

## Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) bzw. Bürokratieabbau im Ehrenamt“ im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestags am 23. November 2020

### Inhalt

Zusammenfassung.....	2
Vorbemerkung.....	4
1. Sicherstellen, dass gesetzliche Anforderungen bürgerschaftliches Engagement nicht über seine Leistungsfähigkeit hinaus belastet .....	4
2. Maßnahmen direkter finanzieller Förderung von bürgerschaftlich Engagierten .....	5
3. Indirekte Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch Förderung ihrer Organisationen durch Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist .....	6
4. Die Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt (DSEE) als willkommener Partner im Konzert der Engagementinfrastruktureinrichtungen .....	7
5. DSGVO: Bürgerschaftliches Engagement als Lernort ernst nehmen und stärken .....	8
5a) Bürgerschaftliches Engagement ist ein Lernort .....	8
5b) Bürgerschaftliches Engagement als Lernort anerkennen und fördern.....	9
5c) Vorhandene Strukturen stärken und Engagementkompetenzen erkennbar auszeichnen.....	9
6. Bürokratienteilung Allgemein.....	10
7. Bürokratienteilung konkret: Prioritäten .....	11
7a) Reform des Zuwendungsrechts und der Zuwendungspraxis .....	11
7b) Reform des Gemeinnützigkeitsrechts .....	12
7b1) Vom obrigkeitstaatlichen Gemeinnützigkeitsrecht zur vielfältigen Demokratie: Nonprofit-Constraint als zentrales Kriterium ausreichend .....	12
7b2) Gerichtsurteile und Reformbedarf.....	13
7b3) Transparenz und Lobby .....	15
7c) Reform spendenrechtlicher Regelungen.....	15

## Zusammenfassung

1. Eine weitere systematische Aufwertung von Engagement- und Zivilgesellschaftspolitik ist – vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Einführung der DSGVO wie der Pandemiefolgenbekämpfung – angezeigt, z.B. durch eine Erweiterung des BMFSFJ zum BMFSFJ“E“ (für Engagementpolitik - oder Z für Zivilgesellschaft). Ebenso erscheint die Einrichtung eines Hauptausschusses im Deutschen Bundestag zielführend, der die Fragen der Engagement- und Demokratiepolitik, der Prävention gegen Gewalt und Extremismus, der politischen Bildung oder auch des Verhältnisses von Zivilgesellschaft und Wirtschaft systematisch im Zusammenhang erörtern kann.
2. Die beschlossenen Maßnahmen finanzieller Förderung von Engagement durch Erhöhung von Steuerpauschalen sind sinnvoll und sie halten in der vorliegenden Form noch das Abstandsgebot zur Gefahr einer Monetarisierung des Ehrenamts ein. Allerdings erreichen solche Maßnahmen sozial Schwächere unter den Engagierten nicht, weshalb weitere Maßnahmen niedrigschwelliger sozialraumorientierter Angebote oder eine ‚Negativsteuer‘ angezeigt sind. Ansonsten wird so nur der „Mittelstandsbauch“ des bürgerschaftlichen Engagements gestärkt.
3. Da wo die öffentliche Hand an Wirtschaftsunternehmen beteiligt ist, sollte sie die Unternehmensführung darin bestärken, eine proaktive Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements und von Kooperationen mit der Zivilgesellschaft strategisch und nachhaltig auszurichten. Welche Einzelmaßnahmen – wie zum Beispiel Portorabatte – dann im Rahmen einer Unternehmensstrategie der Kooperation mit Zivilgesellschaft sinnvoll und finanzierbar sind, ist eine Entscheidung der Unternehmensführung und der Zuständigen für die Kooperation mit der Zivilgesellschaft. Die Post verfügt hier erkennbar über elaborierte Kompetenzen und Strategien.
4. Obgleich der Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt (DSEE) aktuell pro Ehrenamtlichen in Deutschland nur 1 Euro zur Verfügung stehen, kann sie als Kooperationspartner im Konzert der Engagementinfrastruktureinrichtungen bürgerschaftliches Engagement nachhaltig stärken. Allerdings kann sie nicht die Breite der Infrastrukturbedarfe insbesondere in strukturschwachen Räumen abdecken - dafür ist eine Förderkompetenz des Bundes bei engster Abstimmung mit den Ländern erforderlich, wie sie aktuell in den Entwürfen für ein „Demokratiefördergesetz“ seitens des BMFSFJ vorgeschlagen wird.
5. Die DSGVO schützt mit dem Recht auf die eigenen Daten auch die Chance aller Bürgerinnen und Bürger, sich eigensinnig bürgerschaftlich zu engagieren, sich mit anderen Bürgerinnen und Bürgern aus freier selbstbestimmter Entscheidung zu assoziieren und privat für das Gemeinwohl zu engagieren. Als Lehre aus einer zuweilen auch zivilgesellschaftlichen Akteuren angstmachenden Einführung der DSGVO sollte insbesondere gezogen werden, diese positive Bedeutung des Rechts auf eigene Daten für bürgerschaftliches Engagement anzuerkennen und auf dieser Basis das Engagement als einen vielfältigen Lernort zu sehen und ernst zu nehmen. Daher ist nicht eine Anhäufung von Ausnahmeregelversuchen zur DSGVO anzuraten, sondern die Investition in Fortbildung und Schulungen sowie gut identifizierbare fachliche Ansprechpartner. Vor allen in den Blick zu nehmen ist dabei das kooperative Zusammenspiel der lokalen Infrastruktureinrichtungen zur Begleitung von Engagement und Partizipation (Freiwilligenagenturen, Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros, Bürgerstiftungen, kommunale Anlaufstellen, Mehrgenerationenhäuser, soziokulturellen Zentren...) mit ggf. zu schaffenden Fachabteilungen zu „Datenschutz und bürgerschaftliches Engagement/Ehrenamt“ bei Datenschutzbeauftragten oder bei einer überfälligen Bundeszentrale für digitale Aufklärung. Für die neue Wissensarchitektur der Digitalisierung ist es aus Sicht der Zivilgesellschaft zentral, dass es engen Austausch, Einbindung und vertrauensvolle Kooperationen gibt, die sich vor Ort positiv auf die vorhandenen digitalen Kompetenzen und Beratungen auswirken.

6. Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft als vertrauensbasierte Lebensbereiche privater Gemeinwohlproduktion brauchen einen gut organisierten, modernen Staat mit einer effizienten Bürokratie und kompetentem Personal mit sinnvollen Verfahrensabläufen und -kontrollen. Staatsmodernisierung, Modernisierung der Zivilgesellschaft und des Verhältnisses von Staat und Zivilgesellschaft gehen Hand in Hand.
7. Zuwendungsrecht und Zuwendungspraxis bieten erhebliche Möglichkeiten zur Bürokratieentlastung, wie die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung AWV als BBE-Mitglied mit 58 Seiten Impulsen dargestellt hat<sup>1</sup>. Eine Umsetzung dieser Empfehlungen stärkt die Fachebene, um die jeweils konkreten Zuwendungsregeln nah am Notwendigen und Sinnvollen zu halten.
8. Ein nach wie vor obrigkeitsstaatlich geprägtes Gemeinnützigkeitsrecht ist noch auf dem Weg zu den Anforderungen einer Vielfältigen Demokratie. In ihr greifen repräsentative Demokratie, bürgerschaftliche Selbstermächtigung, dialogische Demokratie und direkte Demokratie spannungsvoll ineinander. Für die Abgrenzung von privater Gemeinwohlproduktion und gewinnorientierter Wirtschaft reicht das Kriterium des Nonprofit-Constraints. Zusatzkriterien wie die „zeitnahe Mittelverwendung“ sind sachfremde Traditionsbestände und können vollständig gestrichen werden. Auch das Verfahren der Erweiterung des Katalogs gemeinnütziger Zwecke ist reformbedürftig.
9. Die im Zuge der juristischen Auseinandersetzungen um die Gemeinnützigkeit von ATTAC offenbar gewordenen Abgrenzungs- und Präzisierungsaufgaben im Verhältnis zwischen politischen Parteien und ihrer Rolle in der parlamentarischen Demokratie einerseits, gemeinnützigen Akteuren andererseits können nicht ausgesessen werden. Klare Unterscheidungsmöglichkeiten sind leicht angebar: politische Parteien kämpfen um Sitze in Parlamenten, also um Machterwerb, um ihre Ideen als Regierung umsetzen zu können, gemeinnützige Akteure tun dies nicht. Eine Suche nach speziellen Rechtsformen ist abwegig, denn die Welt im Kleinen besser zu machen, gehört zu den zentralen Grundmotiven im bürgerschaftlichen Engagement vom Chorleiter im Gesangverein, über Ehrenamtliche bei der Tafel bis zum Kampagnenverantwortlichen für oder gegen was auch immer. In vielen Organisationen, Verbänden und Netzwerken wächst der Unmut über ausbleibende Klarstellungen. Mit Blick auf klare Abgrenzungen ist es auch nützlich, die Forderungen für ein gutes Lobbyregistergesetz der Allianz für Lobbytransparenz zu beachten.
10. Die Erhöhung des vereinfachten Spendennachweises ist gut und auch geeignet, das Geldspendenvolumen zu erhöhen. Insgesamt aber ist die Reform spendenrechtlicher Regelungen ein Stiefkind in der politischen Reformdebatte. Hier ließe sich viel von unseren europäischen Nachbarn in Ost und West lernen.

---

<sup>1</sup> Vgl. unten S. 11f. und <https://www.awv-net.de/upload/pdf/Zuwendungspraxis/AWV-Impulspapier-Modernisierung-der-Zuwendungspraxis-fr-den-Dritten-Sektor.pdf>

## Vorbemerkung

Angesichts der Vielzahl an Fragen und Themen sowie auch einer Vielzahl an Überschneidungen nehme ich im Folgenden vor dem Hintergrund der Diskussionen im Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) Stellung. In Fußnoten zu den einzelnen Blöcken sind die Fragen und Themen angeführt, auf die sich der jeweilige Punkt bezieht.

Als deliberatives Wissens- und Kompetenznetzwerk, in dem Akteure aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Staat, Politik, Wissenschaft und Medien kooperieren, ist Vielstimmigkeit die Regel in den Diskursen des BBE. Umso seltener und wichtiger sind deshalb die offiziellen BBE-Positionierungen, die ich im Verlaufe der Stellungnahme anführe, da sie Ausdruck eines breit getragenen multisektoralen Konsenses zu den Fragen der Engagement- und Demokratieförderung und ihren erforderlichen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene sind.

Für alle übrigen Passagen trage ich als Leitung des Arbeitsbereichs Information und Kommunikation des BBE persönlich die inhaltliche Verantwortung. Bei dieser Gelegenheit danke ich meinem Stellvertreter Daniel Helmes für seine Einblicke in die „Digitale Nachbarschaft“, bei der er mitwirkt sowie PD Dr. Ansgar Klein, Hauptgeschäftsführer des BBE für die Diskussionen im Rahmen der Erarbeitung dieser Stellungnahme.

### **1. Sicherstellen, dass gesetzliche Anforderungen bürgerschaftliches Engagement nicht über seine Leistungsfähigkeit hinaus belastet<sup>2</sup>**

Die Einführung der DSGVO, aber auch die beschlossenen Maßnahmen zur Linderung der Covid-19-Pandemiefolgen haben gezeigt, was passiert, wenn insbesondere die Belange großer Wirtschaftsunternehmen politisch und medial besondere Aufmerksamkeit erhalten: ehrenamtliche Akteure und zivilgesellschaftliche Organisationen werden, als scheinbar zu vernachlässigenswerte Größen, in die Erarbeitung einer sachgerechten Entscheidungsfindung nicht einbezogen. Es kamen dadurch Regelungen heraus, die bei der DSGVO viele Engagierte in Panik versetzt haben und die bei der Bekämpfung der Pandemiefolgen von der falschen Vorstellung geprägt waren, dass Regelungen, die für gewinnorientierte Unternehmen passen mögen, für nicht gewinnorientierte Organisationen genauso gut passen. Entsprechend bleibt eine der engagementpolitischen Empfehlungen des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) für ein Regierungsprogramm der 19. Legislaturperiode weiterhin aktuell: „Die Engagementverträglichkeit von Gesetzen muss sichergestellt werden.“ Bei der Erfüllung dieser Empfehlung ist, bei allen Fortschritten in Bund und Bundesländern, noch Luft nach oben. Frühe Beteiligung auf Augenhöhe ist der beste Weg, um sicher zu stellen, dass gesetzliche Anforderungen bürgerschaftliches Engagement nicht über seine Leistungsfähigkeit hinaus belastet.

Österreich hat gezeigt, wie es gehen kann: Sofort im Frühjahr 2020 hat die schwarzgrüne Regierung Kurz zivilgesellschaftliche Netzwerke intensiv an der Bewältigung der Pandemie-Folgen beteiligt, etwa beim Ausarbeiten der beschäftigungspolitischen Maßnahmen. Neunteufl, Geschäftsführer des österreichischen Bündnis für Gemeinnützigkeit schrieb rückblickend am 2.7.2020: "Die Qualität des Dialogs mit der Regierung und den für den Sektor zuständigen Parlamentariern bei der Ausarbeitung der Hilfsmaßnahmen ist beispielgebend für weitere Vorhaben im Regierungsprogramm zur Förderung der Gemeinnützigkeit und des freiwilligen Engagements." Bei den Diskussionen um Pandemiefolgenbewältigung saßen dort so Ehrenamtliche, Vereine und Stiftungen von Beginn an in der ersten Reihe. Ein Ergebnis davon ist der NPO-Unterstützungsfonds für gemeinnützige Organisationen, freiwillige Feuerwehren und anerkannte Religionsgemeinschaften, aus dem zwischen 500 und 2,4 Millionen Euro als

---

<sup>2</sup> Frage Unterausschuss BE: „Wie soll sichergestellt werden, dass bei neuen gesetzlichen Anforderungen das ehrenamtliche Engagement nicht über seine Leistungsfähigkeit hinaus belastet wird?“

Zuschüsse pro Organisation gezahlt werden, um Pandemiefolgen abzufedern – mit klugen Kompromissen beim Thema schnelle Hilfe vs. tiefer Kontrolle unter Einbeziehung digitaler Verkehrsformen zwischen Staat und Zivilgesellschaft.

Um die Gefahr zu minimieren, bei der nächsten Krise wieder den zivilgesellschaftlichen Bereich erst einmal außer Acht zu lassen, könnte eine weitere systematische Aufwertung im Rahmen der Bundesregierung ratsam sein – und sei es durch die ausdrückliche Erweiterung etwa des Namens des BMFSFJ durch ein „E“ für bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt oder „Z“ für Zivilgesellschaft. Nächstes Jahr feiern wir, anlässlich des Berichts der Enquete Kommission Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements des XIV. Deutschen Bundestags 20 Jahre moderne Engagementpolitik, das könnte dafür ein guter Aufhänger sein. Ebenso erscheint die Einrichtung eines vom BBE geforderten Hauptausschusses im Deutschen Bundestag zielführend, der die Fragen der Engagement- und Demokratiep politik, der Prävention gegen Gewalt und Extremismus, der politischen Bildung oder auch des Verhältnisses von Zivilgesellschaft und Wirtschaft systematisch im Zusammenhang erörtern kann.

## **2. Maßnahmen direkter finanzieller Förderung von bürgerschaftlich Engagierten<sup>3</sup>**

Das Geschenk von Zeit (Ehrenamtliches Engagement) kann unmittelbar vieles leisten, doch ohne Geld oder Verfügbarkeit über sachliche Ressourcen ist ehrenamtliches Engagement zumeist nicht handlungsfähig. Insofern sind bundespolitische Maßnahmen, die dazu führen, dass Ehrenamtliche in ehrenamtlich geprägten Organisationen nicht über Gebühr Geld aufwenden müssen, um ehrenamtlich tätig sein zu dürfen, grundsätzlich richtig.

In allen Freiwilligensurveys im Auftrag der Bundesregierung und in der engagementpolitischen Debatte stellt der ‚Mittelstandsbauch‘ des bürgerschaftlichen Engagements ein als Problem erkanntes Phänomen dar. Obgleich fast jede/jeder hier Lebende im Verlaufe seines Lebens mit Engagementmöglichkeiten in Berührung kommt und sie austestet, sind sozial schwächer Gestellte im Ehrenamt unterrepräsentiert. Das hat nicht nur, aber auch banale materielle Gründe: Ehrenamt kostet in der Regel den Ehrenamtlichen Geld. Ob er /sie ein Teil des Geldes erstattet bekommt, hängt an der entsprechenden Leistungsfähigkeit der jeweiligen gemeinnützigen Initiative, des gemeinnützigen Vereins, der gemeinnützigen Stiftung, der gemeinnützigen Aktiengesellschaft usw. Nur unter dieser Voraussetzung entfalteten Steuerpauschalen einen Effekt.

Ergänzt werden sollten deshalb die steuerpolitisch richtigen Maßnahmen um Mechanismen, die es Menschen mit niedrigem oder ohne Erwerbseinkommen bzw. auch in schwierigen Lebenslagen (etwa Behinderung) ermöglichen, ihre Kosten für bürgerschaftliches Engagement in einem analogen Rahmen geltend machen zu können (z.B. in Form einer Negativsteuer oder anderer Maßnahmen).

Bürgerschaftliches Engagement gestaltet unser demokratisches Gemeinwesen durch privates Engagement mit – deshalb muss es uns als Demokratinnen und Demokraten beunruhigen und nach Lösungen suchen lassen, wenn Armut Engagement be- oder verhindert. Dafür reichen Steuerfreibeträge nicht aus, so wichtig und wertschätzend diese Stellschrauben auch sind.

Die substanzielle Erhöhung etwa der Übungsleiterpauschale bleibt im Übrigen so lange richtig, wie der Abstand zur Erwerbstätigkeit so gewahrt bleibt, dass nicht Erwerbsmotive Engagementmotive verdrängen. Das BBE hat in mehreren Positionsbestimmungen auf die Gefahren einer „Monetarisierung

---

<sup>3</sup> Fragen der Unionsfraktion: „Wie bewerten Sie den Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion sowie des Bundesrates, die sogenannte Übungsleiterpauschale von 2 400 Euro auf 3 000 Euro und die sogenannte Ehrenamtspauschale von 720 Euro auf 840 Euro anzuheben?“ Unterausschuss BE: „rechtliche Hürden für Inklusionsleistungen im Engagement(z.B. <sup>3</sup>78 Abs. 5 SGB IX)“

des Ehrenamts“ hingewiesen, auch Verbände wie etwa die Caritas haben hierzu für ihre Einrichtungen Beschlüsse gefasst, die eine Monetarisierung verhindern sollen.

Als langjähriger Sportfunktionär konnte ich hautnah beobachten, wie sich Menschen als Trainer und Betreuer in einer sinnerfüllenden, aber materiell perspektivlosen Situation über viele Jahre einrichten können und darüber riskieren, ihre eigentlich auch vorhandenen beruflichen Perspektiven zu versäumen - wenn sie nicht von ihrem Umfeld und Funktionären geschubst werden. Hinzu kommt die Gefahr, dass in manchen Engagementfeldern der Eindruck entsteht, dass es ohne „finanzielle Anreize“ nicht gehen würde.

Gute Regierungskunst ist hier also gefragt: Entschädigungen und Pauschalen sollten einerseits allen Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, dass sie als Ehrenamtliche nicht auch noch über Gebühr dafür bezahlen müssen, dass sie ihr Ehrenamt ausüben - ohne deshalb andererseits monetäre Anreize für Engagement entstehen zu lassen. Das ist eine stets neu zu prüfende Bewertungsfrage. Die vorgesehene Erhöhungen sehe ich als unkritisch an und plädiere für eine Erweiterung um Maßnahmen zugunsten von bürgerschaftlich Engagierten, die von Steuerpauschalen nichts haben.

### **3. Indirekte Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch Förderung ihrer Organisationen durch Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist<sup>4</sup>**

Es ist eine gute Tradition, dass die öffentliche Hand da, wo sie an Unternehmungen beteiligt ist, die Unternehmensführung ermutigt und unterstützt, gemeinnützige Organisationen zu fördern. Eine naheliegende Ebene besteht für alle Unternehmen (ob mit oder ohne Beteiligung der öffentlichen Hand) darin, gemeinnützigen Akteuren Produkte, Dienstleistungen und Kompetenzen des Unternehmens verbilligt oder kostenfrei zur Verfügung zu stellen.

Seit den 1980er Jahren hat sich auch in Deutschland die Idee verbreitet, dass es für alle Beteiligten am besten und nachhaltigsten ist, wenn gewinnorientierte Unternehmen ihren unterstützenden und fördernden Umgang mit der Zivilgesellschaft strategisch durchdenken, planen und ausrichten. Das senkt in alle Richtungen Opportunitätskosten und bürokratischen Aufwand. Das gilt für die Post oder die Bahn genauso wie für ihre Konkurrenten.

Die Deutsche Post gibt hierzu in ihrem CSR-Bericht ausführlich Auskunft über ihre drei Säulen des gesellschaftlichen Engagements. Bei zwei Säulen bringt sie ihre Logistikkompetenzen national bzw. international in Verbindung zum Beispiel mit den Vereinten Nationen ein. Die dritte Säule unterstützt das bürgerschaftliche Engagement ihrer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Konkret haben sich über 114.000 Beschäftigte kurz- oder langfristig engagiert, wobei die Post umfangreicheres ehrenamtliches Engagement ihrer Beschäftigten mit bis zu 4.000 Euro Projektmitteln unterstützt. Das ist zumal bei größeren Unternehmen ein durchaus typisches und aus meiner Sicht wünschenswertes Vorgehen. Das Unternehmen verfolgt auf diese Weise auch seine eigenen, gewinnorientierten Ziele, die zum Unternehmenserfolg beitragen sollen – im Bericht wird ausdrücklich u.a. die Mitarbeiterbindung und Steigerung der Identifikation mit dem Unternehmen zahlenmäßig untermauert. Je besser es dem Unternehmen geht, desto nachhaltiger, nützlicher und verlässlicher ist es auch als Partner für gemeinnützige Akteure.

---

<sup>4</sup> Fragen SPD-Fraktion: „3. Dialogpost: Von Seiten der Zivilgesellschaft wird moniert, dass die Bundesnetzagentur für die Post seit 1.1.2020 neue Produktbedingungen/Richtlinien erlassen habe, sodass gemeinnützige Vereine nicht mehr auf die (kostengünstige) Dialogpost zurückgreifen können, sondern nunmehr ein höheres Porto für die Versendung von z.B. Vereinspost aufwenden müssen. Dies führe zu einer erheblichen Verschlechterung der Rahmenbedingungen für das ehrenamtliche Engagement. Den Vereinen drohen höhere Kosten und sie müssen sich nach Alternativen umschaue, was mit zusätzlicher Bürokratie verbunden ist. In Österreich gibt es eine Art Sonderporto für gemeinnützige Vereine. Wäre das auch in Deutschland ein gangbarer Weg?“ Fragen AFD-Fraktion: „Ziel: nach österreichischem Modell Sonderporto einführen – Kostenübernahme durch wen?“

Naturgemäß können Portorabatte auch ein gutes Instrument sein, um gemeinnützige Organisationen zu fördern. Das zu beurteilen und zu entscheiden ist aber Sache der Unternehmensführung und der dort für die Beziehungen zur Zivilgesellschaft und zum bürgerschaftlichen Engagement verantwortlichen Personen. Nur dort kann beurteilt werden, ob mit einem Rabatt an der einen Stelle die Kürzung anderer Programme an anderer Stelle verbunden sein wird. Dieses Thema konstant auf dem Schirm zu haben und wie im Fall des wegfallenden Rabatts, von dem auch Gemeinnützige profitiert haben, zum Thema zu machen, sollte aus meiner Sicht ein selbstverständlicher Bestandteil des Mandats der Vertreter der Öffentlichen Hand in den entsprechenden Gremien von Unternehmen sein (also etwa des BMF-Vertreters im Aufsichtsrat der Post AG).

#### **4. Die Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt (DSEE) als willkommener Partner im Konzert der Engagementinfrastruktureinrichtungen<sup>5</sup>**

Die DSEE verfügt mit 1 Euro pro Ehrenamtlichen in Deutschland über bescheidene Mittel – und in nur 7 Wochen sind über 12.500 Förderanträge bei der DSEE nur für Maßnahmen eingegangen, die noch in diesem Jahr abgewickelt werden. Schon deshalb ist sie darauf angewiesen, mit den schon vorhandenen Akteuren zu kooperieren. Im Rahmen solcher Kooperationen kann sie eigene Stärken entwickeln und innovative Prozesse auf den Weg bringen, die das bürgerschaftliche Engagement in Deutschland weiter stärken.

Ein Ziel sollte es sein, vorhandene Informations- und Kommunikationsportale der Bundesländer und von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Netzwerken (wie dem BBE) in einer gemeinsamen Anstrengung kooperativ weiter zu entwickeln, unnötige Dopplungen zu vermeiden und Lücken zu schließen – wobei man sich immer klarmachen muss, dass es selten Lücken gibt, an denen nicht schon zivilgesellschaftliche Akteure wie rudimentär auch immer arbeiten.

Eine solche Lücke stellt zum Beispiel eine gute rechtliche Erstberatung dar, sei es bei Errichtungsfragen einer gemeinnützigen Organisation, sei es bei einer Vielzahl von Herausforderungen im Alltag. Tatsächlich bearbeitet z.B. das „UPJ Netzwerk für Corporate Citizenship und CSR“ (BBE-Gründungsmitglied) diese Lücke. UPJ ist dabei, ein Netzwerk mit teils internationalen Anwaltskanzleien aufzubauen, die im Rahmen ihrer eigenen gemeinnützigen Aktivitäten hochkarätig pro Bono zivilgesellschaftliche Organisationen bei rechtlichen Problemen unterstützen (gerade auch bei Kanzleien mit us-amerikanischem Hintergrund ist es üblich, dass jeder Anwalt einen bestimmten Prozentsatz pro bono für gemeinnützige Akteure erbringt).

Als ein weiterer Akteur könnte die DSEE z.B. ein eigenes kleines juristisches Kompetenzteam aufbauen und in Verbindung mit diesen vorhandenen Akteuren auch dazu beitragen, dass typische juristische Probleme, so sie nicht politisch durch Gesetzesänderungen minimierbar sind, für bürgerschaftlich engagierte über Informationsportale und direkte Beratung handhabbar gemacht werden. Klug vernetzt mit den Kanzleien beim UPJ-Netzwerk und weiteren juristischen Akteuren könnte so ein Quantensprung bei der juristischen Unterstützung neuer wie etablierter zivilgesellschaftlicher Initiativen entstehen, die über kurz oder lang auch einen Niederschlag in politischen Diskussionen finden mag, wenn Regelungsbedarfe und Lösungsvorschläge erkennbar werden.

Insgesamt kann die DSEE nicht die Breite der Infrastrukturbedarfe insbesondere in strukturschwachen Räumen abdecken - dafür ist eine Förderkompetenz des Bundes bei engster Abstimmung mit den

---

<sup>5</sup> Frage der Unionsfraktion: „Kann die neu eingerichtete Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt als zentrales Informations- und Kommunikationsportal für Vereine und Ehrenamt fungieren oder wäre es sinnvoller, solche Portale auf Landesebene anzusiedeln?“

Ländern erforderlich, wie sie aktuell in den Entwürfen für ein „Demokratiefördergesetz“ seitens des BMFSFJ vorgeschlagen wird.

## **5. DSGVO: Bürgerschaftliches Engagement als Lernort ernst nehmen und stärken<sup>6</sup>**

Vorbemerkung zur DSGVO: Die DSGVO ist ein wichtiger Baustein, um individuelle Freiheitsrechte und Freiheitsräume im digitalen Zeitalter zu schützen – und damit auch wichtig für die Chance jeder Bürgerin und jeden Bürgers, sich eigensinnig bürgerschaftlich zu engagieren, mit anderen Menschen aus freier selbstbestimmter Entscheidung zu assoziieren und neben der Vielzahl vorhandener gemeinnütziger Wege und Ziele auch neue Ziele zu formulieren und neue Wege zu finden. Deshalb bedarf es einer kurzen Erläuterung, warum die DSGVO im Engagementfeld zu einem teilweise angstbesetzten Thema wurde.

### **5a) Bürgerschaftliches Engagement ist ein Lernort**

Bürgerschaftliches Engagement ist ein Lernort sowohl für die Engagierten, als auch für Gesellschaft und Staat. Insofern ist es für bürgerschaftlich Engagierte und ihre zivilgesellschaftlichen Organisationen von Freiwilliger Feuerwehr über Gesangverein bis Kulturförderverein ganz normal, sich immer wieder mit neuen gesetzlichen, gesellschaftlichen und technologischen Herausforderungen auseinander zu setzen. Sich zu engagieren ist immer auch ein Lernabenteuer!

Zur Ehre von Ehrenamtlichen gehört es, auf jeden Fall in ihren ehrenamtlichen Tätigkeitsbereichen auf der Höhe der Zeit zu sein oder auch der Zeit voraus. Deshalb ist es so erklärungsbedürftig, warum bei vielen Ehren- wie Hauptamtlichen in der Zivilgesellschaft angesichts der DSGVO eine große Verunsicherung herrschte und teilweise Panik ausbrach, die noch nicht überall ganz überwunden ist.

Aus meiner Sicht und Erinnerung an damalige Diskussionen spielte eine große Rolle, dass ein Diskurs der Bedrohung in der Öffentlichkeit entstand, etwa indem auf die möglichen Strafsummen bei Verstößen hingewiesen wurde. Zudem erschien die Gefahr von rücksichtslosen, sich hemmungslos bereichernden Abmahnanwälten als Gefahr im Raum (analog zu früheren Erfahrungen beim Thema der Abmahnung bei Impressumfehlern von Webseiten).

Die DSGVO wollte sich mit ihren Strafandrohungen zwar gegen die Internetriesen und deren besitzergreifenden Umgang mit Daten richten können, doch viele Ehren- und Hauptamtliche bezogen das gleichermaßen auf sich. Nachdem die FDP-Fraktion zügig im Europäischen Parlament nach möglichen Ausnahmeregeln entlang eines Kriteriums wie Ehrenamt nachfragte und die Europäische Kommission im Parlament erklärte, dass auf nationaler Ebene keinesfalls Ausnahmeregeln unter Verweis auf Ehrenamtlichkeit begründet werden dürften, mussten sich Ehrenamtliche erst recht bedroht fühlen.

---

<sup>6</sup> Fragen der Unions-Fraktion: „Halten Sie eine Freistellung bestimmter Vereine von den DSGVO-Auflagen für verhältnismäßig und im Sinne der Entlastung des Ehrenamts? Wie bewerten Sie die Umsetzung der DSGVO in Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsstaaten? Welche Änderungen in der DSGVO wären hilfreich, um Rechtssicherheit für gemeinnützige Vereine zu gewährleisten?“ Fragen Unterausschuss BE: „- Themen, die nach wie vor zu Verunsicherung führen sind die Fragen nach: - Zulässigkeit von Fotoaufnahmen bei Sportveranstaltungen und hierbei im Jugendkontext auch der Umgang mit Fotos von Kindern; - Veröffentlichung von Ergebnislisten im Internet und das Vorgehen bei Einsprüchen von Teilnehmern oder - Vereinbarungen zur Auftragsdatenverarbeitung. Im Bereich der Datenschutzgrundverordnung ist ein großes Thema die bundeseinheitliche Auslegung der DSGVO. Momentan ist das Ländersache, d.h. die Bundesländer haben eigene Ratgeber für Vereine (meist orientieren sie sich an Baden Württemberg und Bayern), die sich auf Mitglieder und sehr stark auf Sportvereine beziehen. Was in Bezug auf Ehrenamtliche beachtet werden muss, ist unseres Erachtens nach teilweise unklar. Werden rein ehrenamtliche gemeinnützige Organisationen aus dem Anwendungsbereich der DSGVO herausgenommen? Wird es Ausnahmeregelungen für gemeinnützige Organisationen bei den Anforderungen der DSGVO geben? Wird es abgestufte Anforderungen für gemeinnützige Organisationen bei der DSGVO geben? Wird es öffentliche Fördermittel geben, die von gemeinnützigen Organisationen niedrigschwellig abgerufen werden können, um dadurch die Anforderungen der DSGVO qualifiziert bewältigen zu können? Wird es andere Formen der Unterstützung für gemeinnützige Organisationen geben? Wird es eine besondere Unterstützung für sogenannte engagementfördernde Infrastruktureinrichtungen wie Bürgerstiftungen, Bürgerkollegs, Freiwilligenagenturen usw. geben, die ihrerseits damit Vereine vor Ort unterstützen können?“



Vor dem Hintergrund, dass Kooperation und Partnerschaft zwischen Staat und Zivilgesellschaft in Deutschland das Grundmodell der Beziehung darstellt – diese Partnerschaftsidee steht ja so auch z.B. im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien -, war dies eine sehr ungewohnte Situation. Hinzu kam, dass das Hauptregulierungsthema in Verbindung mit der Digitalisierung stand, die in Deutschland insgesamt, aber auch in vielen zivilgesellschaftlichen Bereichen noch Entwicklungsgebiete darstellte (was sich im Zuge der Pandemie im Übrigen rasant änderte und weiter ändert).

Gleichzeitig drang nicht durch, dass die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder nicht als Racheengel in den Startlöchern hockten, um über Vereine, Stiftungen und weitere zivilgesellschaftliche Organisation und Ehrenamtliche herzufallen.

### **5b) Bürgerschaftliches Engagement als Lernort anerkennen und fördern**

Die DSGVO versucht auf eine gesellschaftliche Entwicklung zu reagieren, von der wir alle betroffen sind – in Kitas und Schulen, als bürgerschaftlich Engagierte, als Beschäftigte in Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft, als Unternehmer und Unternehmerinnen. Zudem entwickelt sich die Digitalisierung dynamisch weiter, worauf der Bundestag ja u.a. mit der Enquete zur KI reagierte, die gerade ihren interessanten Bericht vorgelegt hat.

Schon die Enquete-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagement hat vor 20 Jahren auf die Bedeutung von Fortbildungs- und Unterstützungsstrukturen für bürgerschaftliches Engagement hingewiesen. Das was viele Engagierte gebraucht hätten bzw. brauchen, sind kompakte Anleitungen, Fortbildungen und einschlägige Unterstützungsstrukturen. Hier ist mittlerweile einiges geschehen, auch wenn das noch nicht ausreicht.

So haben zum Beispiel Deutschland sicher im Netz (DsiN) und das BBE mit Förderung des BMI die „Digitale Nachbarschaft“ als ein Kompetenznetzwerk der Schulung und Fortbildung von Ehrenamtlichen an mittlerweile 50 Standorten in Verbindung mit den lokalen Engagementinfrastrukturen (wie z.B. Freiwilligenagenturen) aufgebaut, unterstützt von zwei DiNa-Mobilen für offline-Schulungen bei Vereins- und Volksfesten vor Ort (wenn dies wieder möglich ist). Die Bundesarbeitsgemeinschaft Senioren-Organisationen (BAGSO) hat mit ihrem „Digitalen Engel“ ein ähnliches Projekt etabliert, Caritas-Digital ist ein anerkannter Kompetenzort, Sportverbände und weitere Akteure haben entsprechende Schulungen und Unterstützung auf den Weg gebracht. Datenschutzbeauftragte einzelner Bundesländer haben kompakte Handreichungen für Ehrenamtliche entwickelt.

Das ist grundsätzlich der Königsweg, denn bürgerschaftliches Engagement findet mitten im Leben statt – entsprechend forderte der Koordinierungsausschuss des BBE zu Beginn der Legislatur: „Um die Selbstorganisationsfähigkeit der Bürgergesellschaft auf Dauer zu erhalten, müssen geeignete Programme für Fortbildung und Erfahrungsaustausch weiterentwickelt und gefördert werden.“

### **5c) Vorhandene Strukturen stärken und Engagementkompetenzen erkennbar auszeichnen**

Gerade bei Themen allgemeiner Gesetzgebung, die nicht den besonderen Status gemeinnütziger Organisationen und Initiativen betreffen, schaffen Sonderregeln mehr Probleme und Bürokratie als sie an konkreten Einzelproblemen lösen.

Bei der DSGVO sollte es also nicht um engagementorientierte Versuche von Gesetzesänderungen oder um nationale Ausnahmen gehen, sondern darum, vorhandene Strukturen so zu stärken, dass bürgerschaftlich Engagierte erkennen können, dass sie dort mit ihren engagementspezifischen Anliegen verstanden, beraten und unterstützt werden. Das könnte zum Beispiel eine Abteilung beim

Bundesdatenschutzbeauftragten sein, die sich mit den besonderen Herausforderungen in ehrenamtlich geprägten Vereinen und Initiativen befasst, also etwa Abteilung „Datenschutz und Ehrenamt“. Denkbar wäre auch eine solche Abteilung als Teil einer überfälligen Bundeszentrale für digitale Aufklärung oder in Verbindung mit anderen schon erwähnten Projekten und Einrichtungen. Für die neue Wissensarchitektur als Folge der Digitalisierung ist es aus zivilgesellschaftlicher Sicht zentral, dass es einen engen Austausch, Einbindung und vertrauensvolle Kooperationen gibt, die sich vor Ort positiv auf die vorhandenen digitalen Kompetenzen und Beratungen auswirken.

## 6. Bürokratieentlastung Allgemein<sup>7</sup>

Ehren- und hauptamtlich Aktive haben ein ureigenes Interesse an einer guten staatlichen Regulierung und einer entsprechenden Bürokratie, denn

- a) das Vertrauen in der Bevölkerung in zivilgesellschaftliche Organisationen vom Karnevals- über den Sportverein bis zur Selbsthilfegruppe, Robin Wood, PHINEO oder die Europäische Bewegung Deutschland stellt ein wichtiges Sozialkapital dar;
- b) das Vertrauen innerhalb der Organisationen zwischen den beteiligten Engagierten sowie zwischen Ehren- und Hauptamtlichen stellt ebenso eine wichtige Basis der Zivilgesellschaft dar;
- c) und das antreibende Ziel der meisten bürgerschaftlich Engagierten ist es, „die Welt im Kleinen zu verbessern“.

Gute Bürokratie erzwingt formalisierte und nachkontrollierbare Verfahrensabläufe, die Gefahren des Missbrauchs durch böswillige Akteure minimieren. Gerade weil Vertrauen innerhalb der Organisationen für bürgerschaftliches Engagement so wichtig ist, bedarf es neben der zivilgesellschaftlichen Prävention von Missbrauch oder Korruption in zivilgesellschaftlichen Organisationen der Unterstützung durch effektive bürokratische staatliche Vorschriften. Hier hat und behält der Staat eine zentrale Rolle als Instanz, der gute Verfahren erzwingt. Gute Verfahren kann er dann erzwingen und verlangen, wenn er sich selbst nachhaltig technologisch modernisiert, sich bürgerschaftlich orientiert und sich kompetentes Personal leistet.

Im Verkehr mit bürgerschaftlichem Engagement und zivilgesellschaftlichen Akteuren geht es darum, konsequent alle ‚Medienbrüche‘ in allen Bereichen der Beantragung, Genehmigung, Besteuerung, Bewilligung, Beauftragung, Informationserbringung, Überprüfung, Zuwendung usw. zu beseitigen, wo es sie noch gibt. Überall wo Unterlagen ausgedruckt und weitergereicht und/oder offline unterschrieben werden müssen, besteht Handlungsbedarf.

Ebenso können und sollten alle Vorschriften nachhaltig beseitigt werden, die aus formalen Gründen erzwingen, dass sich Menschen für eine Unterschrift an einem gemeinsamen Ort physisch treffen müssen oder etwa als Mitglieder oder Vorstand versammeln müssen, um Beschlüsse zu fassen: durch die Pandemie haben wir gelernt, dass es dafür mittlerweile genügend Alternativen gibt – und provisorische Maßnahmen für Vereine können problemlos auf Dauer gestellt werden.

Staat und Zivilgesellschaft als zentrale Gemeinwohlakteure müssen bei dieser Modernisierung Hand in Hand gehen. Solch eine Modernisierung fängt bei Staat wie Zivilgesellschaft bei Aus- und Fortbildungen an, weshalb z.B. die Empfehlung des baden-württembergischen Normenkontrollrates, die

---

<sup>7</sup> Fragen der Unions-Fraktion: „Auf welcher staatlichen Ebene (Bund, Land, Kommune) sehen Sie den größten Spielraum für Bürokratieentlastung für das bürgerschaftliche Engagement? Wie schätzen Sie die Empfehlung des baden-württembergischen Normenkontrollrates, die Verständlichkeit der Rechts- und Behördensprache zum Bestandteil der juristischen Ausbildung zu machen, ein in Bezug auf ihr Entlastungspotenzial?“ Fragen der SPD-Fraktion: „Im Rahmen der Corona-Pandemie wurden die Vorteile der Digitalisierung auch für die Zivilgesellschaft sichtbar. Wie beurteilen Sie die Chance, auch dadurch zu einer Entbürokratisierung des bürgerschaftlichen Engagements beizutragen?“

Verständlichkeit der Rechts- und Behördensprache zum Bestandteil der juristischen Ausbildung zu machen, ein Baustein neben vielen anderen sein kann.

## 7. Bürokratieentlastung konkret: Prioritäten<sup>8</sup>

Im Zentrum einer Bürokratieentlastungsdiskussion für bürgerschaftliches Engagement sollten prioritär diejenigen Bereiche stehen, die das Besondere am bürgerschaftlichen Engagement regeln, insbesondere Gemeinnützigkeitsrecht, Spendenrecht, Stiftungs- und Vereinsrecht sowie Zuwendungsrecht. Seit der ersten großen Stiftungsrechtsreform Anfang dieses Jahrhunderts ist in Politik und Gesellschaft das Bewusstsein gereift, dass es hier an vielen Ecken und Enden Handlungsbedarfe gibt – manches ist schon geschehen, in den nächsten 10 bis 15 Jahren sollten substantielle Fortschritte der weiteren Modernisierung von Staat und Zivilgesellschaft als die beiden großen Gemeinwohlakteure gelingen.

### 7a) Reform des Zuwendungsrechts und der Zuwendungspraxis<sup>9</sup>

Zuwendungsrecht und Zuwendungspraxis stellen einen großen Bereich dar, in dem kleinen wie großen zivilgesellschaftlichen Organisationen, aber auch staatlichen Zuwendungsgebern viel nutzlose Bürokratie erspart werden kann. Die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung – AWW, Mitglied im BBE, hat unter Beteiligung kompetenter Personen aus Staat, Recht und Zivilgesellschaft nach zweijähriger Arbeit 2018 ein 58seitiges Impulspapier mit konkreten Vorschlägen zur Modernisierung der Zuwendungspraxis publiziert (Autoren waren Rainer Bode, Münster, langjähriges Mitglied im Koordinierungsausschuss des BBE, Dr. Michael Ernst-Pörksen, Berlin, Olaf Martin, Göttingen, Kilian Schmuck, Berlin und Gerhard Vogt, Flomborn als Leiter der AWW-Projektgruppe).<sup>10</sup>

Daraus stammt auch der Vorschlag, die Fachebene beim Zuwendungsgeber zu stärken. Ziel dieser Stärkung ist es, dass das Instrument von Förderrichtlinien, die das Zuwendungsrecht erlaubt, verstärkt genutzt und durch die Fachebene auch gut an die konkreten fachlichen Herausforderungen angepasst werden kann. Diese Stärkung der Fachebene meint also auch, dass diese die Zeit und schulende Unterstützung bekommt, um bevorzugt mit solchen Förderrichtlinien und anderen Instrumenten zu arbeiten als einfach schnell mal eine Sammlung von zuwendungsrechtlichen Bestimmungen und Nebenbestimmungen dem Zuwendungsnehmer aufzudrücken, ob sie passen oder nicht. Entbürokratisierung auf der Seite des bürgerschaftlichen Engagements setzt hier wie an anderen Stellen voraus, dass sich der Staat personell auskömmlich und kompetent aufstellt.

Insgesamt zeigt dieses Impulspapier, was schon jetzt möglich ist, aber häufig als Möglichkeit auf staatlicher Seite nicht genutzt wird. So könnten die fördernden Stellen von Ausnahmemöglichkeiten des

---

<sup>8</sup> Fragen der SPD-Fraktion: „welche Vorschläge zur Entbürokratisierung sind in der Diskussion?“ Fragen der AFD-Fraktion: „Was ist bei der geplanten Entbürokratisierung Bestandteil und wie ist der zeitliche Rahmen der Umsetzung? Was steht bei den Wünschen der Vereine ganz oben und wurde das berücksichtigt?“

<sup>9</sup> Fragen der Unionsfraktion: „Welche Entlastungsmöglichkeiten sehen Sie im Bereich des Pauschalreiserechts? Wo sehen Sie Möglichkeiten für vereinfachte Zuwendungsverfahren? Wie beurteilen Sie eine Förderung über Sammelempfänger die Ihrerseits Förderungen unterverteilen?“ Fragen der SPD-Fraktion: „Zuwendungsrecht: Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft vertreten die Auffassung, dass das staatliche Zuwendungsrecht nicht mehr den Anforderungen an ein modernes und zukunftsfähiges Recht entspricht. Es sei in seiner Ausgestaltung unübersichtlich und durch ein großes Maß an Bürokratie gekennzeichnet. Zudem werde dadurch die Effektivität der Zuwendungen gemindert. Zudem werde das Zuwendungsrecht nicht von den Fachkräften in den für die Förderung zuständigen Ministerien bestimmt, sondern von den Finanzministerien, die aber die größte Distanz zu den Zuwendungsempfängern hätten. Durch welche sachgerechten Vereinfachungen und Flexibilisierungen des Zuwendungsrechts lassen sich ggf. die Aufwände für Zuwendungsgeber wie Zuwendungsempfänger verringern? Könnten nicht die Fachebene und die Bewilligungsstellen, welche ihre Förderbereiche in der Regel gut kennen, mehr Verantwortung als bisher übernehmen und aufgrund ihrer Sachkunde in Abstimmung mit dem Haushaltsbereich entscheiden, wie die Förderung konkret abzuwickeln ist?“ Fragen der AFD-Fraktion: „Ziel: Vereinfachung der Erlangung von Fördermitteln unter gleichzeitigem Garantieren politischer Neutralität. Wie ist die Evaluation der Mittelverwendung geplant?“ Fragen Unterausschuss BE: „welche Vereinfachungsmöglichkeiten gibt es im Zuwendungsrecht (bspw. BHO)

<sup>10</sup> <https://www.awv-net.de/upload/pdf/Zuwendungspraxis/AWW-Impulspapier-Modernisierung-der-Zuwendungspraxis-fr-den-Dritten-Sektor.pdf>

Zuwendungsrechts bei Kleinzwendungen häufiger Gebrauch machen, indem sie eine Mittler-Institution mit der Weiterleitung von Zuschüssen an kleinere Empfänger beauftragt – das macht allerdings nur Sinn, wenn sie gleichzeitig auch dieser Organisation gestatten, Vereinfachungen im Umgang mit den Letztempfängern zu realisieren.

Ebenso zeigt dieses Impulspapier, was mitunter nur in einzelnen Bundesländern gilt, aber nicht beim Bund oder den meisten anderen Ländern, aber durchaus verallgemeinerungswürdig erscheint, etwa die Anrechnung von bürgerschaftlichem Engagement als Eigenanteil, realitätsnahe Vorschriften zum vorzeitigen Massnahmebeginn in einzelnen Bundesländern oder auch Regelungen, um die demotivierende Berücksichtigung von privaten Spenden bei Zuwendungen zu begrenzen.

## **7b) Reform des Gemeinnützigkeitsrechts<sup>11</sup>**

Gemeinnützigkeitsrecht ist ein pars pro toto Begriff. Es geht um jene Organisationen, die steuerrechtlich unter die §51 ff. der Abgabenordnung fallen, d.h. Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen die „ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke (steuerbegünstigte Zwecke)“ verfolgen. Abgesehen von Änderungen am §52 betreffen in der Konsequenz Reformdiskussionen zum Gemeinnützigkeitsrecht immer auch mildtätige und kirchliche Zwecke mit.

Zugleich stellt das Gemeinnützigkeitsrecht im engeren Sinn, also die steuerrechtlichen Regelungen in den §51ff. Knotenpunkte dar, die zu anderen Rechtskreisen führen, da am Status der Gemeinnützigkeit viele andere Möglichkeiten und Beschränkungen hängen: die Mitgliedschaft in vielen Sportverbänden setzt die Gemeinnützigkeit des jeweiligen Sportvereins voraus, die Spendenabzugsfähigkeit ist daran gekoppelt, öffentliche wie private Förderprogramme können daran gekoppelt sein uvm. Deshalb stellt das Gemeinnützigkeitsrecht einen Ankerpunkt bei der Modernisierung des Verhältnisses von Staat und Zivilgesellschaft dar.

Beim Thema der Reform des Gemeinnützigkeitsrechts mehren sich seit Jahren die Baustellen. Dabei lassen sich zwei Ebenen unterscheiden. Die erste, fundamentale Ebene hat mit der Rolle der Bürger und Bürgerinnen in unserem Gemeinwesen zu tun, die zweite ergibt sich aus konkreten Gerichtsurteilen in unterschiedlichen Feldern.

### **7b1) Vom obrigkeitsstaatlichen Gemeinnützigkeitsrecht zur vielfältigen Demokratie: Nonprofit-Constraint als zentrales Kriterium ausreichend**

In der internationalen Diskussion über zivilgesellschaftliche Organisationen ist der Nonprofit-Constraint zentrales Kriterium, um den nicht-gewinnorientierten Bereich privater Gemeinwohlproduktion von einem gewinnorientierten Bereich zu unterscheiden. Nicht private Gewinnaneignung, sondern die direkte Verfolgung von gemeinwohlorientierten Zielen wie Bildung, Gesang, Heimatpflege, Migrantenhilfe, Umweltschutz oder Völkerverständigung motivieren das Handeln der Personen in den jeweiligen Initiativen, Gruppen oder Organisationen. Begrifflich unscharf machen wir in der allgemeinen Debatte

---

<sup>11</sup> Fragen der Unions-Fraktion: „Wie bewerten Sie den Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion sowie des Bundesrates, die Freigrenze des § 64 Absatz 3 Abgabenordnung von 35 000 Euro anzuheben? Sollte der Zeitraum der zeitnahen Mittelverwendung bei gemeinnützigen Vereinen von derzeit zwei Kalender- oder Wirtschaftsjahren verlängert werden?“ Fragen der SPD-Fraktion: „Gemeinnützigkeitsrecht: Der Koalitionsvertrag enthält einen Passus, das Gemeinnützigkeitsrecht zu entbürokratisieren. Die Reform des Gemeinnützigkeitsrechts wird von der Zivilgesellschaft schon seit Jahren gefordert. Wann ist mit dieser Reform zu rechnen und welche Vorschläge zur Entbürokratisierung sind in der Diskussion?“ Fragen Unterausschuss BE: „- steuerliche Fragen, u.a. Mittelverwendung gemeinnütziger Organisationen (bspw. § 55, §61 AO), EU-Geldwäscheverordnung;“

in Deutschland den Unterschied zwischen ‚gemeinnützigem Bereich‘ und ‚Wirtschaft‘ auf (statt non-profit vs. profit oder not-for-profit vs. for-profit).

Tatsächlich definiert unser ‚Gemeinnützigkeitsrecht‘ zusätzliche Kriterien, die mit privater Gemeinwohlproduktion nichts, mit einem früheren kameralistischen Obrigkeitsstaat viel zu tun haben. Das Kriterium der zeitnahen Mittelverwendung mit seiner ursprünglichen Orientierung auf Jährlichkeit modelliert private Gemeinwohlproduktion nach dem Modell der Haushaltsführung eines Staates, den dieser teilweise selbst überwunden hat.

Bürgerschaftliches Engagement und ‚zeitnahe Mittelverwendung‘ haben keinen irgendwie gearteten Zusammenhang sachlicher Natur. Ja es gibt Formen des bürgerschaftlichen Engagements wie die private gemeinnützige Vermögensstiftung, die auf Jahrhunderte bzw. Jahrtausende hinaus angelegt ist. Aus Interesse an solchen Stiftungen finden sich Regelungen im Gemeinnützigkeitsrecht, die eine sinnvolle Bewirtschaftung und Entwicklung solcher Stiftungen ermöglichen – womit der Gesetzgeber zugleich eingesteht, dass zeitnahe Mittelverwendung und private Gemeinwohlproduktion nichts miteinander zu tun haben.

Der Ausschluss privater Gewinnaneignung als Motiv und Ziel einer Organisation, was als Grundlage auch das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht prägt, reicht aus, um private Gemeinwohlproduktion von privatem Gewinnstreben so abzugrenzen, dass beides trennscharf legal verfolgt werden kann. Damit würden ganz von allein eine Vielzahl an Verwaltungsvorgängen wegfallen, die nur damit zu tun haben, dass begründet werden muss, warum welche Ausgabe erst zu einem Zeitpunkt x oder y in der Zukunft stattfinden könne.

Entsprechendes gilt auch für die immer wieder aufflammenden Diskussionen um die Erweiterung des Katalogs gemeinnütziger Zwecke in der Abgabenordnung. Dass die obersten Finanzbehörden der Länder ihrerseits neue Zwecke als gemeinnützig anerkennen können, hat m.E. nicht zu einer Dynamisierung geführt. Da der Gemeinnützigkeitsstatus nach wie vor als eine Art Subventionstatbestand gesehen (oder missverstanden) wird, bleibt die etwa von Dr. Rupert Graf Strachwitz, Direktor des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft seit Langem erhobene Forderung nach einer unabhängigen Charity Commission aktuell. Diese sollte dann auch klären, ob neue Formen wie eSport gemeinnützig sind, ob die einschränkende Feststellung, dass nur „die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zugunsten gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Zwecke“ gemeinnützig sei, irgendeinen Sinn macht oder warum das wunderbare Schach als Sport gemeinnützig, das wunderbare Go aber nicht gemeinnützig verfolgbar sein soll..

## **7b2) Gerichtsurteile und Reformbedarf**

Wie in allen Bereichen des Lebens entsteht Handlungsbedarf aus Gerichtsurteilen, wenn diese in der Rechtsprechung keinen befriedenden Charakter entfalten und/oder von Gericht zu Gericht, von Behörde zu Behörde gleiche Sachverhalte einander entgegengesetzte Urteile erzeugen. Anlässlich der positiv zu würdigenden Änderungen am Gemeinnützigkeitsrecht im Zuge des Jahressteuergesetzes hat das BBE in einer gemeinsamen Erklärung mit dem Deutschen Naturschutzring, der Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen (BAGSO), dem Deutschen Fundraising Verband, dem Deutschen Kulturrat, dem Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB), dem Deutschen Spendenrat, dem Forum Umwelt und Entwicklung, dem Stifterverband und dem Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO) drei Reformen angemahnt<sup>12</sup>:

---

<sup>12</sup> <https://www.b-b-e.de/aktuelles/detail/gemeinnuetzigkeit-stellungnahme-verbaende-und-netzwerke/>

„a) Eine Klarstellung im Gesetz, dass die eigenen gemeinnützigen Zwecke auch überwiegend oder ausschließlich mit politischen Mitteln verfolgt werden dürfen, solange das Abstandsgebot zu Parteien eingehalten wird. Zu diesen Mitteln können zum Beispiel auch Demonstrationen oder Forderungen an Parteien und Parlamente gehören. Nicht dazu gehört, sich selbst an Wahlen zu beteiligen.

b) Klarstellung, dass sich gemeinnützige Organisationen ausnahmsweise und bei Gelegenheit für andere als die eigenen gemeinnützigen Zwecke engagieren dürfen. Dass sich zum Beispiel der Sportverein an einer Anti-Rassismus-Demonstration beteiligen kann, dass die Entwicklungshilfeorganisation zu einer Klimaschutzdemo mit aufrufen oder dass der Gesangsverein Masken zum Schutz vor Corona nähen darf, sollte zweifelsfrei möglich sein.

c) Aufnahme weiterer für den gesellschaftlichen Zusammenhalt wichtiger gemeinnütziger Zwecke wie Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Klimaschutz oder Frieden. Diese Zwecke sind unzweifelhaft gemeinnützig, und das sollte sich in der Abgabenordnung widerspiegeln. Mit der Forderung nach Aufnahme von Klimaschutz, Ortsverschönerung oder der Hilfe für Menschen, die aufgrund ihrer geschlechtlichen Identität oder ihrer geschlechtlichen Orientierung diskriminiert werden, erkennt der Bundesrat bereits an, dass nicht alle (auch neuen) gesellschaftlichen Themen ausreichend klar in der Abgabenordnung zum Ausdruck kommen. Aus unserer Sicht kann wenig gemeinnütziger sein als beispielsweise der Einsatz für die Menschenrechte oder den Frieden.“

In die gleiche Richtung gehen die Forderungen in der Stellungnahme »Unsere Demokratie braucht eine starke Zivilgesellschaft Forderungen zur Modernisierung des Gemeinnützigkeitsrechts«. Unterzeichner sind Amnesty International, Attac, BUND, Campact! e. V., Deutscher Tierschutzbund, Foodwatch, Gesellschaft für Freiheitsrechte, Greenpeace, LobbyControl, Mehr Demokratie, Naturfreunde Deutschland, Oxfam Deutschland und Transparency International Deutschland.<sup>13</sup> Sie adressieren zudem das Thema der Streichung der Beweislastumkehr sowie eine Neuauslegung des bestehenden gemeinnützigen Zwecks „politische Bildung“ – die eng geführte BFH-Interpretation ist auch Thema des Warnrufs einiger großer Träger politischer Bildungsarbeit bzw. von deren Dachverbänden (Bundesausschuss politische Bildung e. V. (bap), Arbeitskreis deutscher Bildungsstätten e. V. (AdB), Deutsche Gesellschaft für Demokratiepädagogik e. V. (DeGeDe), Amadeu Antonio Stiftung, Deutsche Vereinigung für politische Bildung e.V. (DVPB), Bildungsstätte Anne Frank e. V., Forum kritische politische Bildung (FkpB) und Evangelische Trägergruppe für gesellschaftspolitische Jugendbildung)<sup>14</sup>.

Auslöser dieses Reformstranges sind bekanntlich die widersprüchlichen Gerichtsurteile zur Gemeinnützigkeit von ATTAC, bei dem das BFH-Urteil weder im juristischen Bereich überzeugte, noch in Politik, Staat und Zivilgesellschaft befriedend wirkte. Der Unmut in großen Teilen der Zivilgesellschaft ist groß und Nichtstun keine gute Option, denn das Moratorium, das BMF und Landesfinanzministerien vereinbarten, gibt nicht unendlich Zeit, um das überschaubare Problem der Abgrenzung zwischen Parteipolitik und der Mitwirkung politischer Parteien an der Willensbildung des Volkes einerseits, politischen Positionierungen zivilgesellschaftlicher Akteure andererseits zu lösen.

Dazu braucht es nicht den Irrweg neuer Rechtsformen. Wenn 80% der bürgerschaftlich Engagierten von Chor bis ATTAC sagen, dass sie die Welt im Kleinen besser machen wollen, meinen sie damit nicht Politik im Sinne politischer Parteien, denn sie wollen nicht um Mandate in Parlamenten kämpfen und keine Regierungen bilden – 2/3 lehne es sogar ausdrücklich ab, ihr Handeln für eine bessere Welt als „Politik“ zu verstehen. Dennoch sind alle Engagierten immer auf dem Sprung, politische Forderungen

---

<sup>13</sup> [https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/wp-content/uploads/2020/11/2020-11-02\\_Verbaendepapier-Gemeinnuetzigkeit.pdf](https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/wp-content/uploads/2020/11/2020-11-02_Verbaendepapier-Gemeinnuetzigkeit.pdf)

<sup>14</sup> [https://www.bs-anne-frank.de/fileadmin/user\\_upload/Slider/Presse/Brief\\_Finanzminister\\_Gemeinn%C3%Bctzigkeit\\_und\\_pol\\_Bildung.pdf](https://www.bs-anne-frank.de/fileadmin/user_upload/Slider/Presse/Brief_Finanzminister_Gemeinn%C3%Bctzigkeit_und_pol_Bildung.pdf)

als Forderungen an Politik erheben zu müssen, wenn sie anders bei ihrem Tun nicht weiterkommen oder die Welt in Richtungen driftet, die alle Verbesserungen im Kleinen obsolet machen. Ehrenamtliche Astronomen, die eigentlich nur zur Erforschung des Weltraums beitragen wollen, verabschieden Resolutionen gegen Lichtverschmutzung; Sportvereine, die sich möglichst unpolitisch aufstellen, wehren sich gegen Rassismus und Rechtsextremismus; Sport- und Kulturvereine bilden Allianzen, um auf ihre schwierige Lage in der Corona-Krise aufmerksam zu machen – und nutzen das, wie kürzlich zum Beispiel in Kamenz, um für Sport und Kultur zu werben.

### **7b3) Transparenz und Lobby<sup>15</sup>**

Insofern es bei einer Reform des Gemeinnützigkeitsrechts auch darum geht, das Verhältnis zwischen politischen Parteien und den Kampf um Parlamentssitze und politische Macht einerseits, politisches Agendasetting durch zivilgesellschaftliche Organisationen andererseits gut voneinander abzugrenzen, kommt auch einem guten Lobbyregistergesetz eine wichtige Bedeutung zu. „Wenn, dann richtig“ – diese Botschaft der Allianz für Lobbytransparenz mit ihren Mitgliedern, dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), DIE FAMILIENUNTERNEHMER e.V., der Naturschutzbund Deutschland (NABU), die Antikorruptionsorganisation Transparency Deutschland, der Verband der Chemischen Industrie (VCI) und der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) vom 29. Oktober 2020<sup>16</sup> und die diversen Vorschläge der Allianz sollten in die Gesetzgebung einfließen. Die Lobby des Parlaments ist ein so wichtiger und notwendiger Begegnungsraum zwischen gesellschaftlichen Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft mit politischen Mandatsträgerinnen und -trägern, dass ein legislativer Fußabdruck und verbindliche Verhaltenskodexe die Legitimität dieser Begegnungen und der daraus resultierenden Ergebnisse sichert.

### **7c) Reform spendenrechtlicher Regelungen<sup>17</sup>**

Eine deutliche Anhebung des vereinfachten Spendennachweises ist zu begrüßen, da er nicht nur die Abwicklung vieler Spenden vereinfacht, sondern zudem insgesamt zu einer Erhöhung des Geldspendenvolumens beitragen kann – tatsächlich lässt sich international wie national immer wieder eine orientierende Lenkungswirkung durch solche gesetzlich verankerten Beträge erkennen. Der letzte große nachhaltige Wachstumsschub bei Geldspenden geht auf die Einführung des Euro zurück, als viele Kleinspender ihre Spenden 1:1 von DM in Euro umwandelten.

Insgesamt wäre es wünschenswert im Rahmen einer Reformdebatte über Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements und gemeinnütziger Organisationen, dem Feld der Förderung wie Regulierung der Spenden von Geld, Dingen, Blut usw. eine ähnliche Aufmerksamkeit zu widmen wie anderen Engagementbereichen. Dabei kann auch ein Blick in andere europäische Länder und ihre Reformverfahren aus den letzten beiden Jahrzehnten von Frankreich bis Ungarn nützlich sein.

So sollte eine Förderung des Spendenwesens zwingend damit einhergehen, die zuwendungsrechtlichen Fesseln der Verrechnung von Spenden mit Fördermitteln zu beseitigen. Verbunden mit interessanten spendenrechtlichen Regelungen, wie sie in den 1990er Jahren z.B. in Ungarn und Polen eingeführt wurden, könnte der Geld- und Sachspendenbereich insgesamt dynamisiert werden. Beim Werben um Spenden geht es um mehr als nur um Materielles: Es ist ganz zentral ein kommunikativer Akt,

---

<sup>15</sup> Frage der SPD-Fraktion: „Was halten Sie von einem verpflichtenden Lobbyregister, so, wie es in anderen Ländern – unter anderem den USA, Kanada, Irland oder Slowenien – längst üblich ist? Wie kann erreicht werden, Einflussnahmen auf politische Willensbildung offen zu legen und Transparenz, insbesondere über Finanzströme (u.a. von Spendern), herzustellen?“

<sup>16</sup> <https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/lobbyregistergesetz-wenn-dann-richtig/>

<sup>17</sup> Fragen der Unionsfraktion: „Welche Entlastungsmöglichkeiten sehen Sie bei Spenden? Was halten Sie von einer Anhebung der Grenze für den vereinfachten Spendennachweis auf 300 Euro, wie von der CDU/CSU-Fraktion gefordert?“

der dazu beiträgt die Menschen miteinander über die Angelegenheiten des Gemeinwohls ins Gespräch und zum Handeln zu bringen.

Dr. Rainer Sprengel, Halle (Saale), 15. November 2020