftrag gegebenen zwei Gutachten „Unterstützung des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements – der Beitrag des Bundes bei der Gestaltung gesetzlicher und finanzieller Rahmenbedingungen“ sowie „Die Besteuerung gemeinnütziger Organisationen im internationalen

⁹ Vgl. Igel, G, u. a., 2002, S. 270 f.

¹⁰ Siehe hierzu auch Enquete-Bericht, S. 297 f.

¹¹ Enquete-Bericht, S. 299.

Vergleich“ noch nicht abschließend im Unterausschuss diskutiert worden. Die Gutachten lagen dem Unterausschuss zur 21. Sitzung im Juni 2005 erstmalig vor. Beide Gutachten enthalten eine Fülle von Anregungen und Vorschlägen für mögliche Veränderungen. In einer ersten Bewertung des Gutachtens zu den gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen, kritisierten die Mitglieder des Unterausschusses die in dem Gutachten dargelegte Argumentationslinie, bürgerschaftliches Engagement sei ein spontanes Korrektiv bei Versorgungsdefiziten durch Markt- oder Staatsversagen. Der Unterausschuss sei vielmehr der Auffassung, dass alles getan werden müsse, dass bürgerschaftliches Engagement nicht als Lückenbüßer für Markt- oder Staatsversagen fungiere. Eine tiefer gehende Bewertung und Würdigung der in beiden Gutachten gemachten Vorschläge war in der Kürze der Zeit nicht möglich und muss dem 16. Bundestag vorbehalten bleiben.

Die eingeladenen Experten haben sich grundsätzlich für eine Reform des geltenden Gemeinnützigkeitsrechts ausgesprochen. Zwar habe der Gesetzgeber die Ziele, die für eine Steuervergünstigung in Frage kämen, im Wesentlichen definiert, allerdings, wie auch schon von der Enquete-Kommission festgestellt, weder systematisch noch einem modernen Gesellschaftsverständnis entsprechend. Das geltende Recht räume dem Verordnungsgeber von jeher einen breiten Ermessensspielraum hinsichtlich einzelner Festlegungen ein. Dies habe dazu geführt, dass in der Praxis überwiegend die Steuerverwaltung definiere, ob ein Ziel dem Gemeinwohl diene. Mitunter würde das Gemeinnützigkeitsrecht in den Ländern, teilweise sogar bei einzelnen Oberfinanzdirektionen oder Finanzämtern, unterschiedlich ausgelegt.

Der überwiegende Teil des bürgerschaftlichen Engagements vollziehe sich neben der Erwerbsarbeit und werde in der Regel von nicht Rechtskundigen in einer Vielzahl von eingetragenen und nicht eingetragenen Vereinen, rechtsfähigen und nicht rechtsfähigen Stiftungen, gemeinnützigen GmbHs usw. ausgeübt. Diese Menschen stünden den komplizierten und kaum zu durchschauenden Regelungen oft hilflos gegenüber.

Die Zuerkennung der „Steuerbegünstigung“ wegen Gemeinnützigkeit erhalte dadurch noch zusätzliches Gewicht, weil dieser Status Kriterium für eine Reihe anderer öffentlicher Maßnahmen sei. Das reiche von der Beschäftigung von Zivildienstleistenden und jungen Menschen im Freiwilligen Jahr, der Einbeziehung in öffentliche Förderprogramme bis zu der Möglichkeit, Spenden mit positiven steuerlichen Konsequenzen für den Spender entgegenzu-

nehmen sowie der Teilhabe an der kommunalen Überlassung von Räumen usw. Zahlreiche Organisationen würden den Status der „Steuervergünstigung“ anstreben und auch erlangen, obwohl sie sie nach dem Umfang und der Art und Weise ihrer Tätigkeit nicht zwingend benötigen.

In den Finanzverwaltungen gebe es einerseits hervorragende Fachleute, andererseits fehle manchmal das nötige Fachwissen. Einzelne Bundesländer, z. B. NRW, seien dazu übergegangen, Grundsatzfragen der Gemeinnützigkeit nicht mehr durch die Finanzämter entscheiden zu lassen, sondern hiermit die Oberfinanzdirektionen zu befassen. Das zeige, dass es durchaus möglich sei, in der Finanzverwaltung „Kompetenzzentren“ zu schaffen. Damit würden allerdings nicht die prinzipiellen Probleme des geltenden Gemeinnützigkeitsrechts beseitigt.

Der Vorsitzende des Unterausschusses hat in einem Vortrag auf den 4. Hamburger Tagen des Stiftungs- und Non-Profit-Rechts 2004 erklärt, dass es aus seiner Sicht sinnvoll sei, Impulse zur Reform des Gemeinnützigkeitsrechts auch aus der Wissenschaft und der Praxis in die Diskussion einzubringen. Wenn ein konkreter Vorschlag von an der Sache interessierten Experten als Diskussionsgrundlage vorgelegt würde, biete er an, diesen nicht nur im Unterausschuss zu behandeln, sondern auch an politische Gremien auf Bundesebene weiterzuleiten.

Zwischenzeitlich hat sich unter der Leitung des Direktors der Bucerius Law School ein Expertengremium zusammengefunden, das an der Formulierung eines Eckpunktepapiers für eine Reform des Gemeinnützigkeitsrechts arbeitet. Erste Ergebnisse sollen im Herbst 2005 vorgelegt werden. Das Expertengremium will sich dabei auf folgende Punkte konzentrieren:

- Überarbeitung des Katalogs der gemeinnützigen Zwecke in §§ 52, 53 Abgabenordnung (AO),
- Engagementfreundliche Ausgestaltung der Mittelverwendungspflicht bzw. Vermögensbindung,
- Transparenz und Rechnungslegung von gemeinnützigen Körperschaften,
- Überarbeitung der Vorschriften zu den wirtschaftlichen Tätigkeiten einer gemeinnützigen Körperschaft (hier insbesondere: Zusammenhang mit Europarecht),
- Überarbeitung des steuerlichen Spendenrechts,
- Fundraising.

4.2.1 Überarbeitung des Katalogs der gemeinnützigen Zwecke¹²

Als Kritik am geltenden Gemeinnützigkeitsrecht wird formuliert, dass es kein konturscharfes Bild der Inhalte der Gemeinnützigkeit vermittele und zudem die Begriffe unsystematisch, teilweise schwer verständlich und veraltet formuliert seien. Dies bedinge eine Konkretisierung durch Verwaltung und Rechtsprechung, die von Seiten der betroffenen gemeinnützigen Körperschaften vielfach als unbefriedigend empfunden wird. Zudem erscheine die Liste der unter § 52 Abs. Nr. 4 AO aufgeführten Zwecke weitgehend beliebig bzw. als Ergebnis spezifischer Lobbyarbeit.

In einem nichtöffentlichen Expertengespräch im März 2004 (3.3.2004) ist von den Experten der Vorschlag gemacht worden, § 52 Abs.1 und 2 AO zusammenzufassen und mit einem Verweis auf die als Anlage zu § 48 EStDV aufgeführte Liste zu beschränken oder alternativ den Katalog aus der EStDV in § 52 AO aufzunehmen.

Die Mitglieder des Unterausschusses waren sich darin einig, dass der Katalog der gemeinnützigen Zwecke eher offen gehalten werden sollte. Der Katalog solle die grundsätzlich notwendigen Zwecke enthalten, im Weiteren aber nur Beispiele aufführen, um Interpretationsspielraum zu eröffnen.

4.2.2 § 65 Abgabenordnung (AO), Zweckbetriebe

In dem Expertengespräch vom 3. März 2004 wurde deutlich gemacht, dass die Frage der Beurteilung wirtschaftlicher Aktivitäten gemeinnütziger Körperschaften in der Praxis besonders umstritten sei. Insbesondere die Formulierung in § 65 Abs. 2 AO: „Ein Zweckbetrieb ist gegeben, wenn 1. ..., 2. Die Zwecke nur durch einen solchen Geschäftsbetrieb erreicht werden können ...“ führe zu erheblichen Interpretationsschwierigkeiten. Der Nachweis, dass ein bestimmter Satzungszweck „nur durch“ eine bestimmte Aktivität erfüllt werden könne, könne in der Regel nicht angetreten werden, denn es ließen sich auch immer andere Formen der Zweckverfolgung darstellen.

¹² Enquete-Bericht, S. 299 ff.

Je nach unterschiedlichen Maßstäben der Finanzämter werde diese Regel mal eng oder weit ausgelegt. Dies mache, im Zusammenhang mit der jeweils nur rückwirkend erfolgenden finanzbehördlichen Überprüfung, wirtschaftliches Handeln von gemeinnützigen Organisationen zu einem „riskanten Spiel“.

Das BMF erklärte hierzu, die Formulierung solle verdeutlichen, dass der Zweckbetrieb nach den allgemeinen Kriterien die Ausnahme bilde. Sonderregelungen hierzu seien in § 66 bis § 68 AO festgelegt.

Die Mitglieder des Unterausschusses halten die Formulierung „nur durch“ ebenfalls für unglücklich und regen gegenüber dem BMF sowie den Experten an, nach einer alternativen Formulierung zu suchen.

4.2.3 Änderung der Abgabenordnung (Verbesserte Rahmenbedingungen für Fördervereine)

Für die Anerkennung der Gemeinnützigkeit von Fördervereinen ist seit dem 1. Januar 2001 gesetzliche Voraussetzung, dass die Einrichtung, für die die Mittel beschafft werden, steuerbegünstigt ist (§ 58 Nr. 1 Abgabenordnung [AO] in der Fassung des Artikels 5 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Investitionszulagengesetzes 1999). Die Bestimmung galt auch für Fördervereine, die Betriebe gewerblicher Art - von öffentlich-rechtlichen Körperschaften - unterstützen. Ein solcher Betrieb kann beispielsweise durch den Betrieb eines Museums begründet werden. Bei einer Vielzahl gemeinnütziger Fördervereine, die staatliche oder kommunale Kultureinrichtungen (z. B. Museen, Theater, Schauspielbühnen, Kindergärten) unterstützen, drohte der Verlust der Gemeinnützigkeit, wenn sich die geförderten Einrichtungen keine gemeinnützige Satzung gaben.

Durch das „Gesetz zur Änderung der Abgabenordnung und weiterer Gesetze“ vom 21. Juli 2004 (BGBl I S. 1753) wurde die Voraussetzung, dass die geförderte Körperschaft gemeinnützig sein muss, für die Förderung von Betrieben gewerblicher Art von Körperschaften des öffentlichen Rechts rückwirkend ab dem 1. Januar 2001 wieder aufgehoben.

4.2.4 Gemeinnützigkeitsrechtliche Behandlung von Freiwilligenagenturen¹³

Die Enquete-Kommission hat sich in ihrer Arbeit intensiv und fundiert mit den verschiedenen Säulen einer engagementfördernden Infrastruktur befasst. Sie hat festgestellt, dass Freiwilligenagenturen in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zukomme, denn sie seien mit ihrer Arbeit zu wichtigen Einrichtungen der Förderung, Vernetzung und Bündelung bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler Ebene geworden und leisteten damit einen wirkungsvollen Beitrag zur Engagementförderung.

Die Enquete-Kommission hat in ihrem Bericht empfohlen, dass für Freiwilligenagenturen der Zugang zum Gemeinnützigkeitsstatus gesetzlich vorgesehen werden sollte, obwohl aufgrund der Vermittlungstätigkeit an sich das Erfordernis der Unmittelbarkeit der steuerbegünstigten Zweckverfolgung nicht gegeben sei. Bei Freiwilligenagenturen handle es sich jedoch um Körperschaften, deren Zweck es sei, Personen zu vermitteln, die ein bürgerschaftliches Engagement für steuerbegünstigte Zwecke ausüben wollten. Sie sollten darum mit denjenigen Körperschaften gleichgestellt werden, die unmittelbar steuerbegünstigte Zwecke verfolgten. Es sei auch zu überlegen, ob künftig alle Freiwilligenagenturen als „besonders förderungswürdig“ im Sinne des § 10b EStG anerkannt werden sollten, damit diese die Spendenberechtigung erhielten.

Das Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom September 2003 an die obersten Finanzbehörden der Länder nimmt diese Argumentation auf und regelt in Bezug auf die gemeinnützigkeitsrechtliche Behandlung von Freiwilligenagenturen folgendes:

Freiwilligenagenturen können als gemeinnützig behandelt werden, weil das Schwergewicht ihrer Tätigkeit in der Aus- und Weiterbildung der Freiwilligen liegt. Die Vermittlung der Freiwilligen in das gewünschte Betätigungsfeld stellt lediglich Endpunkt und Abschluss eines Qualifizierungsprozesses dar, nicht jedoch den vorrangigen Tätigkeitsbereich der Freiwilligenagenturen.¹⁴ Damit sind Freiwilligenagenturen auch zum Empfang steuerlich abziehbarer Spenden berechtigt.

¹³ Enquete-Bericht, S. 300.

¹⁴ Vollständiger Wortlaut in BStBl I 2003, S. 446.

Der Unterausschuss hat das BMF-Schreiben mit Zustimmung zur Kenntnis genommen und sieht darin die Umsetzung der Handlungsempfehlung der Enquete-Kommission. Die Thematik „Infrastruktureinrichtungen für bürgerschaftliches Engagement und deren organisatorische und finanzielle Entwicklung“ war als Beratungsgegenstand für Januar 2006 vorgesehen.

4.2.5 Prüfung und Anerkennung für Steuerbegünstigungen nach §§ 51 Abgabenordnung (AO)

Die Steuerbegünstigung nach § 51 AO wird nicht im Wege eines förmlichen Anerkennungsverfahrens zuerkannt, sondern im regulären Veranlagungsbescheid durch Steuerbescheid für zurückliegende Zeiträume. Nach Gründung erhalten die der Satzung nach gemeinnützigen Körperschaften eine vorläufige Bescheinigung, die im Wesentlichen auf die Berechtigung zur Ausstellung von Zuwendungsbescheinigungen verweist. Die vorläufige Bescheinigung ist nach herrschender Meinung kein Verwaltungsakt. Sie kann daher nicht Gegenstand von Rechtsbehelfen sein und jederzeit formlos widerrufen werden. Grundlage für die Erteilung der vorläufigen Bescheinigung ist die Beurteilung der Satzung bzw. des Gesellschaftervertrages der entsprechenden Körperschaft. Doch selbst hinsichtlich dieser Beurteilung genoss die Körperschaft keinen Vertrauensschutz, falls die Finanzbehörde zu einem späteren Zeitpunkt ihre Ansicht hinsichtlich der Satzung oder ihrer Übereinstimmung mit gemeinnützigkeitsrechtlichen Anforderungen zuungunsten der Körperschaft revidierte.

Eine Körperschaft ist steuerbegünstigt, wenn bereits in ihrer Satzung festgelegt ist, welchen steuerbegünstigten Zweck sie verfolgt, dass dies selbstlos, ausschließlich und unmittelbar geschieht und auf welche Art und Weise der Zweck verwirklicht wird (§§ 59 und 60 AO). Die Satzung muss während des ganzen Kalenderjahres diesen Anforderungen genügt haben. Bei Neugründungen wird eine vorläufige Bescheinigung über die Gemeinnützigkeit nur auf der Grundlage der Satzung erteilt.

Die Mitglieder des Unterausschusses haben das BMF gebeten, einen Formulierungsvorschlag für die Abgabenordnung oder eine Verwaltungsregelung zu unterbreiten, der den erforderlichen Vertrauensschutz auch für die Vergangenheit herstellt.

Das BMF hat mit Schreiben vom 17. November 2004 an die obersten Finanzbehörden der Länder klargestellt, dass für geprüfte Satzungen Vertrauensschutz besteht. Grundsätzlich sei die Satzung vor der erstmaligen, auch vorläufigen Anerkennung der Steuervergünstigung sorgfältig zu prüfen. Werde eine vorläufige Bescheinigung über die Gemeinnützigkeit erteilt oder die Steuervergünstigung anerkannt, bei einer späteren Überprüfung der Körperschaft aber festgestellt, dass die Satzung nicht den Anforderungen des Gemeinnützigkeitsrechts genüge, dürften aus Vertrauensschutzgründen hieraus keine nachteiligen Folgen für die Vergangenheit gezogen werden. Die Körperschaft sei trotz der fehlerhaften Satzung für abgelaufene Veranlagungszeiträume und für das Kalenderjahr, in dem die Satzung beanstandet werde, als steuerbegünstigt zu behandeln. Dies gelte nicht, wenn bei der tatsächlichen Geschäftsführung gegen die Vorschriften des Gemeinnützigkeitsrechts verstoßen werde. Die Vertreter der Körperschaft seien aufzufordern, die zu beanstandenden Teile der Satzung so zu ändern, dass die Körperschaft die satzungsgemäßen Voraussetzungen für die Steuervergünstigung erfüllten. Hierfür sei eine angemessene Frist zu setzen.¹⁵

Der Unterausschuss hat mit seiner Intervention beim Bundesministerium der Finanzen Erfolg gehabt. Zukünftig wird also der Vertrauensschutz für Satzungen für die Vergangenheit gewährleistet. Eine gesetzliche Änderung war nicht notwendig. Allerdings besteht trotz dieser Verbesserung in der Praxis der Wunsch nach einem formalisierten „Akkreditierungsverfahren“, durch das der gemeinnützigen Körperschaft die Übereinstimmung der Satzung mit den gemeinnützigkeitsrechtlichen Anforderungen der Abgabenordnung auf Dauer bestätigt wird, solange die Tätigkeiten der Organisation sich mit deren gemeinnützigen Satzung decken.

4.3 Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachungen¹⁶

Die Tätigkeit eines gemeinnützigen Vereins erstreckt sich nach geltendem Recht auf folgende Tätigkeitsbereiche: Ideeller Bereich, Vermögensverwaltung, Zweckbetrieb, wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb¹⁷. Die Komplexität des steuerlichen Gemeinnützigkeitsrechts ergibt sich aus der getrennten Behandlung der oben angeführten Tatbestände. Aus Gründen der Besteue-

¹⁵ Das vollständige Schreiben des BMF ist im Bundessteuerblatt Teil I, 2004, S. 1059 veröffentlicht.

¹⁶ Siehe hierzu Enquete-Bericht, S. 301 ff.

¹⁷ Enquete-Bericht, S. 301.

rungs- und Wettbewerbsgleichheit kommt nach Ansicht der Enquete-Kommission eine Aufhebung der Trennung nicht in Betracht. Trotzdem gebe es „bei der geltenden Handhabung der wirtschaftlichen Beziehungen der Bereiche zueinander einige Ungereimtheiten“¹⁸, die im Interesse der Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung beseitigt werden sollten.

4.3.1 Ausgleich von Verlusten aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben nach § 55 Abs. 1 Nr. 1 Abgabeordnung (AO)¹⁹

Nach § 55 Abs. 1 Abgabenordnung darf eine gemeinnützige Körperschaft sämtliche Mittel nur für ihre steuerbegünstigten satzungsgemäßen Zwecke verwenden. Die Verwendung der Mittel des ideellen Bereichs für den Ausgleich von Verlusten des steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs ist nach einer 1996 ergangenen Entscheidung des Bundesfinanzhofs (BFH) jedoch zulässig, wenn die Körperschaft dem ideellen Bereich innerhalb von 12 Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahres, in der die Verluste entstanden sind, andere Mittel in entsprechender Höhe zuführt. Die Enquete-Kommission hatte empfohlen, den Zeitraum für den Ausgleich aus Verlusten auf fünf Jahre auszudehnen.

Verluste aus steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben dürfen im Interesse der Wettbewerbsneutralität des Steuerrechts grundsätzlich nicht mit Mitteln des ideellen Bereichs (Mitgliedsbeiträge, Spenden, Zuschüsse o. Ä.), Erträgen aus der Vermögensverwaltung und dem entsprechenden Vermögen ausgeglichen werden. Auch die Verwendung von Mitteln des ideellen Bereichs zum Ausgleich von Verlusten aus der Vermögensverwaltung ist grundsätzlich gemeinnützigkeitsschädlich. Der Bundesfinanzhof sieht im Ausgleich eines Verlustes eines Nicht-Zweckbetriebes mit Mitteln des ideellen Tätigkeitsbereichs dann keinen Verstoß gegen das Mittelverwendungsgebot des § 55 Abs. 1 AO, wenn der Verlust auf einer Fehlkalkulation beruht und die Körperschaft bis Ende des dem Verlustentstehungsjahres folgenden Wirtschaftsjahres dem ideellen Tätigkeitsbereich wieder Mittel in entsprechender Höhe zuführt, die nicht aus Beiträgen, anderen Zuwendungen, aus einem Zweckbetrieb oder der steuerbegünstigten Vermögensverwaltung stammen. Die Finanzverwaltung lässt darüber hinaus weitere Ausnahmen zu (s. hierzu BMF vom 19.10.1998, BStBl. I 1998, S. 1423 f.).

¹⁸ Enquete-Bericht, S. 301.

¹⁹ Enquete-Bericht, S. 301.

In diesem BMF-Schreiben vom 19.10.1998 (BStBl I S. 1423) an die obersten Finanzbehörden der Länder wurden die Grundsätze dieses Urteils erheblich abgemildert. Danach dürfen Gewinne der vorangegangenen sechs Jahre mit dem Verlust verrechnet werden. Anlaufverluste neuer Betriebe können innerhalb von drei Jahren ausgeglichen werden, wobei den Finanzämtern durch den Zusatz „in der Regel“ eine flexible Handhabung ermöglicht wird. Eine weitere Lockerung sieht das BMF nicht als gerechtfertigt an.

4.3.2 Anpassung der Besteuerungsfreigrenze gemäß § 64 Abs. 3 Abgabenordnung (AO)²⁰

§ 64 Abs. 3 AO regelt: „Übersteigen die Einnahmen einschließlich Umsatzsteuer aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben, die keine Zweckbetriebe sind, insgesamt nicht 30.678 Euro im Jahr, so unterliegen die diesen Geschäftsbetrieben zuzuordnenden Besteuerungsgrundlagen nicht der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer.“ Diese Regelung ist seit 1990 gültig.

Die Enquete-Kommission hatte in ihrem Schlussbericht empfohlen, die Besteuerungsfreigrenze maßvoll in Höhe des Inflationsausgleichs auf 40.000 Euro anzupassen, da diese Grenze seit 1990 nicht mehr geändert worden sei. Bei einer Anpassung in dieser Höhe könne auch keine Verletzung des in der Verfassung verankerten Gebots der Wettbewerbsneutralität des Steuerrechts gesehen werden.

Das BMF hat vor dem Unterausschuss deutlich gemacht, dass es einer Anhebung der Besteuerungsfreigrenze wegen der Auswirkungen auf den Wettbewerb nicht zustimmen könne. Soweit von gemeinnützigen Körperschaften und (gewöhnlichen) Gewerbetreibenden gleiche Leistungen angeboten werden, führten Steuervergünstigungen für nur eine Gruppe von Anbietern zu Wettbewerbsverzerrungen. Diese könnten u. a. wegen des in der Verfassung verankerten Gebots der Wettbewerbsneutralität des Steuerrechts nicht über einen verhältnismäßig engen Rahmen in Kauf genommen werden. Eine beitragsmäßige Grenze lasse sich zwar aus der Verfassung nicht ableiten, aber nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung seien Verschonungssubventionen unter bestimmten Voraussetzungen gerechtfertigt. Der allgemeine

²⁰ Enquete-Bericht, S. 302.

Gleichheitssatz schließe nicht jede steuerliche Verschonung aus, die das Verhalten des Steuerpflichtigen aus Gründen des Gemeinwohls fördern oder lenken wolle. Mit dem geltenden Recht werde der Rahmen ausgeschöpft. Bei einer Anhebung der Freigrenze auf 40.000 Euro seien nach groben Schätzungen Steuerausfälle in Höhe von 154 Mio. Euro zu erwarten.

4.3.3 Verbesserung der Möglichkeit von Rücklagenbildung²¹

Der Grundsatz der zeitnahen gemeinnützigen Mittelverwendung unterliegt neben den Fällen des § 58 Nr. 11 Abgabenordnung (AO) weiteren Ausnahmen. Unter den in § 58 Nrn. 6, 7 und 12 AO genannten Voraussetzungen dürfen steuerbegünstigte Körperschaften auch Mittel zur Bildung von Rücklagen verwenden. Dabei sind drei Arten von Rücklagen zu unterscheiden:

- Die so genannte zweckgebundene Rücklage nach § 58 Nr. 6 AO, die der Finanzierung zukünftiger zweckverwirklichender Projekte dient,
- die so genannten freien Rücklagen, nach § 58 Nr. 7 Buchst. a, b und Nr. 12 AO, die auch zum Aufbau eines Vermögens eingesetzt werden können,
- sonstige Rücklagen im Bereich der Vermögensverwaltung und im steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb.

Freie Rücklagen unterscheiden sich von zweckgebundenen Rücklagen dadurch, dass diese z. B. nicht der Finanzierung konkreter zukünftiger Projekte dienen, sondern die Körperschaft in der Verwendung der zurückgelegten Beträge frei ist. Diese können z. B. dazu verwendet werden, dauerhaft das Vermögen der Körperschaft zu mehren (Leistungserhaltung).

Die Höchstgrenze, bis zu der gemeinnützige Körperschaften ohne Verlust der Gemeinnützigkeit jährlich Mittel einer freien Rücklage zuführen dürfen, wurde im Jahr 2000 deutlich angehoben.

²¹ Enquete-Bericht, S. 301.

4.3.4 Verzicht auf die Abgabe einer Körperschaftsteuererklärung bei Geringfügigkeit²²

Die Enquete-Kommission hatte in ihrem Schlussbericht argumentiert: Wenn aus dem Nachweis der tatsächlichen Geschäftsführung einer gemeinnützigen Körperschaft ohne weiteres ersichtlich sei, dass ihr Einkommen den Freibetrag von 3.835 Euro (§ 24 KStG, § 11 Abs. 1 Nr. 2 GewStG) nicht erreiche, so sei auch bei Überschreiten der Besteuerungsgrenze von 30.768 Euro keine Gewerbe- und Körperschaftsteuererklärung erforderlich. Sie empfehle, dies zur Klarstellung im Körperschaft- und Gewerbesteuergesetz gesetzlich zu regeln.

Das BMF erklärte hierzu, dass für die Gewerbesteuer bereits eine derartige Regelung bestehe, für die Körperschaftsteuer die geltende Verwaltungspraxis grundsätzlich als ausreichend betrachtet werde. So seien nach § 25 Abs. 1 Nr. 5 GewStDV u. a. steuerbegünstigte Kapitalgesellschaften von der Pflicht zur Abgabe einer Gewerbesteuererklärung befreit, wenn ihr Gewerbeertrag im Erhebungszeitraum 3.900 Euro nicht überschreite. Für die Körperschaftsteuer fehle eine vergleichbare Regelung, was darauf zurückzuführen sei, dass bei Steuerpflichtigen häufig Steuerabzugsbeträge anzurechnen seien. Diese Anrechnung setze grundsätzlich eine Steuerveranlagung voraus. Allerdings sehe Abschnitt 72 Abs. 2 KStR vor, dass bei kleinen Körperschaften von einer Veranlagung abgesehen werden könne, wenn ihr Einkommen unter dem Freibetrag des § 24 KStG (3.835 Euro) liege (Nichtveranlagungsfälle). Die Anrechnung von Steuerabzugsbeträgen geschehe in diesen Fällen entsprechend dem in § 44b EStG geregelten Erstattungsverfahren. Die Körperschaft habe die Voraussetzungen für eine Nichtveranlagungs-Bescheinigung allerdings nachzuweisen.

Der Unterausschuss stellt fest, dass der empfohlene Verzicht auf Abgabe einer Körperschaft- und Gewerbesteuererklärung bei Geringfügigkeit z. T. durch Gesetz und durch die Verwaltungspraxis erfüllt werde.

²² Enquete-Bericht, S. 302.

4.3.5 Ausweitung der Freibetragsregelung des § 24 KStG auf steuerbegünstigte Kapitalgesellschaften²³

Die Enquete-Kommission hatte empfohlen, dass steuerbegünstigte Kapitalgesellschaften, die nach Satzung und tatsächlicher Geschäftsführung keine Ausschüttungen vornehmen, den Freibetrag des § 24 KStG in Höhe von 3.835 Euro ebenso wie andere gemeinnützige Körperschaften in Anspruch nehmen können. Nach § 24 KStG erhalten Körperschaften, die keine Dividendenausschüttungen im Sinne des § 20 Abs.1 Nr. 1 und 2 EStG vornehmen können, bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens einen Freibetrag von höchstens 3.835 Euro. Damit sind Kapitalgesellschaften nicht begünstigt.

Der Ausschluss steuerbegünstigter Kapitalgesellschaften von der Inanspruchnahme des Freibetrags wurde in der Vergangenheit durch das so genannte Anrechnungsverfahren begründet, dass im Falle einer Dividendenausschüttung zwingend zur Herstellung der Ausschüttungsbelastung führte und damit die Wirkung des Freibetrags (Steuer Null) wieder rückgängig gemacht hat. Diese Rechtfertigung ist seit dem Wegfall des Anrechnungsverfahrens zum 1. Januar 2001 - seither gilt das Halbeinkünfteverfahren - nicht mehr maßgeblich.

Nach Ansicht des BMF könnte die Gleichbehandlung von Vereinen und Kapitalgesellschaften sowohl durch eine Erweiterung der Anwendung der Vorschrift auf alle Körperschaften als auch durch völlige Streichung geschehen. Die starke Absenkung des Körperschaftsteuersatzes auf 25 % und der im Halbeinkünfteverfahren geltende Grundsatz der Definitivbesteuerung auf der Ebene der Körperschaft sprächen jedoch gegen eine erweiterte Anwendung des § 24 KStG. Zudem müsse man bei einer Ausweitung der Freibetragsregelung für je 10.000 bisher nicht durch § 24 KStG begünstigte Körperschaften mit Steuermindereinnahmen von 10 Mio. Euro rechnen. Bei einer Streichung der Vorschrift wären Steuernehreinnahmen von 10 Mio. Euro zu erwarten. Das BMF hat sich aus diesen Gründen gegen eine Ausweitung der Freibetragsregelung in § 24 KStG ausgesprochen.

²³ Enquete-Bericht, S. 302.

4.4 Spendenrecht²⁴

Die Enquete-Kommission hat in ihrem Schlussbericht festgestellt, dass es im Spendenrecht einige systematische Ungereimtheiten gebe, die eine grundlegende Überarbeitung des Spendenrechts notwendig machen.

Sie ist zu folgenden Empfehlungen gelangt:

- Gleichbehandlung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen, da auch Mitgliedsbeiträge dem gemeinnützigen Satzungszweck dienen,
- Vereinheitlichung der Spendenhöchstsätze auf 10 % (Bislang gelten unterschiedliche Spendenhöchstsätze von 5 bzw. 10 %.),
- im steuerlichen Spendenrecht sollte die derzeit geltende Gefährdungshaftung für eine zweckwidrige Verwendung von Spendenmitteln abgeschafft und in eine Haftung umgestaltet werden, die nur bei Verschulden (Vorsatz, Fahrlässigkeit) der Betroffenen greift.

4.4.1 Gleichbehandlung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen

Der Unterausschuss hat das Thema mit Blick auf das zu erwartende Gutachten „Unterstützung des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements – der Beitrag des Bundes bei der Gestaltung der gesetzlichen und finanzieller Rahmenbedingungen“ zurückgestellt. In einer ersten Bewertung des Themas in der 21. Sitzung des Unterausschusses im Juni 2005 machte die Parlamentarische Staatssekretärin im BMF, Dr. Barbara Hendricks deutlich, dass das BMF eine Gleichbehandlung nicht befürworte (Zur Befassung des Unterausschusses mit dem Gutachten siehe auch Punkt 4.2).

²⁴ Enquete-Bericht, S. 303 f.

4.4.2 Vereinheitlichung der Spendenhöchstsätze²⁵

Nach geltendem Recht hängen die Höchstsätze für den steuerlichen Spendenabzug (§ 10b Abs.1 EStG) vom geförderten Zweck ab. Sie betragen 10 v. H. des Gesamtbetrages der Einkünfte des Spenders, wenn die Zuwendung zur Förderung wissenschaftlicher, mildtätiger und als besonders förderungswürdig anerkannter kultureller Zwecke verwendet wird. Bei Verwendung für alle anderen steuerbegünstigten Zwecke beträgt der Höchstsatz 5 v. H. des Gesamtbetrages der Einkünfte des Spenders. Die Enquete-Kommission hat sich in ihrer Handlungsempfehlung für einen einheitlichen Spendensatz von 10 v. H. ausgesprochen.

Das BMF stellt fest, dass bei einer Vereinheitlichung des Spendenhöchstsatzes auf 10 v. H. mit Steuermindereinnahmen von rund 100 Mio. Euro zu rechnen wäre. Die Daten der Lohnsteuer- und Einkommensteuerstatistik zeigten, dass im Bereich Spendenhöchstsatz bis 5 v. H. (religiöse, kirchliche und gemeinnützige Zwecke) bei 7,1 Mio. Fällen rund 2,4 Mrd. Euro steuerlich geltend gemacht worden seien. Im Bereich 10 v. H. Spendenhöchstsatz (wissenschaftlich, mildtätige und kulturelle Zwecke) wurden bei rund 2,5 Mio. Fällen etwa 1 Mrd. Euro steuerlich geltend gemacht. Eine Vereinheitlichung könne nur unter der Bedingung befürwortet werden, dass sie „kostenneutral“ erfolge. Dies wäre bei einer Vereinheitlichung der Abzugssätze von 8 v. H. des Gesamtbetrages der Einkünfte des Spenders der Fall. In der Vergangenheit hätte sich allerdings gezeigt, dass bei einer Vereinheitlichung mit starkem Widerstand einzelner Spendenempfänger, deren Zweck nach geltendem Recht stärker begünstigt ist, zu rechnen wäre.

Der Unterausschuss geht bei einer Vereinheitlichung der Spendenhöchstsätze auf 8 v. H. davon aus, dass die mildtätigen, wissenschaftlichen und kulturellen Vereinigungen dann mit spürbaren Spendeneinbußen zu rechnen hätten. Auf längere Sicht sollte ein einheitlicher Spendenhöchstsatz von 10 v. H. angestrebt werden.

²⁵ Enquete-Bericht, S. 303 f.

4.4.3 Gefährdungshaftung im steuerlichen Spendenrecht (EStG § 10 b Abs. 4)²⁶

Wer vorsätzlich oder grob fahrlässig eine unrichtige Zuwendungsbestätigung ausstellt oder wer veranlasst, dass Zuwendungen nicht zu den in der Bestätigung angegebenen steuerbegünstigten Zwecken verwendet werden, haftet für die entgangene Steuer. Als Veranlasser einer Fehlverwendung kam nach dem früheren Verständnis dieses Gesetzestextes insbesondere die handelnde natürliche Person (z. B. das Vorstandsmitglied, das hierfür im Verein verantwortlich ist) in Betracht, nicht ausschließlich die Empfängerkörperschaft. Hierbei kam es nicht darauf an, ob das Vorstandsmitglied diese zweckwidrige Verwendung schuldhaft, d. h. vorsätzlich oder fahrlässig herbeigeführt hatte. Es reichte aus, dass es diese zweckwidrige Verwendung in irgendeiner Form veranlasst hatte. Diese Haftung ist somit als so genannte Gefährdungshaftung ausgestaltet. Sie fand nach dem früheren Verständnis der Vorschrift z. B. auch bei der nachträglichen Aberkennung der vorläufigen Gemeinnützigkeit Anwendung. Das aus der geltenden Veranlasserhaftung erwachsende hohe Haftungsrisiko hemmte auch vor dem Hintergrund der Abschaffung des Spendendurchlaufverfahrens die Bereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern, in Vereinen und Organisationen Verantwortung zu übernehmen. Die Enquete-Kommission hatte in ihrem Schlussbericht angeregt:

- die strenge Haftung durch eine Verschuldenshaftung zu ersetzen, so dass nur vorsätzliches und fahrlässiges Handeln eine Haftung begründet,
- eine Klarstellung darüber, dass die Spendenhaftung erst eintritt, wenn und soweit tatsächlich Spendenmittel für nicht spendenberechtigte Zwecke eingesetzt worden sind,
- keine Annahme einer Fehlverwendung von Spendenmittel im Falle einer unzulässigen Rücklagenbildung, sondern erst, wenn die Mittel tatsächlich abfließen.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat vor dem Unterausschuss "Bürgerschaftliches Engagement" erklärt, dass nach einer Entscheidung des Bundesfinanzhofs (Urteil vom 24. April 2002, BStBl II 2003 S. 128) die rückwirkende Aberkennung der Gemeinnützigkeit, mit der die Forderung nach einer Umwandlung der Gefährdungshaftung in eine Verschuldenshaftung regelmäßig begründet wird, nicht zu einer Veranlasserhaftung führe. Hier gälten vielmehr die Regelungen zur Ausstellerhaftung, d. h. die Körperschaft haftet nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit ihrer Vertreter. Das BMF halte eine Änderung der Haftungsregelung für fehlverwendete Spenden in § 10b Abs. 4 EStG für unnötig, da im steuerlichen Spendenrecht

²⁶ Enquete-Bericht, S. 318 f.

denrecht der Ersatz der Gefährdungshaftung durch eine Verschuldenshaftung durch die Rechtsprechung bereits praktiziert wird.

Die geltende Regelung ermöglicht damit einen schnellen Zugriff auf eine Körperschaft, die sich zu Unrecht bereichert hat. Sie trifft die Körperschaft selbst, nicht ihre Vertreter.

Der Unterausschuss schließt sich der Argumentation des BMF an. Er begrüßt zudem die Entscheidung des Bundesfinanzhofs und sieht damit die Empfehlung der Enquete-Kommission als umgesetzt an.

4.4.4 Verzicht auf das Durchlaufspendenverfahren im Rahmen der Neuordnung des Spendenrechts

Bundestag und Bundesrat haben die gesetzlichen Regelungen des Spendenrechts durch eine Änderung der Einkommensteuereinführungsverordnung neu gefasst. Die Regelung ist seit dem 1. Januar 2000 in Kraft. Die Abschaffung des so genannten Durchlaufspendenverfahrens als eine in bestimmten Fällen notwendige Voraussetzung für eine steuerliche Begünstigung der Zuwendung bedeutet, dass alle Körperschaften, die steuerbegünstigte Zwecke im Sinne des § 10b Abs. 1 EStG fördern, zum unmittelbaren Empfang steuerlich abziehbarer Zuwendungen berechtigt werden. Dies gilt auch für gemeinnützige Sportvereine.

Trotz der unmittelbaren „Spendenbescheinigungskompetenz“ der gemeinnützigen Körperschaft bleibt es auch weiterhin zulässig, einem Verein steuerbegünstigte Spenden über eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder eine öffentliche Dienststelle zukommen zu lassen (Durchlaufspendenverfahren).

4.5 Aufwandsersatz

4.5.1 Allgemeine steuerfreie Aufwandspauschale als Nachteilsausgleich bzw. steuerliche Behandlung von ehrenamtlichen Tätigkeiten (EStG § 3 Nr. 26)²⁷

Für bürgerschaftlich Engagierte hat der Nachteilsausgleich, d. h. der Ausgleich für entstandene Kosten im Zusammenhang mit einem Engagement, eine wichtige Funktion. Für die Erstattung von Aufwendungen, die durch das Engagement entstehen, hat sich der Begriff „Aufwandsentschädigung“ eingebürgert. Ein Aufwandsersatz, bei dem lediglich tatsächlich entstandene Aufwendungen gegen Einzelnachweis erstattet werden, unterliegt nicht der Einkommensteuer.

Die Enquete-Kommission hat in ihrem Abschlussbericht empfohlen, durch Ergänzung des Einkommensteuergesetzes (EStG) eine allgemeine steuerfreie Aufwandspauschale in Höhe von 300 Euro einzuführen. Hierbei sollte es sich um eine Freigrenze handeln, die die bisher ohne gesetzliche Grundlage gewährte Freigrenze bei ehrenamtlichen Tätigkeiten von 256 Euro im Jahr ersetzt. Der Unterausschuss "Bürgerschaftliches Engagement" hat dieses Ziel weiter verfolgt. Insbesondere lag ihm daran, die bereits heute gängige Praxis der Finanzverwaltung festzuschreiben, keine Steuerpflicht anzunehmen, wenn der gezahlte Aufwandsersatz die als Werbungskosten oder Betriebsausgaben abziehbaren Beträge um nicht mehr als 256 Euro übersteigen.

Dies war auch Thema einer Diskussionsrunde zwischen dem BMF und den obersten Finanzbehörden der Länder. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die Finanzbehörden heute bereits ähnlich handelten, wie von den Mitgliedern des Unterausschusses "Bürgerschaftliches Engagement" gefordert. Nach der Praxis der Finanzverwaltung wird bei Vergütungen an ehrenamtlich für gemeinnützige Körperschaften tätige Personen keine „Überschusserzielungsabsicht“ und damit keine Steuerpflicht angenommen, wenn der Aufwandsersatz die als Werbungskosten oder Betriebsausgaben abziehbaren Beträge nur um bis zu 256 Euro im Monat übersteigt. Grundlage hierfür bilden die BFH-Urteile vom 23. Oktober 1992 (BStBl 1993 II S. 303 „...zur Arbeitnehmereigenschaft von Amateurspielern“) und vom 4. August 1994 (BStBl 1994 II S. 944 „...zur Arbeitnehmereigenschaft von Sanitätshelfern“). Nach beiden Urteilen liegt kein Arbeitsverhältnis vor, wenn Vergütungen die durch eine ehrenamtliche

²⁷ Enquete-Bericht, S. 319 f.

Tätigkeit veranlassten Aufwendungen regelmäßig nur unwesentlich übersteigen. Damit wird bewirkt, dass Einkünfte aus ehrenamtlicher Tätigkeit bis zu diesem Betrag unabhängig von der Einkunftsart steuerfrei sind. Der Betrag von 256 Euro im Jahr lehnt sich an die Freigrenze bei sonstigen Einkünften (§ 22 Nr. 3 EStG) an. Eine Anhebung der Freigrenze auf 300 Euro wird vom BMF nicht befürwortet. Die bestehende Rechtslage soll künftig in den Vereinsbrochüren aller Länder erläutert werden.

Vielen bürgerschaftlich Engagierten ist nicht bekannt, dass ein Betrag von 256 Euro pro Jahr - auch für Aufwendungen für Engagement – steuerfrei bleibt. Für den Unterausschuss liegt in der Information über den steuerfreien Betrag ein wichtiger Beitrag zur Aufklärung.

4.5.2 Anhebung des steuerfreien Mindestbetrags für Aufwandsentschädigungen aus öffentlichen Kassen an öffentliche Dienste leistende Personen auf 154 Euro (EStG § 3 Nr. 12 Satz 2, R 13 LStR)

Aufwandsentschädigungen aus öffentlichen Kassen an öffentliche Dienste leistende Personen sind prinzipiell steuerfrei. Öffentliche Kassen sind unter anderem: Kassen von Bund und Ländern sowie den Gemeinden, Kassen öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften, Kassen der Berufsgenossenschaften, Ortskrankenkassen, Landeskrankenkassen, Innungskrankenkassen, Ersatzkassen.

Die Steuerfreiheit wird nur gewährt, wenn die gezahlten Beträge Aufwendungen abdecken sollen, die steuerlich als Werbungskosten oder als Betriebsausgaben abgezogen werden können. Aufwandsentschädigungen, die durch Gesetz oder Rechtsordnung bestimmt sind, können bei hauptamtlich tätigen Personen in voller Höhe und bei ehrenamtlich Tätigen in der Regel bis zu einem Drittel der Entschädigung aber mindestens bis zu 154 Euro im Monat steuerfrei gezahlt werden. Besteht hingegen kein Rechtsanspruch, kann bei ehrenamtlich Tätigen ein Betrag von bis zu 154 Euro ersetzt werden. Bei Pauschalentschädigungen durch juristische Personen des öffentlichen Rechts für gelegentliche ehrenamtliche Tätigkeit kann ein Betrag von 6 Euro täglich steuerfrei ohne nähere Prüfung ersetzt werden.

4.5.3 Übungsleiterfreibetrag als Anreiz für bürgerschaftliches Engagement

Durch das Gesetz zur Bereinigung von steuerlichen Vorschriften (Steuerrechtsbereinigungsgesetz) vom Dezember 1999 wurde § 3 Nr. 26 des Einkommensteuergesetzes neu gefasst. Danach bleiben Vergütungen für eine begünstigte Nebentätigkeit bis zu 1.848 Euro im Jahr steuerfrei, wenn die Tätigkeit für eine gemeinnützige Organisation oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts geleistet wird und gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dient. Bis in Höhe dieses Freibetrags bleiben die Vergütungen ebenfalls sozialversicherungsfrei (§ 14 Abs. 4 SGB IV).

Ist die Vergütung höher als 1.848 Euro im Jahr, ist der übersteigende Betrag steuer- und - bei einem Arbeitsverhältnis - sozialversicherungspflichtig. Er gehört entweder zu den Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit und unterliegt dem Lohnsteuerabzug, oder er ist als Einkünfte aus Gewerbebetrieb, aus selbstständiger Arbeit oder als sonstige Einkünfte (§ 22 Nr. 3 EStG) zu versteuern.

Zusätzlich zur Übungsleiterpauschale können weitere Zahlungen steuer- und sozialversicherungsfrei gewährt werden, so insbesondere

- Aufwendungsersatz aus öffentlichen Kassen (EStG § 3 Nr. 12),
- Erstattung von Reisekosten zu auswärtigen Auftritten, Spielen und Einsätzen (EStG § 3 Nr. 16).

Die Enquete-Kommission hatte keine Änderung des Kreises der Begünstigten oder der Höhe des Freibetrags in § 3 Nr. 26 EStG gefordert. Eine Änderung dieser Vorschrift wird derzeit nicht erwogen.

5 Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch Entbürokratisierung und verbesserte Bürgerbeteiligung²⁸

Die Enquete-Kommission hat in ihrem Schlussbericht Empfehlungen zum Abbau bürokratischer Hemmnisse im Zuwendungsrecht und in der Zuwendungspraxis gegeben:

²⁸ Enquete-Bericht, S. 304 f.

- Schulung der Zuwendungsgeber sowie Zuwendungsempfänger,
- Verbesserung der Beratungs- und Informationsmöglichkeiten,
- mehr Flexibilität durch vermehrte Nutzung bestehender haushaltsrechtlicher Instrumente,
- Vereinfachung der Kontrolle der Mittelverwendung,
- vermehrte Festbetrags- und Anteilsfinanzierung,
- gesetzliche Regelung einer Zweckbindung von Spendeneinnahmen,
- Lockerung des Besserstellungsverbot, d. h., zweckgebundene Spenden ebenso wie Zuwendungen dürfen nicht dazu verwendet werden, die Besoldung der Bediensteten des Zuwendungsempfängers gegenüber den Bediensteten im öffentlichen Dienst zu verbessern,
- Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements als Eigenanteil bei der Fehlbedarfsfinanzierung (Einige Bundesländer ermöglichen es Vereinen und Organisationen bei der Beantragung von Zuwendungsmitteln für Projekte, bürgerschaftliches Engagement als Eigenanteil in den Kosten- und Finanzierungsplan der beantragten Förderung einzustellen).

Ferner enthält der Bericht Empfehlungen zu den Themen verbesserte Information, Beratung und Begleitung des bürgerschaftlichen Engagements:

- praxisorientierte Informationsbroschüren,
- gesetzliche Verpflichtung zu Auskunft, Beratung und Aufklärung,
- Anspruch auf Zugang zu Akten und Informationen,

und zur Thematik Chancengleichheit beim Zugang zu öffentlicher Förderung:

- gleicher Zugang zur Förderung in der Jugendhilfe,
- gleicher Zugang zur Unterstützung durch die Träger der Sozialhilfe,
- gleicher Zugang zur Zusammenarbeit mit den Trägern der Sozialhilfe.

5.1 Zuwendungsrecht

Der Unterausschuss hat sich in mehreren Sitzungen mit den Empfehlungen der Enquete-Kommission und insbesondere mit der von der Bundesregierung gestarteten „Initiative Bürokratieabbau“, im Bereich Zivilgesellschaft und Ehrenamt, befasst.

Das BMI ist in diesem Zusammenhang gebeten worden, eine Synopse zum Sachstand über die Umsetzung der Entbürokratisierungsvorschläge aus dem Schlussbericht der Enquete-Kommission zu erstellen. Diese ist dem Unterausschuss am 13. Januar 2004 zugegangen und bildete die Grundlage für die Gespräche mit Vertretern des BMI (UA-Drs. 15/023) zu diesem Themenbereich.

Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), das ebenfalls zu diesem Thema in die Sitzungen des Unterausschusses eingeladen worden war, hat sich mit einem eigenen Positionspapier an der Diskussion beteiligt (UA-Drs. 15/070). Die Sammlung der Entbürokratisierungsvorschläge ist mittels einer qualitativen empirischen Untersuchung, die unter den Netzwerkmitgliedern durchgeführt worden ist, entstanden. Abgefragt wurden Praxisprobleme bürokratischer Art sowie konkrete Entbürokratisierungsbedarfe und Lösungsvorschläge. Die Sammlung listete vier Handlungsfelder mit 17 Themenbereichen auf. Das BBE hat zudem zu dem Thema Entbürokratisierung eine Umfrage bei den einzelnen Landesregierungen gestartet.

Die Mitglieder des Unterausschusses begrüßen es, dass das BMI und das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement vereinbart haben, sich der gemachten Vorschläge gemeinsam anzunehmen. Das BMI hat zugesagt, an der regelmäßig stattfindenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bürgerschaftliches Engagement“ teilzunehmen, um auch auf diese Weise das BBE bei seiner Arbeit zu unterstützen. Die Zwischenergebnisse der Gespräche sollen regelmäßig im Unterausschuss vorgestellt und diskutiert werden.

Eine erste Diskussion und Information über Zwischenergebnisse hat in der Sitzung des Unterausschusses am 26. Januar 2005 stattgefunden. BBE und BMI bzw. Bundesverwaltungsamt haben als ein Ergebnis vereinbart, ein gemeinsames Treffen zum Thema Zuwendungsrecht durchzuführen. Ziel des Treffens ist es, die Arbeit des Bundesverwaltungsamtes an der Schnittstelle zwischen Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger zu diskutieren (Verein-

fachung des Abrechnungsverfahrens, Eigenmittel/Eigenleistungen, Finanzierungsarten usw.). Es geht bei diesen Gesprächen auch darum, die Zuwendungsgeber für die Probleme der Zuwendungsnehmer zu sensibilisieren. Eine erste Veranstaltung des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement zusammen mit Mitarbeitern des Bundesverwaltungsamtes hat Anfang April 2005 stattgefunden.

5.2 Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

Die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ hat im Schlussbericht im Kapitel „Information, Beratung und Begleitung des bürgerschaftlichen Engagements“²⁹ dem Bundestag vorgeschlagen, ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zu erlassen, wie es in fast allen Industrieländern bereits existiere. Es sei eine Grundvoraussetzung für bürgerschaftliches Engagement, Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu Akten und Informationen von Bundesbehörden gesetzlich zu ermöglichen. Dies gelte für herkömmliche wie auch elektronische Akten und Informationen. Im Sinne einer größeren Transparenz staatlichen Handelns solle dieser Zugang der Regelfall und nicht mehr der Ausnahmefall sein. Erforderlich sei allerdings auch, die Rechte Dritter, den Datenschutz sowie zwingende staatliche Geheimhaltungsinteressen durch klare Vorgaben zu regeln.

Mit dem jetzt im Bundestag beratenen Gesetzentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz (Bundestags-Drucksache 15/4493) werden die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger gestärkt. Ihnen soll die Möglichkeit offen stehen, die Aktivitäten des Staates zu begleiten und sich an der Meinungs- und Willensbildung zu beteiligen. Neben das hoheitliche Handeln des Staates soll zunehmend eine konsensorientierte Kooperation mit dem Bürger treten, die eine gleichgewichtige Informationsverteilung erforderlich macht. Gemäß § 1 Informationsfreiheitsgesetz besitzen alle Bürgerinnen und Bürger einen Anspruch gegenüber den Behörden des Bundes auf Zugang zu amtlichen Informationen.

²⁹ Enquete-Bericht, S. 326.

5.3 Bund-Länder-Arbeitskreis „Bürgerschaftliches Engagement“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Eine Erkenntnis aus der Arbeit der Enquete-Kommission war, dass die verschiedenen föderalen Ebenen an vielen Stellen verknüpft seien und darum eine Förderstrategie des Bundes im Alleingang wenig Sinn mache. Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements finde auf mehreren Ebenen statt, die koordiniert werden müssten, wenn eine nachhaltige Wirksamkeit entfaltet werden soll.³⁰

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat zu einer besseren gegenseitigen Information sowie zur Koordination von engagementpolitischen Themen von allgemeinem Interesse zwischen Ministerium und Bundesländern einen Arbeitskreis „Bürgerschaftliches Engagement“ eingerichtet. Der Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ ist ebenfalls Mitglied in diesem Arbeitskreis.

6 Sonstige Beratungsgegenstände

6.1 Zukunft der Freiwilligendienste/generationsübergreifende Freiwilligendienste

Der Unterausschuss hat sich intensiv in mehreren Sitzungen mit dem Thema „Zukunft der Freiwilligendienste“ sowie mit den Empfehlungen der Kommission „Impulse für die Zivilgesellschaft – Perspektiven für Freiwilligendienste und Zivildienst in Deutschland“ befasst. Insbesondere zur praktischen Umsetzung der Modellprojekte für neue generationsübergreifende Freiwilligendienste hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in mehreren Sitzungen Bericht erstattet. Für die weitere Durchführung der Projekte wurden ebenfalls Konsultationen vorgesehen. Zudem hat der Unterausschuss im Januar 2005 ein öffentliches Expertengespräch hierzu durchgeführt.

Zu dem Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Zukunft der Freiwilligendienste: Ausbau der Jugendfreiwilligendienste und der generationsübergreifenden Freiwilligendienste als zivilgesellschaftlicher Generationenvertrag für Deutschland“, Drucksache 15/4395, hat der Unterausschuss eine gutachtliche Stellungnahme abgegeben. Nach intensiver

³⁰ Enquete-Bericht, S. 292.

Diskussion des Antrags - nicht zuletzt auch im Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ – wurde ein Kompromiss gefunden, dem alle Bundestagsfraktionen ihre Zustimmung erteilen konnten.

In dem vorliegenden Antrag wird die Bundesregierung aufgefordert, im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel verbesserte Rahmenbedingungen für die Freiwilligendienste zu schaffen, die die klassischen, gesetzlich geregelten Freiwilligendienste, den Europäischen Freiwilligendienst und die Auslandsdienste nachhaltig weiterentwickeln, ausbauen und sichern und generationsübergreifende Freiwilligendienste zu erproben durch:

- die Weiterentwicklung und den Ausbau der klassischen Jugendfreiwilligendienste und die Anpassung des Fördervolumens an die aktuellen Bewerberzahlen des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ), des Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ) und der Auslandsdienste unter Einbeziehung des Europäischen Freiwilligendienstes (EFD) und entsprechend dem Trägerangebot auf 30.000 Plätze zu erhöhen,
- die Harmonisierung sozialrechtlicher und aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen für Freiwilligendienste in Europa als auch im außereuropäischen Ausland,
- die Einrichtung von Modellprojekten zum Aufbau generationenübergreifender Freiwilligendienste,
- die Einrichtung von Modellprojekten zur Prüfung neuer Einsatzgebiete für alle Freiwilligendienste im gemeinwohlorientierten Bereich,
- die Verbesserung der öffentlichen Wahrnehmung der Freiwilligendienste durch Öffentlichkeits- und Informationsinitiativen,
- die Unterstützung der Träger und Einsatzstellen bei der Konzeption von Qualitätsstandards.

Ferner wird die Bundesregierung aufgefordert zu prüfen und darüber zu berichten, inwieweit ein Bundesfreiwilligendiensteplan und ein Bundesfreiwilligendienstegesetz die Freiwilligendienste nachhaltig sichern und fördern können. Der Bericht sollte vor Abschluss der Haus-

haltsberatungen für das Haushaltsjahr 2006 – spätestens bis zum Ablauf der 15. Wahlperiode – vorliegen.

Der Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“

- begrüßt einstimmig die in dem Antrag vorgeschlagenen Verbesserungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung der klassischen Jugendfreiwilligendienste, des Europäischen Freiwilligendienstes als auch der generationenübergreifenden Freiwilligendienste;
- stellt fest, dass mit diesem Antrag u. a. auch eine Empfehlung der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ umgesetzt wird, die diese in ihrem Abschlussbericht gegeben hat.

6.2 Verbesserte Möglichkeiten der Rechtsberatung

Die Enquete-Kommission hatte in ihrem Schlussbericht empfohlen, das Verbot der Rechtsberatung aus altruistischen und karitativen Motiven durch eine Änderung des Rechtsberatungsgesetzes abzuschaffen oder zumindest zu lockern.³¹

Der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat in einem Urteil zu dem aus dem Jahr 1935 stammenden Rechtsberatungsgesetz (RBerG) im Juli 2004 (Az.: 1 BvR 737/00) festgestellt: Zwar sei das Gesetz noch grundsätzlich mit der Verfassung vereinbar, weil es dem Schutz der Rechtssuchenden sowie der geordneten Rechtspflege diene, allerdings sei zwischenzeitlich eine Veränderung der Lebenswirklichkeit eingetreten, die es ergänzungsbedürftig mache. Was geschäftsmäßige Rechtsberatung i. S. des RBerG sei, bedarf der Klärung im Einzelfall. Die Bindung des Richters an das Gesetz bedeute nicht Bindung an den Wortlaut, sondern an Sinn und Zweck des Gesetzes.

Das Bundesministerium der Justiz hat Anfang April 2005 angekündigt, dem Kabinett noch vor der Sommerpause 2005 einen Gesetzentwurf für ein „Rechtsdienstleistungs-Gesetz“ vorzulegen. Geplant ist, dass das Gesetz im Januar 2007 in Kraft tritt.

³¹ Enquete-Bericht, S. 310.

6.3 Auswirkungen von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung auf das bürgerschaftliche Engagement

Durch die Gesetzgebung zur Modernisierung der Arbeitsvermittlung ist u. a. die Möglichkeit geschaffen worden, Beziehern von Arbeitslosengeld II eine zusätzliche Arbeitsgelegenheit im gemeinnützigen Sektor gegen geringfügige Vergütung (1 bis 2 Euro die Stunde) anzubieten. Der Unterausschuss hat sich bisher in einer Sitzung im Oktober 2004 u. a. mit den möglichen Auswirkungen der Schaffung von so genannten Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Zusatzjobs) auf das bürgerschaftliche Engagement befasst.

Ziel des Gesprächs zwischen den Mitgliedern des Unterausschusses, einem Vertreter des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) und Vertretern aus Infrastruktureinrichtungen ist es gewesen, bereits im Vorfeld der Einführung der so genannten Zusatzjobs auf mögliche Auswirkungen für das bürgerschaftliche Engagement in Bezug auf

- mögliche Verdrängung von ehrenamtlicher und freiwilliger Arbeit durch die so genannten Zusatzjobs,
- die Gefahr der Monetarisierung des bürgerschaftlichen Engagements durch die Möglichkeit der Vergütung mit einem oder zwei Euro

hinzuweisen und somit frühzeitig auf unerwünschte Nebeneffekte aufmerksam zu machen, damit beim Einsatz der Arbeitsgelegenheiten die Belange bürgerschaftlichen Engagements Berücksichtigung finden.

Im zweiten Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) - wurde ein ganzes Bündel von Möglichkeiten geschaffen, um die Voraussetzungen für die Eingliederung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern. Nach § 16 Abs. 3 SGB II können für Bezieher von Arbeitslosengeld II, die bisher keine Arbeit haben finden können, Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Werden Arbeiten für im öffentlichen Interesse liegende zusätzliche Arbeit nicht nach § 16 Abs. 1 SGB II als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert, ist den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine angemessene Entschädigung für ihre Mehraufwendungen zu zahlen. Diese Arbeiten begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts, zielten aber auf die Integration des Arbeitslosen in das Erwerbsleben. Über die Dauer (höchstens sechs bis neun

Monate) und die Auswahl einer entsprechenden Arbeitsgelegenheit befindet der persönliche Ansprechpartner (§ 14 SGB II) und schließt mit dem erwerbsfähigen Arbeitslosen eine Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II).

Fördervoraussetzung für die Zusatzjobs sind die Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“. Zusatzjobs dürfen also keine regulären Beschäftigungsverhältnisse verdrängen oder die Neueinrichtung von Arbeitsplätzen verhindern. Sie müssen zudem im öffentlichen Interesse liegen. Die Ausfüllung der Begriffe „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ erfolgt auf der lokalen Ebene und im Konsens unter Beteiligung der Akteure Arbeitsagentur, Kommune, Wohlfahrtspflege, Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Grundsätzlich gibt es nach dem SGB II keine Einschränkung für die Qualifizierung als Anbieter von Zusatzjobs.

Die Bundesregierung hat erklärt, dass sie nicht mit einer „Umwandlung ehrenamtlicher Leistungen in so genannte 1-Euro-Jobs“ rechne. Sie werde jedoch beobachten, ob der mit dem Inkraft-Treten des SGB II angestoßenen Prozess Auswirkungen auf das zukünftige Angebot haben werde.³²

Nach Ansicht des Unterausschusses hat die Diskussion über den Zusammenhang von Arbeitsmarktpolitik, Beschäftigungspolitik und Gemeinwohlarbeit deutlich gemacht, dass die Arbeitsmarktpolitik mit ihren Instrumenten zwar einerseits wertvolle Beiträge zum Aufbau von Infrastrukturen leiste, andererseits aber die Auswirkungen der Maßnahmen noch nicht im Gesamtzusammenhang betrachtet wurden. Der systematische Einbezug gemeinwohlorientierter Arbeit in die Arbeitsmarktpolitik biete eine große Chance, die bestehenden Zusammenhänge verstärkt in den Blick zu nehmen. Der vom Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement vorgeschlagene „Code of Conduct“ für Verbände und Einrichtungen für einen sensiblen Umgang mit den Zusatzjobs sei aus Sicht der Engagementförderung ein richtiger Schritt.

Die Mitglieder des Unterausschusses hatten geplant, das Thema im September 2005 erneut auf die Tagesordnung des Unterausschusses zu setzen, da bis zu diesem Zeitpunkt mögli-

³² Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion der FDP, Bundestags-Drucksache 15/4297, 29.11.2004, S. 6.

cherweise empirische Daten über mögliche Verdrängungseffekte vorliegen würden, auf deren Grundlage die Diskussion fortgeführt werden kann.

6.4 Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche rechtliche Betreuer

Der Unterausschuss hat sich in seiner 12. Sitzung mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Betreuungsrechts (Betreuungsrechtsänderungsgesetz – BtÄndG, Drucksache 15/2494) befasst. Das 1992 in Kraft getretene Betreuungsgesetz hatte vor allem zum Ziel, das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen zu stärken. Prinzipiell findet die Betreuung von Menschen, die ihre rechtlichen Angelegenheiten nicht selbst wahrnehmen können, auf vier Ebenen statt (1) Familie, (2) ehrenamtliche Betreuer, (3) Betreuungsvereine sowie Berufsbetreuer und (4) staatliche Betreuung.

Insbesondere hat sich der Unterausschuss mit dem Thema „Steuerpflicht und Ehrenamtszuschale für ehrenamtlich rechtliche Betreuer“ auseinandergesetzt. Grundlage hierzu waren verschiedene Schreiben von Betroffenen an den Unterausschuss sowie eine an den Deutschen Bundestag gerichtete Petition, in der eine Steuerbefreiung für Aufwandsentschädigungen im Rahmen der ehrenamtlich rechtlichen Betreuung (§§ 1835a, 1908i BGB) gefordert wurde.

Die ab dem 1. Juli 2004 geltende Aufwandspauschale von 323 Euro ist grundsätzlich steuerpflichtig.

Durch das Gesetz zur Bereinigung von steuerlichen Vorschriften (Steuerrechtsbereinigungsgesetz 1999) vom 22. Dezember 1999 wurde in die begünstigten Katalogtätigkeiten nach § 3 Nr. 26 EStG die Tätigkeit des „Betreuers“ aufgenommen. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um Betreuer i. S. d. Betreuungsrechts, sondern nur um diejenigen, die durch einen direkten pädagogisch ausgerichteten Kontakt zu den von ihnen betreuten Menschen dem Kernbereich des ehrenamtlichen Engagements zuzurechnen seien (Bundestags-Drucksache 14/2070, S. 16).

Eine Steuerbefreiung als Aufwandsersatz gem. § 3 Nr. 12 EStG scheidet nach Auffassung der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder ebenfalls aus, weil die gezahlten Beträge nicht als Aufwandsentschädigungen im Haushaltsplan ausgewiesen sind und ehrenamtliche rechtliche Betreuer keine „öffentlichen Dienste“ im Sinne der Vorschrift leisten, da

sie trotz Bestellung durch das Vormundschaftsgericht nicht im Dienste einer juristischen Person des öffentlichen Recht stehen (s. auch Finanzgericht Schleswig-Holstein, EFG 2003, S. 1595).

Durch Erlass des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen (Az: 32/34-S 2337-156-15628/04), der mit den Finanzbehörden des Bundes sowie der Bundesländern abgestimmt worden ist, wurde klargestellt, dass es sich bei der Aufwandspauschale nach § 1835a BGB um sonstige Einkünfte i. S. des § 22 Nr. 3 EStG handele, die daher grundsätzlich steuerpflichtig seien. Für sonstige Einkünfte nach § 22 Nr. 3 EStG gebe es allerdings eine Freigrenze von 256 Euro im Jahr. Der Erlass stellt fest, dass solche Einkünfte nur dann nicht einkommensteuerpflichtig seien, wenn sie – nach Abzug der mit der Tätigkeit im Zusammenhang stehenden Werbungskosten (mindestens 25 v. H. der Einnahmen) und ggf. zusammen mit weiteren Einkünften im Sinne dieser Vorschrift – weniger als 256 Euro im Kalenderjahr (Freigrenze) betragen hätten.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass bei der seit dem 1. Juli 2004 geltenden „Betreuerpauschale“ von 323 Euro ein Betrag von 80,75 Euro (25 %) als Werbungskosten abzuziehen seien. Hiermit bliebe die Restsumme 242,25 Euro unterhalb der steuerlichen Freigrenze von 256 Euro und ist somit einkommensteuerfrei.

Mit der Gewährung der pauschalen Aufwandsentschädigung entfalle für den ehrenamtlichen Betreuer die Möglichkeit, Aufwandsersatz in Höhe der tatsächlich anfallenden Kosten gemäß § 1835 BGB zu verlangen; die Aufwendungen des Betreuers bei Ausübung seiner Tätigkeit seien durch die pauschale Aufwandsentschädigung abgegolten. Eine Nachweispflicht der Aufwendungen gegenüber dem Finanzamt ist dadurch nicht nötig.

Führt der Ehrenamtliche also lediglich eine Betreuung durch und erhält er neben der Aufwandspauschale keine Ermessensvergütung (§ 1836 Abs. 3 BGB), ist er nicht einkommensteuerpflichtig. Hat der Betreuer jedoch andere Einkünfte nach § 22 Abs. 3 EStG, kann es sein, dass die Freigrenze von 256 Euro überschritten wird. Werden mehr Betreuungen als eine durchgeführt und erhält der Betreuer hierfür mehrere Aufwandsentschädigungen, so ist er zur

Vermeidung der persönlichen Einkommensteuerpflicht gehalten, die konkreten Aufwendungen gegenüber dem Finanzamt nachzuweisen.³³

Der Unterausschuss hält die Argumentation der Finanzbehörden zu den Steuerfreigrenzen der Betreuungspauschale für schwer nachvollziehbar. Der Unterausschuss wollte daher die Erörterung über Art und Ausmaß der Steuerbefreiung von Betreuerpauschalen mit dem BMF und BMJ fortsetzen.

6.5 Rechtliche und praktische Probleme der Deutschen Tafeln

6.5.1 Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das SGB XII

§ 29 Abs. 2 des neuen Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch (Bundestags-Drucksache 15/1514) legt fest: „Die Bedarfe werden abweichend festgelegt, wenn im Einzelfall ein Bedarf ganz oder teilweise anderweitig gedeckt ist ...“. In der Begründung zum Gesetzentwurf wurde hierunter z. B. auch unentgeltliches Essen verstanden.

Der Vorsitzende des Unterausschusses "Bürgerschaftliches Engagement" hat im laufenden Gesetzgebungsverfahren gegenüber dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung sowie dem Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung des Bundestages um Klarstellung gebeten, dass mit anderweitiger Bedarfsdeckung nicht Leistungen der Tafeln in Deutschland gemeint seien dürften; diese hätten es sich zur Aufgabe gemacht, im Wirtschaftsverkehr nicht mehr benötigte Lebensmittel an bedürftige Personen zu verteilen, legten aber großen Wert darauf, dass ihre freiwillige ehrenamtliche Verteilung von Lebensmitteln keinen Ersatz für staatliche Existenzsicherungen und Grundversorgung darstelle.

Im Bericht zum Gesetzentwurf (Bundestags-Drucksache 15/1514 [S. 4]) wird nunmehr festgelegt, dass mit der Regelung des § 29 nicht einzelne Gaben wohltätiger Organisationen gemeint seien. Damit steht fest, dass Leistungen von Tafeln nicht auf die Sozialhilfe von Bedürftigen anzurechnen sind.

³³ Siehe hierzu auch das Urteil des Finanzgerichts Schleswig-Holstein, Az.: 2 K 179/02 vom 21. 08.2003 (EFG 2003, S. 1595) unter dem Stichwort: Die Aufwandsentschädigung eines ehrenamtlichen Betreuers nach § 1835a BGB sind nicht gemäß § 3 Nr. 12 EStG steuerfrei.

6.5.2 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, hier: Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln

Die Europäische Union führt mit der EG-Verordnung vom Januar 2002 das Prinzip der Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln ein. Nach Ansicht des Bundesverbandes der Deutschen Tafeln seien davon auch die Tafeln sowie ihre Lebensmittelspender in hohem Maße betroffen. Das zeige sich z. B. dadurch, dass im Vorfeld des In-Kraft-Tretens Lebensmittelspender angekündigt hätten, die Spenden zu versagen, da wegen der Verordnung die Lebensmittel den Tafeln nur unter hohem Kosten- und Zeitaufwand zur Verfügung gestellt werden können.

Für die Tafeln entsteht durch die Umsetzung der EG-Verordnung die Pflicht, die Lebensmittelspender zu erfassen, da sie nach der Verordnung ebenfalls als Lebensmittelhändler gelten (vgl. hierzu Kapitel 1 Anwendungsbereich und Begriffsbestimmung von Nr. 178/2002, Artikel 3 Ziffer 2 und 3). Das bedeutet, dass die bei den Tafeln ehrenamtlich Tätigen ebenfalls Warenlisten erstellen müssen, aus denen hervorgeht, welches Lebensmittel an welchen Tafelkunden abgegeben worden ist.

Der Bundesverband Deutsche Tafel befürchtet, dass als Folge der Umsetzung der EG-Verordnung bisherige Lebensmittelspender auf die Spendenabgabe verzichten sowie ein Verlust von ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern drohe, da diese nicht bereit sein würden, im Rahmen ihres freiwilligen Engagements verwaltungstechnische Aufgaben zu übernehmen. Gerade die Arbeit „kleinerer“ Tafeln würde dadurch erheblich behindert.

Nach der geltenden Rechtslage sind auch gemeinnützige Organisationen Lebensmittelunternehmer im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (Basisverordnung). Auf sie finden daher auch die Anforderungen der Verordnung – Artikel 18 – Anwendung. Diese Rechtsauffassung und ihre Verbindlichkeit wurde auch in einer Sitzung der EG-Kommissionsarbeitsgruppe „Basisverordnung und Rückverfolgbarkeit“ bestätigt. Hinsichtlich der Anforderungen der Verordnung gab es keinen Dissens. Die EG-Kommission hat jedoch betont, dass die besondere Situation der gemeinnützigen Organisationen hinsichtlich der Kontrolle bzw. der Sanktionen in den Mitgliedstaaten Berücksichtigung finden sollte.

Zu dieser Problematik hat es am 21. Oktober 2004 ein Gespräch im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft geben, an dem – neben den oben erwähnten - u. a. auch Vertreterinnen bzw. Vertreter des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde, der Länderarbeitsgemeinschaft gesundheitlicher Verbraucherschutz sowie der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen in Berlin teilnahmen.

Die Erörterung vom Oktober 2004 erbrachte im Interesse der Tafeln folgendes Ergebnis: Den Anforderungen der Verordnung können die Tafeln zukünftig mittels eines vereinfachten Dokumentationsverfahrens (Formular mit Angaben zur Liefermenge, Produktbezeichnung sowie Lieferfirma) gerecht werden. Das heißt: Bei Abholung der Lebensmittelspende durch die örtliche Tafel soll dem Spender ein Durchschlag des ausgefüllten Formulars überlassen werden, damit dieser seiner Dokumentationspflicht nachkommen kann. Der Anwendung dieses vereinfachten Dokumentationsverfahrens hat die Arbeitsgruppe Lebensmittel, Bedarfsgegenstände, Kosmetika und Wein (ALB) der Länderarbeitsgemeinschaft gesundheitlicher Verbraucherschutz (LAGV) am 9. November 2004 zugestimmt. Der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL) hat in einer Stellungnahme ebenfalls zugestimmt, hält es aber für unerlässlich, um für die betroffenen Unternehmen Rechtssicherheit zu schaffen, eine dokumentierte Vollzugsübereinkunft der Bundesländer, d. h. aller für die amtliche Überwachung und den Vollzug der Verordnung (EG) 178/2002 zuständigen Behörden, zu diesem Verfahren einzuholen.

Der Bundesverband der Deutschen Tafeln hat inzwischen signalisiert, dass seine Mitgliedsorganisationen mit dem jetzt vereinbarten vereinfachten Verfahren zurechtkommen.

6.5.3 Anrechnung von Tafellebensmitteln als anrechenbares Einkommen gemäß § 10 des Wohngeldgesetzes (WoGG) in Verbindung mit § 1 der Sachbezugsverordnung

Nach § 10 Abs. 1 Wohngeldgesetz (WoGG) gehören nicht nur Einkünfte, sondern auch wiederkehrende Sachbezüge, zu denen auch regelmäßig erhaltene Nahrungsmittel zählen, zum Einkommen. Für die Höhe des Wohngeldes als Sozialleistung ist maßgebend, in welcher Hö-

he dem Familienhaushalt Einnahmen – auch in Form von Sachleistungen – tatsächlich zur Bestreitung des Lebensunterhaltes zur Verfügung stehen.

Zwei dem Unterausschuss übermittelte Bewilligungsbescheide über Wohngeld aus Niedersachsen und Bayern legen fest, dass erhaltene Tafellebensmittel auf das Wohngeld anzurechnen seien. In der Begründung wird darauf verwiesen, dass gemäß § 10 des Wohngeldgesetzes (WoGG) in Verbindung mit § 1 der Sachbezugsverordnung (Freie Verpflegung) Tafellebensmittel anrechenbares Einkommen seien.

In einem Schreiben an das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) weist der Vorsitzende des Unterausschusses darauf hin, dass das Ziel der Tafeln in Deutschland sei, qualitativ einwandfreie Nahrungsmittel, die nicht mehr im Wirtschaftsprozess verwendet werden, einzusammeln und an Menschen in Not zu verteilen. Diese Aufgabe könnten die Tafeln nur insoweit erfüllen, solange ihnen überschüssige Lebensmittel zur Verfügung gestellt würden. Die Abgabe der eingesammelten Lebensmittel erfolge unentgeltlich oder gegen einen geringen Kostenbeitrag. Eine tägliche Abgabe finde nur in ganz wenigen Fällen statt. Selbst da, wo täglich Lebensmittel abgegeben würden, z. B. die Ausgabe einer Suppe für Obdachlose, handle es sich nicht um eine Vollversorgung. Die Tafeln gäben nicht nur keine Garantie für eine regelmäßige und wiederkehrende Abgabe von Lebensmitteln und erst recht nicht für eine „Vollversorgung“ ab, sondern betonten, dass es sich bei den von ihnen abgegebenen Lebensmitteln lediglich um eine Zusatzversorgung handele.

Zur rechtlichen Einordnung komme es entscheidend auf die Auslegung des Begriffs der wiederkehrenden Bezüge in § 10 WoGG in Verbindung mit dem Einkommensteuergesetz an. Wiederkehrende Bezüge seien Leistungen in Geld oder Geldeswert, die dem Empfänger auf Grund eines einheitlichen Entschlusses oder eines einheitlichen Rechtsgrundes wiederholt mit einer gewissen Regelmäßigkeit erbracht würden (BFH VIII R 79/91, BStBl II 1995, S. 121, zitiert in *Schmidt* (Hrsg.), EStG, Kommentar, 2003, § 22, Rn. 13; diese Definition für das WoGG übernehmend *Stadler/Gutekunst/Forster*, WoGG, Kommentar, Stand 01/2003, § 10, Rn. 83). Für den vorliegenden Fall mangle es eindeutig an dem Tatbestandsmerkmal des einheitlichen Entschlusses oder einheitlichen Rechtsgrundes. Es fehle auf jeden Fall an einem Rechtsgrund, da die Tafellebensmittel weder aufgrund eines Gesetzes oder privatrechtlichen Vertrages noch im Wege einer Auslobung verteilt würden. Es fehle aber auch an einem ein-

heitlichen Entschluss der Spender, da immer nur konkret an einem bestimmten Tag der Entschluss gefasst werde, gesammelte Lebensmittel zu verteilen. Dieser Entschluss ergehe nicht einmalig und gelte auch nicht für alle Verteilungen, sondern werde jedes Mal aufs Neue gefasst. In diesem Zusammenhang stehe auch die gesetzliche Voraussetzung der Regelmäßigkeit in Frage. Deshalb sei von der Annahme eines wiederkehrenden Bezuges nicht auszugehen.

Diese Einschätzung beruhe auf der Subsumtion tatsächlicher Sachverhalte unter das Recht. Da die rechtlichen Rahmenbedingungen an sich insoweit nicht in Frage stünden, würde sich der Gesetzgeber damit nicht beschäftigen müssen, sondern es sei Sache des BMVBW sowie der zuständigen Landesministerien, dieser Rechtsauffassung beizutreten und diese gegenüber den kommunalen Wohngeld-Ämtern im Wege von Verwaltungsvorschriften durchzusetzen.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen stellt fest, dass Einigkeit im Hinblick auf die rechtlichen Voraussetzungen des gesetzlichen Merkmals der wiederkehrenden Bezüge bestehe. Angesichts der örtlichen Differenzierung der Tafelbewegung erscheine es dem Ministerium jedoch nicht möglich, für alle – auch künftigen Fälle – eine generelle Tatsachenfeststellung zu treffen. Die Ermittlung der Tatsachen sei von den einzelnen Wohngeldstellen in eigener Verantwortung vorzunehmen.

Fehlerhaften Wertungen der Wohngeldstellen könne am besten durch einen mit den Ländern abgestimmten Erlass vorgebeugt werden, der die gesetzlichen Voraussetzungen für die Anrechnung von Essensausgaben als wiederkehrende Bezüge ausführlich erläutere. Ein entsprechender Erlass werde vom BMVBW vorbereitet.

Aus Sicht des Unterausschusses ist damit geklärt, dass es sich bei den von den Tafeln abgegebenen Lebensmitteln im Regelfall um eine Zusatzversorgung und um keine „Vollversorgung“ handelt, die auf das Wohngeld angerechnet wird.

6.6 Ehrenamtliche Betätigung von Arbeitslosen

Die Enquete-Kommission hat sich in ihrer Arbeit intensiv mit dem Thema bürgerschaftliches Engagement von Arbeitslosen auseinandergesetzt, insbesondere auch mit der Auslegung der Frage, wann ein Arbeitsloser, der ehrenamtlich tätig ist, nicht mehr als arbeitssuchend angesehen wird. In diesem Zusammenhang ist von der Enquete-Kommission auch die Änderung des Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz, insbesondere die Änderung des § 118a SGB III)³⁴ intensiv begleitet worden.

Nach der Änderung des § 118a SGB III „Ehrenamtliche Betätigung“ und der „Verordnung über die ehrenamtliche Betätigung von Arbeitslosen“ vom 24. Mai 2002³⁵ ist eine ehrenamtliche Betätigung bei Arbeitslosigkeit nicht ausgeschlossen, wenn die berufliche Eingliederung des Arbeitslosen nicht beeinträchtigt wird. Kern der gesetzlichen Neuregelung über die ehrenamtliche Betätigung von Arbeitslosen ist der Bereich ehrenamtliche Beschäftigung, die unentgeltlich und gemeinwohlorientiert ausgeübt wird. Jetzt können solche Ehrenämter auch in einem zeitlichen Umfang, der über 15 Wochenstunden hinausgeht, wahrgenommen werden, ohne dass der Anspruch auf Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe entfällt.

Insbesondere die Regelung über die Höhe des Ersatzes von Auslagen hat zur Kritik Anlass gegeben und ist in anderem Zusammenhang dem Unterausschuss bekannt gemacht worden. Zwar sieht § 1 der Verordnung über die ehrenamtliche Betätigung vor, dass der Ersatz von Auslagen, die dem ehrenamtlich Tätigen durch Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit entstehen, die Unentgeltlichkeit nicht berühre. Dies gelte auch, wenn der Auslagenersatz in pauschalierter Form erfolgt und die Pauschale 154 Euro im Monat nicht übersteigt.

Der Parlamentarische Staatssekretär Gerd Andres hat hierzu erklärt³⁶, dass ein Auslagenersatz auch über die Grenze von 154 Euro hinaus möglich sei, ohne dass ein Anspruch auf Arbeitslosengeld entfalle. Voraussetzung hierfür sei, dass die entstandenen Auslagen im Einzelnen nachgewiesen würden. Betätigungen hingegen, die über die Auslagen hinaus vergütet würden, seien – auch wenn sie als „ehrenamtlich“ bezeichnet werden – entgeltliche Beschäftigungen

³⁴ Gesetz vom 14.12.2001; BGBl I, Nr. 66, S. 3443.

³⁵ BGBl Teil I, Jahrgang 2002, Nr. 34, S. 1783.

³⁶ Bundestags-Drucksache 15/1279, 26.06.2003, S. 25, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Gerd Andres auf eine entsprechende Frage des Abg. Dirk Niebel (FDP).

und schlössen deshalb bei einem zeitlichen Umfang von 15 und mehr Wochenstunden einen gleichzeitigen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe aus. Grundsätzlich habe nach der Verordnung die berufliche Eingliederung des Arbeitslosen Vorrang vor ehrenamtlicher Betätigung und der Arbeitslose habe dem Arbeitsamt die Ausübung einer mindestens 15 Wochenstunden umfassenden ehrenamtlichen Tätigkeit unverzüglich anzuzeigen. Änderungen oder Modifizierungen dieser Regelungen seien im Zusammenhang mit der Einführung der so genannten Hartz-Gesetze nicht geplant.

Der Unterausschuss begrüßt diese Klarstellung. Er hat zudem im Laufe seiner Arbeit von einigen Fällen erfahren, in denen die Arbeitsämter/Arbeitsagenturen die Aufhebung der 15 Stunderegulung für die ehrenamtliche Betätigung von Arbeitslosen nicht kannten. Hierzu bedarf es offensichtlich weiterer Aufklärung durch die Bundesagentur für Arbeit.

6.7 Mautbefreiung für Hilfsgütertransporte

In einer Petition bittet der Verein Humanitäre Hilfe für Osteuropa (Petition 1-15-12-9203-006876) in die Liste der von der Autobahnbenutzungsgebühr befreiten Organisationen aufgenommen zu werden.

Die Firma Toll Collect GmbH hatte eine Registrierung mit dem Hinweis auf die bestehende Gesetzeslage mit der Begründung abgelehnt, dass nur für Fahrzeuge, die direkt zum Zwecke des Zivil- und Katastrophenschutzes eingesetzt würden oder sonstige Fahrzeuge, die ausdrücklich im Gesetz genannt würden, eine Mautbefreiung möglich sei.

Der Unterausschuss hat diese Petition zum Anlass genommen, sich grundsätzlich mit der Frage der Mautbefreiung für Hilfsgütertransporte zu befassen. In Übereinstimmung mit dem Petitionsausschuss wird eine Ergänzung des Autobahnmautgesetzes angeregt mit dem Ziel, Fahrzeuge von gemeinnützigen Vereinen von der LKW-Maut zu befreien, wenn es deren ausschließlicher Zweck sei, Hilfsgütertransporte durchzuführen. Hilfsgütertransporte, wie sie von gemeinnützigen Organisationen durchgeführt werden, erfüllen eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe. Mit solchen Aktivitäten wird gesellschaftliche Verantwortung übernommen, die im öffentlichen Interesse liegt. Die gemeinnützigen Organisationen, die Hilfstransporte durchfüh-

ren und auch die Spender sollten daher die Gewähr haben, dass ihre Beiträge ungeschmälert dem Hilfszweck zufließen und nicht für staatliche Abgaben verwendet werden müssen. Aus diesen Gründen sollten Hilfsgütertransporte - ähnlich wie Feuerwehren und Hilfsorganisationen für ihre gemeinnützigen Aktivitäten - von der Entrichtung der Autobahnbenutzungsgebühr befreit werden.

Inzwischen ist die generelle Mautbefreiung für Fahrzeuge, die von gemeinnützigen oder mildtätigen Organisationen für den Transport von humanitären Hilfsgütern eingesetzt werden und die zur Linderung einer Notlage dienen, gesetzlich geregelt.

Erläuternd stellt das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hierzu fest: Für die Beurteilung dessen, was als Hilfsgut zur Linderung einer Notlage dient, gilt sinngemäß die gleiche Einschätzung wie zu § 3 Nr. 5a Kraftfahrzeugsteuergesetz. Befreit sind humanitäre Hilfsgüter, die zur Linderung einer Notlage bestimmt sind, wie Medikamente, medizinische Geräte, Nahrungsmittel, Kleidung, Decken, Notunterkünfte u. Ä.. Es muss sich um Waren handeln, die zur Deckung des existenznotwendigen Bedarfs dienen; sonstige Waren, die z. B. im Rahmen einer Aufbau- und Entwicklungshilfe zur Verbesserung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage der Bevölkerung notwendig sind oder dem wirtschaftlichen Wiederaufbau dienen, gehören nicht dazu.

Unabhängig von der Mautbefreiung für humanitäre Hilfstransporte besteht die bereits nach der bisherigen Rechtslage vorgesehene Befreiung der Fahrzeuge des Zivil- und Katastrophenschutzes fort. Dies sind in Deutschland insbesondere die Fahrzeuge der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk und geeigneter privater Organisationen. Als geeignete private Organisationen werden in § 20 Abs. 1 des Zivilschutzgesetzes (ZSG) der Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteser Hilfsdienst benannt.

Entsprechende Fahrzeuge können jederzeit unabhängig von den Voraussetzungen des § 1 mautbefreit für humanitäre Hilfstransporte eingesetzt werden“ (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, Abteilung A, Informationen zu § 1 Abs. 2 Nr. 5).

6.8 Erleichterung des Erwerbs einer Fahrerlaubnis für Fahrzeuge der Feuerwehr³⁷

Die Umsetzung der zweiten EU-Führerscheinrichtlinie in nationales Recht hat auch zu einer neuen Abgrenzung zwischen den bisherigen Führerscheinen der PKW-Klasse 3 und der LKW-Klasse 2 geführt. Für die PKW-Klasse 3 liegt sie nun bei einer zulässigen Gesamtmasse des Fahrzeugs von 3.500 kg anstelle von bisher 7.500 kg. Die Gesamtmasse der Fahrzeuge der Freiwilligen Feuerwehr liegt in der Regel jedoch zwischen 3.500 kg und 7.500 kg. Für die Fahrzeugführer der Freiwilligen Feuerwehr hat das zur Folge, dass die entsprechende Fahrerlaubnis erworben werden muss. Dies ist jedoch nur mit einem erheblichen Kostenaufwand zu realisieren, der von den Freiwilligen Feuerwehren oder von den Kommunen finanziell nicht erbracht werden kann.

Die Enquete-Kommission hatte empfohlen, in Zusammenarbeit mit den Feuerwehrverbänden zu prüfen, ob eine nach EU-Recht zulässige neue Prüfungsstruktur innerhalb der Feuerwehren eingerichtet werden kann, um den Erwerb einer weiteren Fahrerlaubnis unnötig zu machen. Falls es zu keiner vernünftigen Lösung im Interesse der freiwilligen Feuerwehr kommt, sollte sich die Bundesregierung für die Zulassung von nationalen Ausnahmen von der zweiten EU-Führerscheinrichtlinie für die Angehörigen von Freiwilligen Feuerwehren, Rettungsdiensten und technischen Hilfsdiensten einsetzen.

Die im Dezember 2003 vorgelegte neue Dritte EU-Führerscheinrichtlinie sah vor, dass Inhaber der Führerscheinklasse C1 künftig nur Fahrzeuge bis zu einem Gewicht von 6.000 kg fahren dürfen. Die Bundesregierung hat diesen Vorschlag abgelehnt und sich dafür ausgesprochen, für die Fahrerlaubnisklasse C1 wieder eine zulässige Gesamtmasse von 7.500 kg vorzusehen. Nach Auskunft des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen ist diese Grenze in der Zwischenzeit wieder obsolet. In der Überlegung ist zurzeit, dass Führen von Fahrzeugen mit der Führerscheinklasse B auf 4,25 t (einschließlich Anhänger bis 750 kg Gesamtmasse) - allerdings nur mit Nachweis eines Sicherheitstrainings - auszuweiten.

Der Unterausschuss hatte sich vorgenommen, sich weiter für eine sachgerechte Lösung der Führerscheinproblematik einzusetzen, bei der sowohl die Interessen der Öffentlichkeit an der Sicherheit des KFZ-Verkehrs als auch die berechtigten Interessen der Feuerwehr an der

³⁷ Enquete-Bericht, S. 310.

Einsatzfähigkeit von ehrenamtlichen Fahrzeugführern und die Kostenbelastung der Kommunen berücksichtigt werden.

6.9 Staatliche Beihilfen nach Artikel 87 Abs. 1 EG-Vertrag

In einem an die Europäische Kommission gerichteten Schreiben beschwert sich ein Hotelbesitzer von der Insel Rügen, dass er seinen Betrieb durch wachsende Konkurrenz von öffentlich geförderten Familienferienstätten und anderen gemeinnützigen Hotelbetrieben gefährdet sehe. Die gemeinnützigen Hotelbetriebe erhielten sowohl Steuervergünstigungen als auch eine Investitionsförderung. Diese Hotelbetriebe sollten besonders hilfsbedürftigen Familien die Möglichkeit bieten, günstig Ferien zu machen. Tatsächlich sei es jedoch so, dass auch Familien mit mittlerem und höherem Einkommen als wirtschaftlich hilfsbedürftig eingestuft würden. Da diese Hotels einen gleichen Qualitätsstandard (3-Sterne-Kategorie) anböten, sehe er sich daher in direkter Konkurrenz zu den gemeinnützigen Hotelbetrieben um Gäste, z. B. Familien mit mittlerem Einkommen.

Die Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, stellt aufgrund einer Internet-Recherche für die betreffende Region fest, dass das Angebot von gemeinnützigen und gewerblichen Hotelbetrieben sowohl in Hinsicht auf Preis als auch auf Qualität vergleichbar erscheine.

Die vorläufige beihilferechtliche Untersuchung der Kommissionsdienststellen habe ergeben, dass diese vorläufig davon ausgingen, dass es sich sowohl bei den Zuwendungen an die Organisation, die den gemeinnützigen Hotelbetrieb führe, für diverse Investitionsprojekte als auch den Steuerbegünstigungen aufgrund Gemeinnützigkeit um Beihilfen im Sinne des § 87 Abs. 1 EG-Vertrag handle.

Die Beurteilung durch die Generaldirektion ist zurzeit noch nicht abgeschlossen, da in einem Schreiben an die ständige Vertretung Deutschlands bei der Europäischen Union noch weitere Fragen zur Beantwortung anstehen.

Nach einer Erörterung mit Fachleuten hat der Unterausschuss dem BMF empfohlen, der Einschätzung der EU-Kommission zu widersprechen, dass durch die öffentliche Förderung von Familienheimstätten und Familienurlaub in Deutschland Wettbewerbsverzerrungen stattfinden.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Falles hatte sich der Unterausschuss vorgenommen, sich weiter mit dieser Frage beschäftigen.

6.10 Besteuerung von Mitgliedsbeiträgen gemeinnütziger Vereine

Ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 21. März 2002 (Rechtssache C-174/00) hat in Deutschland die Frage aufgeworfen, ob Mitgliedsbeiträge an Vereine zukünftig eventuell der Umsatzsteuer unterliegen. Bei dem Verfahren vor dem EuGH ging es auch um die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Leistungen eines Sportvereins an seine Mitglieder umsatzsteuerbar seien und der Mitgliedsbeitrag somit Entgelt für eine von einem Sportverein erbrachte sonstige Leistung sei. Der EuGH hat hierzu entschieden, dass die Jahresbeiträge der Mitglieder eines Sportvereins Gegenleistung für eine von dem Verein erbrachte Leistung darstellen könnten. Der EuGH hat in seiner Entscheidung weiter die Steuerbefreiung nach Art. 13 Teil A Abs. 1 Buchstabe M der 6. EG-Richtlinie bestätigt. Die in Deutschland geltende Regelung, nach der echte Mitgliedsbeiträge als Gegenleistung für nicht steuerbare Leistungen eines Sportvereins angesehen würden, führe zu dem gleichen Ergebnis wie die Entscheidung des EuGH. Danach falle bisher keine Umsatzsteuer an.

Der Unterausschuss hat sich in seiner Sitzung am 16. März 2005 mit der Frage befasst. Dabei wurde gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen Klarheit geschaffen, dass echte Vereinsbeiträge, die nicht als Entgelt für eine individuelle Gegenleistung gezahlt würden, in Deutschland auch in Zukunft steuerfrei bleiben. Nach Auskunft des BMF müsse niemand befürchten, dass das EU-Recht hier eine Änderung erforderlich mache.

7 Arbeitsweise des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“

Der Unterausschuss setzt sich aus 11 Mitgliedern aller im Bundestag vertretenen Fraktionen zusammen.

Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
Fraktion der SPD	
Dr. Michael Bürsch (Vorsitzender)	Lothar Binding
Dieter Grasedieck	Karin Kortmann
Gabriele Hiller-Ohm	Ute Kumpf
Gabriele Lösekrug-Möller	Gerold Reichenbach
Anton Schaaf (Obmann)	Jürgen Wieczorek
Fraktion der CDU/CSU	
Antje Blumenthal	Maria Eichhorn
Rita Pawelski	Markus Grübel
Klaus Riegert (stell. Vorsitzender , Obmann)	Walter Link
Dr. Andreas Scheuer	Willi Zylajew
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	
Jutta Dümpe-Krüger (Obfrau)	bis Februar 2005 Fritz Kuhn ab März 2005 Josef Winkler
Fraktion der FDP	
Ina Lenke (Obfrau)	Klaus Haupt

Die Mitglieder des Unterausschusses haben vereinbart, jeweils in der letzten Sitzungswoche im Monat eine Unterausschusssitzung abzuhalten. Insgesamt hat der Unterausschuss im Berichtszeitraum (einschließlich 01. Juni 2005) 21 Sitzungen durchgeführt, davon waren sieben öffentliche Sitzungen.

Die inhaltliche Arbeit des Unterausschusses orientiert sich am Einsetzungsbeschluss sowie an dem Teil C „Handlungsempfehlungen und Entwicklungsperspektiven in Staat und Gesellschaft“ des Schlussberichts der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, in dem die Umsetzungsmöglichkeiten des Bundes ausführlich beschrieben werden. Aufgrund dieser Analyse sind vier Themenkreise identifiziert worden:

1. Regelungen zum Schutz der bürgerschaftlich Engagierten,
2. Finanzielle Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement,
3. Ermöglichung und Verbesserung des bürgerschaftlichen Engagements durch verbesserte Bürgerbeteiligung und Entbürokratisierung,
4. Befassung mit laufenden Gesetzesvorhaben und Initiativen.

7.1 Berichterstattungen durch den Vorsitzenden des Unterausschusses im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

22. Oktober 2003 Erläuterung des Arbeitsprogramms durch den Vorsitzenden des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“, Dr. Michael Bürsch

7.2 Berichterstattungen durch die Bundesregierung im Unterausschuss

24. September 2003 Berichterstattung durch das Bundesministerium der Finanzen, Herbert Schleder und Klaus-Dieter Müller, zu dem Thema **„Finanzielle Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement“**

Berichterstattung durch das Bundesministerium des Innern, Dr. Herbert Teichmann, zu dem Thema **„Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch Entbürokratisierung und verbesserte Bürgerbeteiligung“**

15. Oktober 2003 Berichterstattung durch das Bundesministerium der Finanzen, Herbert Schleder und Klaus-Dieter Müller, zu dem Thema **„Finanzielle Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement“**

5. November 2003 Berichterstattung durch die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium der Finanzen, Dr. Barbara Hendricks, zu dem Thema **„Finanzielle Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement“**
28. Januar 2004 Berichterstattung durch den Staatssekretär im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Peter Ruhenstroth-Bauer, zu den Ergebnissen der Kommission **„Impulse für die Zivilgesellschaft“**
28. April 2004 Berichterstattung durch das Bundesministerium für Finanzen, Herbert Schleder, zu dem geplanten Gutachten **„Unterstützung des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements – der Beitrag des Bundes bei der Gestaltung gesetzlicher und finanzieller Rahmenbedingungen“**
26. Mai 2004 Berichterstattung durch das Bundesministerium des Innern, Dr. Helmut Teichmann, zu dem Thema **„Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements durch Entbürokratisierung und verbesserte Bürgerbeteiligung“**
30. Juni 2004 Berichterstattung durch den Staatssekretär im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Peter Ruhenstroth-Bauer, zu dem Thema **„Sachstand zu generationsübergreifenden Freiwilligendiensten“**
Berichterstattung durch den Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz, Alfred Hartenbach, zu dem **„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Betreuungsrechts“**
27. Oktober 2004 Berichterstattung durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Dr. Martin Schenkel, zu dem Thema **„Ergebnisse des zweiten Freiwilligensurveys“**

26. Januar 2005 Berichterstattung durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Dieter Hackler, zu dem Thema **„Sachstand zu generationsübergreifenden Freiwilligendiensten“**
16. März 2005 Berichterstattung durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Dieter Hackler und Dr. Heide Gölz, zu dem Thema **„Sachstand zu generationsübergreifenden Freiwilligendiensten“**
20. April 2005 Berichterstattung durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu dem Thema **„Sachstand zu generationsübergreifenden Freiwilligendiensten“**
Berichterstattung durch das Bundesministerium der Finanzen zu den Themen **„Besteuerung von Mitgliedsbeiträgen gemeinnütziger Vereine“** sowie **„Staatliche Beihilfen im Sinne von § 87 Abs. 1 EGV-Vertrag“**
1. Juni 2005 Berichterstattung durch das Bundesministerium der Finanzen, Parlamentarische Staatssekretärin Dr. Barbara Hendricks, zu den Themen **„Unterstützung des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements – der Beitrag des Bundes bei der Gestaltung gesetzlicher und finanzieller Rahmenbedingungen“** sowie **„Die Besteuerung gemeinnütziger Organisationen im internationalen Vergleich“**

7.3 Nichtöffentliche Expertengespräche

2. Juli 2003 Vorstellung der Ziele und Arbeitsweise des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement durch den Geschäftsführer Dr. Ansgar Klein
3. März 2004 Nichtöffentliches Expertengespräch zu dem Thema **„Reformbedarf des Gemeinnützigkeitsrechts“** (Prof. Dr. Monika Jachmann [Universität Hamburg], Rupert Graf Strachwitz [Maecenata Institut], Dr. Michael Ernst-Pörksen [Rechtsanwalt])

29. September 2004 Nichtöffentliches Expertengespräch zu dem Thema **„Sport und Ehrenamt“** (Referenten: Dr. Göttrik Wewer [Staatssekretär BMI], Manfred von Richthofen [Präsident des Deutschen Sportbundes]; Gerry Kley [Vorsitzender der Sportministerkonferenz der Länder])
27. Oktober 2004 Nichtöffentliches Expertengespräch zu dem Thema **„Mögliche Auswirkungen der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung auf das bürgerschaftliche Engagement“** (Referenten: Bernd Buchheit [BMWV], Dr. Gerd Placke [Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen], Dr. Ansgar Klein [Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement.], Irene Krug [Jugendaufbauwerk Berlin])

7.4 Öffentliche Sitzungen

10. Dezember 2003 Expertengespräch zu dem Thema **„Schutz der bürgerschaftlich Engagierten“** (Manfred Husemann [Hessen], Thomas Böhme [Niedersachsen], Dr. Manfred Heuberger [Rheinland-Pfalz], Dr. Peter Zängl [Schleswig-Holstein], Jörg Pohlücke [VGH-Versicherung], Hermann Stockmeier [VGH-Versicherung], Sabine Meiburg [Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung])
26. Mai 2004 Öffentliche Sitzung des Unterausschusses zu den Themen **„Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch Entbürokratisierung und verbesserte Bürgerbeteiligung“** (Dr. Helmut Teichmann [BMI]), Dr. Ansgar Klein (Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement); **„Vorstellung des Forschungsprojekts „Zweiter Freiwilligenurvey“** (Dr. Martin Schenkel [BMFSFJ])
1. Dezember 2004 Öffentliche Sitzung zu dem Thema **„Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (Corporate Citizenship)“** (Prof. Dr. Bradley Googins, Center for Corporate Citizenship, Boston College, USA)

15. Dezember 2004 Öffentliche Sitzung zu dem Thema "**Versicherungsschutz für bürgerschaftlich Engagierte**" (Referenten: Dr. Thomas Molzentin [BMGS], Dr. Frank Heuberger [Rheinland-Pfalz], Jens Bürger [Baden-Württemberg], Ulf Schiller [Mecklenburg-Vorpommern], Thomas Böhme [Niedersachsen], Andrea Frenzel-Heiduk [Hansestadt Bremen], Petra Zwickert [Nordrhein-Westfalen], Dagmar Mewes [Brandenburg], Ines Cieslok [Sachsen-Anhalt], Manfred Husemann [Hessen], Meinhard Loibl [Bayern], Alexander Schnurbusch [Berlin], Siegfried Trede [Schleswig-Holstein], Beate Weiße [Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft], Robert Finkenzeller [Bundesverband der Unfallkassen])
26. Januar 2005 Öffentliche Sitzung zu dem Thema „**Klassische Freiwilligendienste/Modellprojekte für generationsübergreifende Freiwilligendienste**“, (Dieter Hackler [Bundesbeauftragter für den Zivildienst], Uwe Slüter [Bund der katholischen Jugend], Hinrich Goos [Bundesarbeitskreis FÖJ])
„**Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch Entbürokratisierung und verbesserte Bürgerbeteiligung**“ (Prof. Dr. Marga Pröhl [BMI], Dr. Ansgar Klein [Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement])
23. Februar 2005 Öffentliche Sitzung zu dem Thema „**Migrations- und Integrationspolitik unter dem Fokus des bürgerschaftlichen Engagements**“ (Marieluise Beck [Parlamentarische Staatssekretärin im BMFSFJ], Christoph Hauschild [BMI])
16. März 2005 Öffentliche Sitzung zu dem Thema „**Projekt ‚Soziales Engagement‘ in der Realschule**“ (Beate Müller [Ministerium für Kultur, Jugend und Sport des Landes Baden-Württemberg], Monika Wenger [Realschule Donaueschingen])

7.5 Abgabe von Stellungnahmen

Der Unterausschuss hat zu folgenden Themen Stellungnahmen abgegeben:

Zu dem von den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 15/3439, eingebrachten „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des unfallversicherungsrechtlichen Schutzes bürgerschaftlich Engagierter und weiterer Personen“ (s. a. Seite 13 dieses Berichts).

Zu dem von den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 15/4395, eingebrachten Antrag „Zukunft der Freiwilligendienste – Ausbau der Jugendfreiwilligendienste und der generationsübergreifenden Freiwilligendienste als zivilgesellschaftlicher Generationenvertrag für Deutschland (s. a. Seite 38 dieses Berichts).

Abkürzungen

ALB	Arbeitsgruppe Lebensmittel, Bedarfsgegenstände, Kosmetika und Wein
AO	Abgabenordnung
BBE	Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BLL	Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMVBW	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Bauen und Wohnen
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BStBl	Bundessteuerblatt
BtÄndG	Betreuungsrechtsänderungsgesetz
EFD	Europäischer Freiwilligendienst
ESTDV	Einkommensteuer-Durchführungsverordnung
ESTG	Einkommensteuergesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FÖJ	Freiwilliges Ökologisches Jahr
FSJ	Freiwilliges Soziales Jahr
GDV	Gesamtverband der Versicherungswirtschaft
GewStDV	Gewerbesteuerdurchführungsverordnung
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GrStG	Grundsteuergesetz
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KStR	Körperschaftsteuer-Richtlinie
LAGV	Länderarbeitsgemeinschaft gesundheitlicher Verbraucherschutz
LStR	Lohnsteuerrichtlinie
NRW	Nordrhein-Westfalen
RBerG	Rechtsberatungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
UA-Drs.	Unterausschuss-Drucksache
UStG	Umsatzsteuergesetz
WoGG	Wohngeldgesetz
ZSG	Zivilschutzgesetz

Anlage 1

Antrag der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CDU/CSU und FDP auf Einsetzung eines Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ gem. § 55 GO

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend möge beschließen:

Für die Dauer der 15. Wahlperiode wird ein Unterausschuss "Bürgerschaftliches Engagement" eingesetzt, der 11 Mitglieder und 11 stellvertretende Mitglieder hat.

Aufgabe des Unterausschusses ist es, im Rahmen der Zuständigkeit des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, die Umsetzung der Beschlüsse der Enquete-Kommission „Bürgerschaftliches Engagement“ vorzubereiten, sowie die Befassung mit laufenden Gesetzesvorhaben und Initiativen, die bürgerschaftliches Engagement betreffen. Vor der Sommerpause 2005 soll der Unterausschuss eine Bilanz seiner Arbeit vorlegen.

Der Unterausschuss berichtet bei Bedarf dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Dies kann auch die Anregung zur Abgabe einer gutachtlichen Stellungnahme gegenüber einem anderen federführenden Ausschuss beinhalten.

Zur sachgerechten Erledigung der Aufgaben wird das Ausschuss-Sekretariat des Familienausschusses um zwei Dienstposten (Referent/in und 2. Ausschuss-Sekretär/in) erweitert.

So beschlossen am 09.04.03 vom Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Anlage 2

Arbeitsprogramm des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“

Sitzungstermin	Tagesordnung
07. Mai 2003 1. Sitzung	Konstituierende Sitzung
04. Juni 2003 2. Sitzung	Nichtöffentliche Sitzung zu den Themen 1. Bericht über wesentliche Ergebnisse der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2. Diskussion über das Arbeitsprogramm des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“
02. Juli 2003 3. Sitzung	Nichtöffentliche Sitzung zu den Themen 1. Diskussion über das Arbeitsprogramm des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ 2. Externe Beteiligung an der Arbeit des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ 3. Vorstellung des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement, Dr. Ansgar Klein, Leiter des Koordinierungsbüros des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement
24. September 2003 4. Sitzung	Nichtöffentliche Sitzung zu den Themen 1. Beschlussfassung über das Arbeitsprogramm des Unterausschusses "Bürgerschaftliches Engagement" für 2003/2004 2. Unterrichtung durch das Bundesministerium der Finanzen, Klaus-Dieter Müller und Herbert Schleder, zum Thema „Finanzielle Rahmenbedingungen für Bürgerschaftliches Engagement“ 3. Unterrichtung durch das Bundesministerium des Innern, Dr. Helmut Teichmann, zum Thema „Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch Entbürokratisierung und verbesserte Bürgerbeteiligung“
15. Oktober 2003 5. Sitzung	Berichterstattung durch das Bundesministerium der Finanzen, Klaus-Dieter Müller und Herbert Schleder, zum Thema „Finanzielle Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement“

<p>05. November 2003 6. Sitzung</p>	<p>Nichtöffentliche Sitzung zu den Themen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Unterrichtung durch die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium der Finanzen, Dr. Barbara Hendricks, zum Thema „Finanzielle Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement“ 2. Diskussion über den Zwischenbericht der Kommission „Impulse für die Zivilgesellschaft – Perspektiven für Freiwilligendienste und Zivildienst in Deutschland“
<p>10. Dezember 2003 7. Sitzung</p>	<p>Öffentliches Expertengespräch zum Thema “Schutz der bürgerschaftlich Engagierten“</p> <p>Teilnehmer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dr. Frank Heuberger, Staatskanzlei Rheinland-Pfalz - Manfred Husemann, Hessische Staatskanzlei - Dr. Peter Zängl, Ministerium für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Schleswig-Holstein - Jörg Pohlücke, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Berlin - Hermann Stockmeier, VGH Versicherungen, Hannover
<p>28. Januar 2004 8. Sitzung</p>	<p>Nichtöffentliche Sitzung zu den Themen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Unterrichtung durch den Staatssekretär im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Peter Ruhenstroth-Bauer, über den Bericht der Kommission „Impulse für die Zivilgesellschaft – Perspektiven für Freiwilligendienste und Zivildienst in Deutschland“ 2. Schutz der bürgerschaftlich Engagierten
<p>03. März 2004 9. Sitzung</p>	<p>Nichtöffentliches Expertengespräch zum Thema „Gemeinnützigkeitsrecht“</p> <p>Teilnehmer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prof. Dr. Monika Jachmann, Universität Hamburg, Fachbereich Rechtswissenschaften - Dr. Michael Ernst-Pörksen, C.O.X., Steuerberatungsgesellschaft und Treuhandgesellschaft, Berlin - Rupert Graf Strachwitz, Maecenata Institut, Berlin
<p>28. April 2004 10. Sitzung</p>	<p>Nichtöffentliche Sitzung zu den Themen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Auswertung des Expertengesprächs vom 3. März 2004 2. Unterrichtung durch das Bundesministerium der Finanzen über das Gutachten „Unterstützung des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements – der Beitrag des Bundes bei der Gestaltung gesetzlicher und finanzieller Rahmenbedingungen“

<p>26. Mai 2004 11. Sitzung</p>	<p>Nichtöffentliche Sitzung zu den Themen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Unterrichtung durch das Bundesministerium des Innern, Dr. Helmut Teichmann, sowie des Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, Dr. Ansgar Klein, zum Thema „Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch Entbürokratisierung und verbesserte Bürgerbeteiligung“ 2. Vorstellung des Forschungsprojekts "Zweiter Freiwilligenurvey", Dr. Martin Schenkel (BMFSFJ)
<p>30. Juni 2004 12. Sitzung</p>	<p>Nichtöffentliche Sitzung zu den Themen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Unterrichtung durch den Staatssekretär im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Peter Ruhenstroth-Bauer, zu den im Bericht der Kommission „Impulse für die Zivilgesellschaft – Perspektiven für Freiwilligendienste und Zivildienst in Deutschland“ genannten Empfehlungen zu Freiwilligendiensten 2. Unterrichtung durch den Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz, Alfred Hartenbach, MdB, zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Betreuungsrechts (Betreuungsrechtsänderungsgesetz – BtÄndG, Drucksache 15/2494)“
<p>29. September 2004 13. Sitzung</p>	<p>Nichtöffentliche Sitzung zum Thema Sport und Ehrenamt</p> <p>Teilnehmer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dr. Göttrik Wewer, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, - Gerry Kley, Vorsitzender der Deutschen Sportministerkonferenz und Minister für Gesundheit, Soziales und Sport des Landes Sachsen-Anhalt - Manfred von Richthofen, Präsident des Deutschen Sportbundes
<p>27. Oktober 2004 14. Sitzung</p>	<p>Nichtöffentliche Sitzung zu den Themen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mögliche Auswirkungen der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung auf das bürgerschaftliche Engagement Teilnehmer: <ul style="list-style-type: none"> - MD Bernd Buchheit, BMWA - Dr. Gerd Placke, Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen - Dr. Ansgar Klein, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement 2. Berichterstattung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über die Zwischenergebnisse des „Zweiten Freiwilligenurvey“

	<p>3. Bericht über Ergebnisse der USA-Reise des Vorsitzenden des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“, Dr. Michael Bürsch</p>
<p>01. Dezember 2004 15. Sitzung</p>	<p>Öffentliches Expertengespräch zum Thema „Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (Corporate Citizenship)“ mit Prof. Dr. Bradley Googins (Executive Director des Center for Corporate Citizenship, Boston College, USA)</p>
<p>15. Dezember 2004 16. Sitzung</p>	<p>Öffentliches Expertengespräch zum Thema „Versicherungsschutz für bürgerschaftlich Engagierte“</p>
<p>26. Januar 2005 17. Sitzung</p>	<p>Öffentliche Sitzung zu den Themen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. „Klassische Freiwilligendienste / Modellprojekte für generationsübergreifende Freiwilligendienste“ Teilnehmer: - Dieter Hackler, Bundesbeauftragter für den Zivildienst - Hinrich Goos, Bundesarbeitskreis FÖJ - Uwe Slüter, Bund der Deutschen Katholischen Jugend 2. Unterrichtung über die Ergebnisse des Gesprächs zwischen dem BMI und dem Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) zu dem Thema „Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch Entbürokratisierung und verbesserte Bürgerbeteiligung“ durch Prof. Dr. Marga Pröhl (BMI), Dr. Ansgar Klein (BBE)
<p>23. Februar 2005 18. Sitzung</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Öffentliches Fachgespräch zum Thema „Migrations- und Integrationspolitik unter dem Fokus bürgerschaftlichen Engagements“ mit der Parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Marieluise Beck, sowie einem Vertreter des Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten in Deutschland <p>Ab TOP 2 nichtöffentliche Sitzung zum Thema</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 1. Beratung des Antrags der Fraktion der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Zukunft der Freiwilligendienste – Ausbau der Jugendfreiwilligendienste und der generationsübergreifenden Freiwilligendienste als zivilgesellschaftlicher Generationenvertrag für Deutschland“, Drucksache 15/4395
<p>16. März 2005 19. Sitzung</p>	<p>Öffentliche Sitzung des Unterausschusses zu den Themen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Unterrichtung durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Thema „Modellprojekte für generationsübergreifende Freiwilligendienste“

	<p>2. „Soziales Engagement in der Realschule (Themenorientiertes Projekt Soziales Engagement)“</p> <p>Teilnehmer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beate Müller, Ministerium für Kultus, Jugend und Sport des Landes Baden-Württemberg - Monika Wenger, Realschule Donaueschingen
<p>20. April 2005</p> <p>20. Sitzung</p>	<p>Nichtöffentliche Sitzung des Unterausschusses zu den Themen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Unterrichtung durch den Staatssekretär im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Peter Ruhenstroth-Bauer, zum Thema „Modellprojekte für generationsübergreifende Freiwilligendienste“ 2. Unterrichtung durch das Bundesministerium der Finanzen, MDg Jörg Kraeusel und RD Frank van Nahmen, zum Thema „Besteuerung von Mitgliedsbeiträgen gemeinnütziger Vereine“ 3. Unterrichtung durch das Bundesministerium der Finanzen, Dr. Mathias Neukirchen und Herbert Schleder, zum Thema „Staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Abs. 1 EG-Vertrag, hier: gemeinnützige Beherbergungsbetriebe, staatliche Beihilfen für die AWO SANO gGmbH“
<p>01. Juni 2005</p> <p>21. Sitzung</p>	<p>Nichtöffentliche Sitzung des Unterausschusses zu den Themen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diskussion über den Entwurf des 1. Berichts des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ 2. Vorstellung der vom Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegebenen Gutachten zu den Themen <ul style="list-style-type: none"> - Unterstützung des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements – der Beitrag des Bundes bei der Gestaltung gesetzlicher und finanzieller Rahmenbedingungen - Die Besteuerung gemeinnütziger Organisationen im internationalen Vergleich
<p>29. Juni 2005</p> <p>22. Sitzung</p>	<p>Öffentliche Sitzung</p> <p>Diskussion über den „Arbeitsbericht des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ und die Entwicklung im Bereich bürgerschaftliches Engagement</p>

<u>Weitere Planung:</u>	
28. September 2005 23. Sitzung	Öffentliche Sitzung des Unterausschusses zum Thema „Auswirkungen der Reformen auf dem Arbeitsmarkt auf das bürgerschaftliche Engagement“
26. Oktober 2005 24. Sitzung	Öffentliche Sitzung des Unterausschusses zum Thema „Förderung des freiwilligen Engagements von Unternehmen (Corporate Citizenship, Corporate Social Responsibility)“
30. November 2005 25. Sitzung	Öffentliche Sitzung des Unterausschusses zu den Themen 1. „Bürgerschaftliches Engagement im Bereich des Sozialstaates“ 2. „Migrations- und Integrationspolitik unter dem Fokus bürgerschaftlichen Engagements“
14. Dezember 2005 26. Sitzung	Öffentliche Sitzung des Unterausschusses zum Thema „Versicherungsschutz für bürgerschaftlich Engagierte“
Januar 2006 27. Sitzung	Öffentliche Sitzung des Unterausschusses zum Thema „Infrastruktureinrichtungen für bürgerschaftliches Engagement“
Februar 2006 28. Sitzung	Öffentliche Sitzung des Unterausschusses zum Thema „Freiwilliges Engagement und Altenhilfestrukturen der Zukunft“
März 2006 29. Sitzung	Öffentliche Sitzung des Unterausschusses zum Thema „Förderung einer aktiven europäischen Bürgerschaft“
April 2006 30. Sitzung	Öffentliche Sitzung des Unterausschusses zum Thema „Wissenschaft und Forschung im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements“
Mai 2006 31. Sitzung	Diskussion über den Entwurf des 2. Berichts sowie über die institutionelle Verstetigung der Förderung bürgerschaftlichen Engagements im Deutschen Bundestag
Juni 2006 32. Sitzung	Vorstellung des 2. Berichts des Unterausschusses "Bürgerschaftliches Engagement" im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend