

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Katrin Kunert, Dr. Barbara Höll, Harald Koch, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, Dr. Martina Bunge, Richard Pitterle, Ingrid Remmers, Dr. Ilja Seifert, Kathrin Senger-Schäfer, Kersten Steinke, Sabine Stüber, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
– Drucksachen 17/11316, 17/12123 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Entbürokratisierung des Gemeinnützigkeitsrechts (Gemeinnützigkeitsentbürokratisierungsgesetz – GemEntBG)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Bürgerschaftliches Engagement ist für die Gesellschaft unverzichtbar. Es befördert den sozialen Zusammenhalt des Gemeinwesens und ist für die Zukunftsfähigkeit einer demokratischen Gesellschaft unverzichtbar. Ein demokratisches Gemeinwesen funktioniert jedoch nur, wenn die Bürgerinnen und Bürger direkten Einfluss auf die Entscheidungen in den Lebensbereichen nehmen können, die sie betreffen. Sie sollen sich nicht nur engagieren können, sondern müssen zugleich konkret mitbestimmen dürfen. Dafür bedarf es entsprechender Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume, auf kommunaler und Länderebene, aber auch auf Bundesebene in Form von Volksentscheiden und Volksbegehren.
2. Zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements und gemeinnütziger Tätigkeiten sind in den vergangenen Jahren verschiedene Maßnahmen in Angriff genommen worden (vgl. „Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ vom 10. Oktober 2007 und „Gesetz zur Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes“ vom 28. April 2011). Aktuell existieren verschiedene Erleichterungen für bürgerschaftlich Engagierte z. B. bei der Unfall-, Renten- und Arbeitslosenversicherung sowie bezüglich steuerlicher Abzugsmöglichkeiten. Allerdings wurden gleichzeitig öffentliche Mittel für gemeinnützige Zwecke und Vereine gekürzt. Die Projektförderung hat die institutionelle Förderung in großem Maße abgelöst und damit den Vereinen erheblichen finanziellen Spielraum und Planungssicherheit entzogen. Die lang- und mittelfristige Planung der Vereine wird dadurch sehr schwierig, weil die Sicherheit der jährlichen Finanzierung fehlt.

Damit sind die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement nach wie vor unzureichend. In der Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages vom 10. Dezember 2012 zum Gesetzentwurf wurde deutlich, dass durch die Anknüpfung an eher klassisch-konservative Sichtweisen eine vernünftige Förderung des bürgerschaftlichen Engagements nicht möglich sei. Prof. Dr. Roland Roth (Universität Magdeburg) wies darauf hin, dass damit nicht vereinsgebundenes Engagement (z. B. selbstorganisierte Gruppen, nachbarschaftliche Netzwerke) außen vor gelassen würde. Er plädierte unter anderem für eine stärkere Infrastrukturförderung statt einer Individualförderung.

3. Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP für ein Gemeinnützigkeitsentbürokratisierungsgesetz stellt keinen grundsätzlichen Strategiewechsel in der Engagementpolitik dar. Es wird mit diesem Gesetzentwurf an der bisherigen Strategie festgehalten. Sie wird sogar ausgebaut. Im Vergleich zur Nationalen Engagementstrategie – die ihrerseits kein schlüssiges Konzept und keine konkreten Maßnahmen zum Ausbau der Rahmenbedingungen für Engagement anbietet – kommt es aber zur Änderung bei der Bewertung der Rolle, die das bürgerschaftliche Engagement im Verhältnis zu regulären öffentlichen Leistungen und Einrichtungen einnehmen soll. Bürgerschaftliches Engagement wird nun bewusst nicht mehr nur als Ergänzung, sondern als Ersatz öffentlicher Einrichtungen und für öffentliche Leistungen gesehen. Es soll zunehmend auch dort eingesetzt werden, wo öffentliche Aufgaben mangels ausreichender finanzieller Ausstattung der öffentlichen Hand nicht mehr existieren.

Die Engagementpolitik darf sich aber nicht nur auf steuerliche Maßnahmen und Freiwilligendienste beschränken. In diesem Sinne ist auch der Einsatz des Bundesfreiwilligendienstes als Allround-Instrument zur Engagementförderung abzulehnen. Durch diese „Verdienstlichung“ werden Bürgerinnen und Bürger primär als Dienstleister für die Bewältigung sozialer Probleme in Anspruch genommen, und die Bandbreite des bürgerschaftlichen Engagements wird eingeschränkt. Bürgerschaftliches Engagement als Ersatz für fehlende öffentliche Leistungen aufgrund leerer öffentlicher Kassen widerspricht jedoch dem eigentlichen Sinn bürgerschaftlichen Engagements. Es darf nicht als Lückenbüsser für die Nichterfüllung staatlicher Aufgaben mangels finanzieller Mittel herangezogen werden. Bürgerschaftliches Engagement kann und darf nur ein soziales Plus sein. Es darf nicht instrumentalisiert werden, um es aufgrund der Finanzprobleme des Staates in bestimmte Lücken hineinzustoßen. Dies wurde auch in der Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages vom 10. Dezember 2012 von anwesenden Sachverständigen zu Recht kritisiert.

Trotz des Berichts der Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, die 2002 in ihrem Abschlussbericht (Bundestagsdrucksache 14/8900) feststellte, dass die „Schaffung weiterer steuerlicher Anreize keine angemessene und wirkungsvolle Förderung des bürgerschaftlichen Engagements darstellt“, nimmt die Bundesregierung die Empfehlungen der Enquête-Kommission nicht auf und behält mit dem Gesetzentwurf die falsche Stoßrichtung zu einer umfassenden Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und der Gemeinnützigkeit bei.

4. Derweil werden mit diesem Gesetzentwurf, neben der Anhebung der Übungsleiter- und Ehrenamtszuschläge, weitere Möglichkeiten für gemeinnützige Stiftungen geschaffen, um Steuern zu sparen. Die damit u. a. einhergehende zunehmende Bedeutung gemeinnütziger Stiftungen birgt nicht nur die Gefahr der Schwächung demokratischer staatlicher Strukturen, sondern kann mitunter auch zu steuerrechtlichen Fehlanreizen führen. Stifterinnen und Stifter können ihre Steuerlast schon jetzt durch großzügige Zugaben an

Stiftungen über einen mehrjährigen Zeitraum senken. So werden gemeinnützige Stiftungen beispielsweise zunehmend zur Umgehung der Schenkungs- und Erbschaftsteuer genutzt. Eine Verdopplung des Abzugsbetrags für Spenden in den Vermögensstock einer gemeinnützigen Stiftung auf 2 Mio. Euro für gemeinsam veranlagte Ehepaare sollte nicht automatisch geschehen. Sinnvoller erscheint stattdessen eine Begrenzung des Abzugsbetrags. Außerdem dürfen gemeinnützige Stiftungen bis zu einem Drittel ihres Einkommens dazu verwenden, um die Stifterin/den Stifter und ihre/seine nächsten Angehörigen zu unterhalten. Die Verwendung der auf diese Weise bereitgestellten Mittel liegt im Ermessen der Stifterin/des Stifters bzw. der Stiftungsgemeinschaft. Damit sind diese Mittel einem demokratischen und parlamentarischen Entscheidungsprozess entzogen. Öffentliche Güter gelangen damit unter den Einfluss von Individualinteressen.

5. Der vorgelegte Gesetzentwurf geht außerdem an den Bedürfnissen zahlreicher Engagierter vorbei. Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements soll nach dem Gesetzentwurf in erster Linie über das Steuerrecht stattfinden. Eine Stärkung der institutionellen sowie infrastrukturellen Förderung ist praktisch nicht vorgesehen. Und das trotz des erwähnten Abschlussberichts „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ der Enquête-Kommission aus dem Jahre 2002, die bereits damals weitere steuerliche Anreize zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements kritisierte.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch individuelle steuerrechtliche Anreize läuft zudem in vielen Fällen leer, denn ein Großteil der Engagierten erhält gar keine oder nur eine sehr geringe Aufwandsentschädigung o. Ä. Auch gibt es zahlreiche ehrenamtlich Tätige, denen selbst jetzt schon die Pauschalen nichts nützen, weil sie keine Steuern zahlen. Laut Freiwilligensurvey 2009 der Bundesregierung bekamen von den Engagierten nur 23 Prozent eine Vergütung für ihre Tätigkeit (die Vergütungen beliefen sich dabei in 57 Prozent aller Fälle auf maximal 50 Euro pro Monat; nur 8 Prozent bekamen über 350 Euro pro Monat). Darüber hinaus sind Aufwandsentschädigungen u. Ä. bei einem ebenfalls nicht unwesentlichen Anteil der Engagierten schon jetzt unabhängig von den Pauschalen steuerfrei. Laut Freiwilligensurvey 2009 der Bundesregierung sind z. B. 26 Prozent der Erwerbslosen sowie 30 Prozent der Rentnerinnen und Rentner bürgerschaftlich tätig.

Gemeinnützige Tätigkeiten treten dabei oft in Konkurrenz zu regulärer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, oft verbunden mit einem Abbau von Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt oder geringerer Entlohnung bzw. mit einem Ausbau des Niedriglohnssektors. Maßgeblich ist hier die Arbeitsmarktnähe; diese liegt dann vor, wenn Tätigkeiten mit einem ähnlichen Arbeitsspektrum nebeneinander freiwillig und bezahlt durchgeführt werden. Laut dem Freiwilligensurvey 2009 lag die Arbeitsmarktnähe bei mehr als jedem vierten Engagierten vor. Gravierender ist es bei engagierten Erwerbslosen, hier betrug die Arbeitsmarktnähe im Jahr 2009 rund 37 Prozent und ist damit die letzten zehn Jahre deutlich angestiegen. Pauschalen für ehrenamtliche Tätigkeiten werden so bereits heute genutzt, um Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zu sparen. So wird beispielsweise die Übungsleiterpauschale oft mit einem Minijob kombiniert. In diesem Zusammenhang ist der Trend zur Monetarisierung bürgerschaftlichen Engagements kritisch zu bewerten. Es darf keine Grauzonen zwischen Engagement und Erwerbsarbeit geben.

Ein weiteres Problem, welches sich durch den vorliegenden Gesetzentwurf verstärken wird, sind die sozialen Differenzierungen. Denn „bildungs- und beteiligungsferne“ Menschen werden durch den Gesetzentwurf nicht angesprochen. Daher muss dafür gesorgt werden, dass bürgerschaftliches Engagement weniger eine „Mittelschichtveranstaltung“ und damit schicht- sowie

bildungsabhängig bleibt. Auch für Menschen mit Behinderungen, Migrantinnen und Migranten, Erwerbslose, ältere Menschen, aber ebenso Jugendliche müssen formelle und informelle Zugangsbarrieren aus dem Weg geräumt werden.

Ebenso ist die Differenzierung zwischen Ehrenamts- und Übungsleiterpauschale für viele ehrenamtlich Tätige nicht nachvollziehbar. So fällt beispielsweise jemand, der einen Einsatzwagen fährt unter die Ehrenamtspauschale, während die Helferinnen und Helfer in den Genuss der Übungsleiterpauschale kommen. Besonders oft sind es Frauen, die unter die Ehrenamtspauschale fallen.

6. Bei Engagierten, die Leistungen nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch erhalten, besteht das Problem der Anrechnung etwaiger Aufwandsentschädigungen auf Leistungen nach diesen Gesetzen. Der Gesetzentwurf sieht diesbezüglich zwar eine Erhöhung der jeweiligen Grundfreibeträge von 2 100 Euro auf 2 400 Euro pro Jahr vor, soweit diese jedoch überschritten werden, müssen Engagierte damit rechnen, dass jeder Euro, der über den Grundfreibetrag hinausgeht, komplett angerechnet wird. Für Hartz-IV-Beziehende, die sich z. B. als kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger engagieren und hierfür eine Aufwandsentschädigung erhalten, bedeutet dies in der Praxis häufig, dass ihr Engagement zu einer Kürzung der Hartz-IV-Bezüge führt. Das heißt im Klartext, sie werden gegenüber anderen Mandatsträgerinnen und -trägern schlechter gestellt. Das in der Nationalen Engagementstrategie der Bundesregierung formulierte Ziel, allen Menschen in der Bundesrepublik Deutschland unabhängig von ihrem sozialen Status einen gleichberechtigten Zugang zu bürgerschaftlichem Engagement zu ermöglichen, wird so nicht erreicht.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

weitere Maßnahmen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und der Gemeinnützigkeit in Angriff zu nehmen und soweit erforderlich einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen. Diese sollen sich auf den außersteuerlichen Bereich konzentrieren und im Wesentlichen folgende Schwerpunkte beinhalten:

1. die Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volkentscheiden auf Bundesebene, um eine politische Kultur der Beteiligung und des Dialogs und damit eine Stärkung der Demokratie und Ergänzung des parlamentarischen Systems zu befördern, die dem gestiegenen Engagement und der wachsenden Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger Rechnung trägt;
2. die Anerkennung und Wertschätzung bürgerschaftlichen Engagements, indem
 - a) eine breitere Öffentlichkeit für bürgerschaftliches Engagement geschaffen wird,
 - b) Nachweismöglichkeiten für bürgerschaftliches Engagement weiterentwickelt und diesbezügliche Vergünstigungen (Ehrenamtscard) ausgebaut werden,
 - c) Behörden des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bürgerschaftliches Engagement als wichtige Qualifikation und entscheidendes Befähigungskriterium berücksichtigen und außerdem Sonderurlaub für bürgerschaftlich Engagierte gewähren,
 - d) bei bürgerschaftlich Engagierten, die Transferleistungen nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch erhalten, sichergestellt wird, dass Aufwandsentschädigungen für das Engagement nicht zu einer Kürzung der Transferleistungen führen, d. h., nicht angerechnet werden;

3. die Infrastrukturförderung des bürgerschaftlichen Engagements ist über die steuerliche Förderung durch die Ehrenamts- und Übungsleiterpauschale hinaus voranzutreiben, um so zum Beispiel auch die nicht organisierte Zivilgesellschaft mit zu erfassen;
4. Konzepte und Maßnahmen müssen entwickelt werden, die sicherstellen, dass bürgerschaftliches Engagement nicht zu einer Verdrängung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen auf dem Ersten Arbeitsmarkt führt, prekäre Beschäftigung oder den Niedriglohnsektor fördert (strikte Arbeitsmarktneutralität);
5. Zeiträume für bürgerschaftliches Engagement im Einklang mit Erwerbsarbeit und Familie ermöglichen sowie niedrigschwelligen Zugang und damit Teilhabe am bürgerschaftlichen Engagement gerade für sozial und finanziell benachteiligte Menschen gewährleisten. Unterschiede bei der geschlechterspezifischen Verteilung von Engagementtätigkeiten sollen u. a. durch gezielte Ansprache abgetragen werden. Barrierefreie Strukturen sollen geschaffen und engagierten Menschen mit Behinderung bei Bedarf auch persönliche Assistenz gewährt werden;
6. die Verbesserung der Rahmenbedingungen für bürgerschaftlich Engagierte, indem unter anderem ein einfaches, verständliches sowie transparentes Antrags- und Abrechnungsverfahren für öffentliche Zuwendungen geschaffen wird;
7. die Förderung von Projekten, die auf eine Öffnung der Schule in die Gesellschaft und hin zu Kooperationen mit lokalen Akteuren zielen, die den Jugendlichen und Kindern Möglichkeiten und Räume für ein frühzeitiges Lernen von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement bereitstellen und sie als zivilgesellschaftliche Akteure ernst nehmen sowie ihnen ein umfangreiches Fortbildungs- und Informationsangebot zur Verfügung stellen;
8. ein vielfältiges Angebot kostenfreier Qualifikations- und Fortbildungskurse; es gilt zudem, hauptamtliches Personal in den jeweiligen Bereichen für den Umgang mit Engagierten zu qualifizieren;
9. den Ausbau der Engagementforschung samt Datenerhebung, um die Wirkung steuerlicher und außersteuerlicher Förderinstrumente genauer zu evaluieren und belastbareres Datenmaterial zu erhalten;
10. die folgenden finanz- und haushaltspolitischen Maßnahmen:
 - a) Kommunen und Länder müssen finanziell verstärkt in die Lage versetzt werden, öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Darüber hinaus ist es notwendig, gemeinnützige Institutionen und bürgerschaftlich Tätige durch direkte Zuwendungen zu unterstützen sowie eine entsprechende nachhaltige, vor allem kommunale Infrastruktur zu schaffen bzw. auszubauen. Um die Finanzkraft zu stärken, werden die Vermögenssteuer wieder erhoben, die Erbschaftsteuer reformiert und die Gewerbesteuer zur Gemeindefortschrittssteuer ausgebaut;
 - b) die Fehlbedarfsfinanzierung von gemeinnützigen Organisationen ist auf eine Festbetragsfinanzierung umzustellen und verstärkt als institutionelle Förderung und Infrastrukturförderung zu leisten;
 - c) ein Appellieren an die Bundesländer, dass bürgerschaftliches Engagement dezentral gefördert wird und die dadurch entstandenen Sachaufwendungen (wie Fahrt- und Telefonkosten) unbürokratisch (z. B. durch Bürgerjürys) erstattet werden sowie eine entgeltfreie Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement zur Verfügung gestellt wird;

- d) über die Höchstsätze für die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden für gemeinnützige Zwecke hinaus ist ein zusätzlicher absoluter Höchstbetrag wieder einzuführen;
- e) der Abzugsbetrag für Spenden in den Vermögensstock einer gemeinnützigen Stiftung ist auf 500 000 Euro zu begrenzen. Eine automatische Verdopplung des Betrags bei zusammen veranlagten Ehepaaren soll es nicht geben;
- f) gemeinnützige Stiftungen sollen maximal 10 Prozent ihres Einkommens, statt wie bisher ein Drittel, dazu verwenden, die Stifterin/den Stifter und ihre/seine nächsten Angehörigen zu unterhalten.

Berlin, den 29. Januar 2013

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

