

Stellungnahme der Stiftung Aktive Bürgerschaft

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

Die gemeinnützige Stiftung Aktive Bürgerschaft ist das Kompetenzzentrum für Bürgerengagement der genossenschaftlichen FinanzGruppe Volksbanken Raiffeisenbanken.

Die Stiftung fördert seit 20 Jahren die Entwicklung der heute mehr als 400 Bürgerstiftungen in Deutschland. Wir unterstützen deren ehrenamtliche Organmitglieder insbesondere bei Managementaufgaben, bei Projekten und der Gewinnung von Stiftern, Spendern und Ehrenamtlichen. Jährlich befragen wir alle Bürgerstiftungen im Wechsel zu den wichtigsten Finanzkennzahlen ihres Wachstums und zu wichtigen aktuellen Themen wie Bürokratiebelastung (2019) oder Engagement in der Corona-Krise (2020). Wir stehen mit vielen ehrenamtlichen Vorständen und weiteren Organmitgliedern in regelmäßigem Austausch. Mit dem Service-Learning-Programm sozialgenial bietet die Stiftung Aktive Bürgerschaft zusammen mit der DZ BANK und weiteren Genossenschaftsbanken außerdem ihr Know-how bereits über 770 Schulen an, um junge Menschen frühzeitig an ehrenamtliches Engagement heranzuführen. Weitere Informationen: www.aktive-buergerschaft.de

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft bedankt sich für die Einladung in den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages und die Gelegenheit, zum Thema „Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) bzw. Bürokratieabbau im Ehrenamt“ Stellung zu nehmen.

Nachfolgend werden 1. **einige Ergebnisse und Erkenntnisse aus dem Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019** und 2. **aktuelle Beispiele aus gesetzlichen Maßnahmen aus dem Jahr 2020** vorgestellt. Daran schließen sich 3. **Handlungsvorschläge zum Bürokratieabbau im Ehrenamt** an. Ergänzend finden Sie 4. **Antworten auf die der Einladung beigefügten Fragen**, soweit uns dies im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit und der vorliegenden Informationen möglich war.

1. Bürokratiebelastung insb. bei Bürgerstiftungen: Umfrage aus 2019

Der Abbau von bürokratischem Aufwand steht mit 66 Prozent an der Spitze der Forderungen gemeinnütziger Organisationen, fand der ZiviZ-Survey 2017 heraus (Priemer/Krimmer/Labigne 2017).

Wie es um die Bürokratiebelastung konkret und speziell bei den Bürgerstiftungen steht, wollte die Stiftung Aktive Bürgerschaft genauer wissen und hat im Mai 2019 ehrenamtliche Vorstandsmitglieder sowie haupt- und ehrenamtliche Geschäftsführer der Bürgerstiftungen in Deutschland dazu erstmalig befragt. Die Rücklaufquote lag bei 28 Prozent. Die vollständigen Ergebnisse der Umfrage sind im Anhang beigefügt.

Rechnet man die Engagement- und Bürokratiestunden der Teilnehmer der Umfrage auf die Grundgesamtheit aller dieser Personen in den (seinerzeit) 405 Bürgerstiftungen in Deutschland auf ein Jahr hoch, so ergibt sich eine Gesamtengagementstundenzahl der Führungskräfte der Bürgerstiftungen in 2018 von fast 870.000 Stunden. Davon entfallen 460.000 Stunden bzw. **53 Prozent bzw. 32 Minuten von jeder Stunde auf Bürokratieerfüllung**. Nimmt man die hauptamtlichen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer aus der Berechnung heraus und berücksichtigt ausschließlich die ehrenamtlichen Führungskräfte, ändert sich der Wert lediglich leicht bei den Nachkommastellen.

Mehr als zwei Drittel der Vorstände und Geschäftsführer gaben in der Befragung an, der Bürokratieaufwand sei in den letzten fünf Jahren gestiegen. Zwei Drittel sind es auch, die erwarten, dass der Bürokratieaufwand im Ehrenamt in den kommenden fünf Jahren weiter steigen wird. Die anderen rechnen mit Kontinuität. Dass der Aufwand sinken wird, wagte keiner der Befragten zu hoffen.

Was verursacht Bürokratieaufwand bei Bürgerstiftungen?

Für die größte Bürokratiebelastung bei den Bürgerstiftungen sorgen die Anforderungen bei der Einführung der EU-Datenschutzgrundverordnung, das Finanzamt mit den komplexen steuerrechtlichen Vorschriften und die Stiftungsaufsicht und die Regularien des Gemeinnützigkeitsrechts. Insgesamt konzentrieren sich die Antworten der befragten Vorstände und Geschäftsführer auf 10 Felder von Datenschutz bis Personal und Arbeitsrecht.

Tabelle: Ursachen der Bürokratiebelastung	
Bitte nennen Sie uns stichwortartig bis zu drei Beispiele von Bürokratie, die ihr Engagement in der Bürgerstiftung am meisten belasten?	
DSGVO/Datenschutz	26,2 %
Finanzamt/Steuern	19,9 %
Stiftungsaufsicht/Gemeinnützigkeit	15,2 %
Buchhaltung/Jahresabschluss	10,5 %
LEI Code Rechtsträger-Kennung	7,9 %
Transparenzregister/Geldwäsche	6,3 %

Umfragen/Statistiken	3,7 %
Öffentliche Fördermittel	2,6 %
Veranstaltungen	2,1 %
Personal/Arbeitsrecht	2,1 %
Sonstiges (z.B. Versicherung, Spendenquittungen, Gema, Gremienprotokolle, Glücksspielrecht)	3,7 %
Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019	

Seit Januar 2018 müssen auch gemeinnützige Organisationen über einen **Legal Entity Identifier (LEI)** verfügen. Diese Rechtsträger-Kennung ist notwendig, um am Kapitalmarkt tätig sein und Stiftungsvermögen beispielsweise in Aktien, Staatsanleihen usw. anlegen zu können. Rechtsgrundlage ist die EU-Richtlinie MiFID II. Die Gebühren betragen wohl 80 Euro beim Erstantrag und jährlich weitere 80 Euro. Die Preisliste, auf die beim Bundesanzeiger-Verlag als LEI-Vergabestelle verwiesen wird, ist aber noch nicht veröffentlicht.

Im Jahr 2017 hat der Bundestag den Gesetzentwurf zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie beschlossen. Damit soll der Missbrauch von Personengesellschaften und Trusts zur Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Terrorismusfinanzierung verhindert werden. Infolgedessen haben seit 1.10.2017 auch gemeinnützige Organisationen wie Vereine und Stiftungen bei dem **Transparenzregister** (geführt vom Bundesanzeiger-Verlag) offenzulegen, welche natürlichen Personen die Eigentümer sind. Da gemeinnützige Organisationen keine Eigentümer haben, gelten als „Fiktive wirtschaftlich Berechtigte“ insbesondere Vorstandsmitglieder. Alle Vorstandsmitglieder sind mit Vor- und Nachname, Geburtsdatum, Wohnort sowie Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses anzumelden. Verstöße werden mit einem Bußgeld geahndet und bestandskräftige Bußgeldentscheidungen für die Dauer von fünf Jahre im Internet veröffentlicht.

Seit 1.1.2020 muss auch die Staatsangehörigkeit der Vorstandsmitglieder eingetragen werden. Bislang betrifft die Eintragungspflicht nur rechtsfähige gemeinnützige Stiftungen. Vorstände von Treuhandstiftungen sind nur offenzulegen, wenn die Treuhandstiftung „eigennützig“ ist. Die Stiftung Aktive Bürgerschaft geht davon aus, dass künftig auch Vorstände gemeinnütziger Treuhandstiftungen beim Transparenzregister angemeldet werden müssen. Da Bürgerstiftungen zahlreiche Treuhandstiftungen verwalten, **befürchten wir hier weiter steigenden Aufwand.**

Die Eintragung ins Transparenzregister ist auch für gemeinnützige Organisationen gebührenpflichtig. Bisher betragen die Jahresgebühren 2,50 Euro, ab 2020 erhöht sich der Betrag auf 4,80 Euro. **Auf formlosen Antrag können sich gemeinnützige Organisationen von den Gebühren befreien lassen**, worüber beispielsweise der Landessportbund Hessen informiert hat. Wenn jetzt noch die befristete Mehrwertsteuer-Senkung durch das „Zweite Corona-Steuerhilfegesetz“ berücksichtigt wird, besteht auch ein sehr großer Verwaltungsaufwand beim Bundesanzeiger-Verlag. Bei den gemeinnützigen Organisationen sollte auf Gebühren verzichtet werden.

Entbürokratisierung – was sich Bürgerstiftungen wünschen

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft hat die Vorstände der befragten Bürgerstiftungen um Vorschläge zur Entbürokratisierung gebeten. Diese beziehen sich auf **einfachere gesetzliche Regelungen**, die **flexibel in der Anwendung und abgestuft im Geltungsbereich** sein sollen. Außerdem wünschen sich die ehrenamtlichen Gremienmitglieder eine bessere Berücksichtigung der Lage ehrenamtlicher Organisationen vor der Einführung neuer Gesetze und eine bessere Unterstützung in ihrer Anwendungspraxis. Hinweise aus der Praxis:

Entlastung: eine Sonderregelung für gemeinnützige Organisationen; Reduzierung der steuerlichen Vorschriften nach der AO; es muss nicht alles bis auf das kleinste Detail geklärt sein; Verringerung der Vorschriften; Bürgerstiftungen, die in der Regel durch das Ehrenamt geführt werden, müssen insbesondere auf den Rechtsgebieten entlastet werden, bei denen ein bestimmtes Fachwissen erforderlich ist. Es wird ansonsten immer schwieriger, Ehrenamtliche für solche Aufgaben zu begeistern und zu finden. Immer wieder wird die Aussage gemacht, dass die Verantwortung wegen der vielen rechtlichen Fragen nicht übernommen werden kann; Bei Anträgen vereinfachte Fragen und ein Antrag für alles; Bei Verwendungsnachweisen sollte eine Seite Bericht und eine Seite mit Zahlen und Fakten reichen; Nicht immer neue Bestimmungen.

Flexibilisierung: Vermögensabhängige Vorschriften - d. h. etwa Stiftungen mit weniger als 500.000 Euro Vermögen werden bei allen Bürokratiebereichen durch ganz wenige Regelungen entlastet; Erleichterungen für kleine gemeinnützige Einrichtungen bei DSGVO; flexible Rahmengestaltung, mehr Offenheit, einfachere Regelungen mit größeren Spielräumen; Einräumung eines höheren Ermessensspielraums bei gemeinnützigen Organisationen; Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit: um wie viel Geld geht es bei der Anerkennung einer Förderung als gemeinnützig? Besteht tatsächlich die Gefahr des Missbrauchs persönlicher Daten, bei vielleicht nicht hundertprozentig korrekter Datenschutzerklärung?

Vorprüfungen: Bessere Überprüfung von Programmen vor der Einführung, z. B. Transparenzregister (am Anfang eine stundenlange Aktion); Bei neuen Gesetzesvorhaben die Perspektiven kleiner gemeinnütziger Organisationen und ehrenamtlicher Vorstände rechtzeitig einbeziehen; Jeder Politiker, der bei der Entscheidung mitgewirkt hat, muss m. E. die von ihm mitbeschlossene Vorschrift selbst mind. 3x (und zwar alleine) bearbeiten und ausfüllen, bzw. jemandem richtig erklären können. Danach wird er von einem Dritten beurteilt, ob er es verstanden und richtig umsetzen konnte; Bessere Unterstützung im Vorfeld bei neuen Auflagen, wie z. B. der DSGVO.

Weitere Hinweise im Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019, dessen Auswertung im Anhang beigefügt ist.

2. Bürokratiebelastung insb. bei Bürgerstiftungen: Beispiele aus 2020

LEI-Code Verwaltungspraxis

Bürokratiebelastungen entstehen nicht nur durch die gesetzlichen Anforderungen im engeren Sinne, sondern auch durch eine nicht reibungslose Umsetzungspraxis. Das folgende Beispiel aus der elektronischen Kommunikation mit dem Bundesanzeiger-Verlag zur **Verlängerung des LEI-Code** veranschaulicht dies:

- 12.02.2020 von LEIReg an Stiftung Aktive Bürgerschaft: „ ... damit Ihr bestehender LEI (Nummer) seine Gültigkeit behält und weiterhin im Geschäftsverkehr genutzt werden kann, wurde ein automatischer Verlängerungsauftrag für Ihren LEI generiert.“
- 15.09.2020 von LEIReg an Stiftung Aktive Bürgerschaft: „ ... Ihr im Legal Entity Identifier Register (LEIReg) zur Verfügung stehender LEI (Nummer) muss bis zum 09.11.2020 verlängert werden, damit er seine Gültigkeit behält und weiterhin im Geschäftsverkehr verwendet werden kann.“
- 21.09.2020 von Stiftung Aktive Bürgerschaft an LEIReg: „ ... wir haben uns seinerzeit für die automatische Verlängerung entschieden. Müssen wir dennoch etwas unternehmen?“
- 21.09.2020 von LEIReg an Stiftung Aktive Bürgerschaft: „ ... vielen Dank für Ihre Mitteilung. Richtig, für die „Stiftung Aktive Bürgerschaft“ LEI (Nummer) ist ein Auto-Renewal-Service eingestellt.“
- 19.10.2020 von LEIReg an Stiftung Aktive Bürgerschaft: „ ... damit Ihr bestehender LEI (Nummer) seine Gültigkeit behält und weiterhin im Geschäftsverkehr genutzt werden kann, wurde ein automatischer Verlängerungsauftrag für Ihren LEI generiert.“
- 10.11.2020 von LEIReg an Stiftung Aktive Bürgerschaft: „ ... Ihr im Legal Entity Identifier Register (LEIReg) verwalteter LEI (Nummer) wurde bisher nicht verlängert und wurde daher zum 09.11.2020 ungültig.“
- 10.11.2020 von Stiftung Aktive Bürgerschaft an LEIReg: „ ... bitte korrigieren Sie dies. Für unseren LEI (Nummer) ist ein Auto-Renewal-Service eingestellt. Dies haben Sie uns am 21.09.2020 auf Nachfrage bestätigt.“
- 11.11.2020 von LEIReg an Stiftung Aktive Bürgerschaft: „ ... Ihr Auftrag wurde erfolgreich abgeschlossen. Ihr LEI (Nummer) ist ab sofort bis zum 09.11.2021 gültig.“

Die gut gemeinte Funktion einer automatischen Verlängerung kann offenbar von dem zugrundeliegenden Datenbanksystem nicht korrekt erfasst werden. Dieses Beispiel stärkt nicht das Vertrauen in die LEI Vergabestelle. Insbesondere vor dem Hintergrund zunehmender Automatisierung und des Einsatzes von Algorithmen und Künstlicher Intelligenz stellt dies ein Problem dar, wenn ein LEI Code fehlerhaft erlischt und negative Folgen für die Teilnahme einer Stiftung am Kapitalmarkt verursacht.

Handlungsfähigkeit von Vereinen und Stiftungen während der Corona-Krise

Der Bundestag hat am 26. März 2020 drei Änderungen im Bürgerlichen Gesetzbuch beschlossen, die die **Handlungsfähigkeit von Vereinen und Stiftungen während der Corona-Krise** sichern sollen. Demnach bleibt ein Vorstandsmitglied eines Vereins oder einer Stiftung auch nach Ablauf seiner Amtszeit bis zu seiner Abberufung oder bis zur Bestellung seines Nachfolgers im Amt. Mitgliederversammlungen sind fortan auch virtuell möglich, die Mitglieder müssen nicht mehr physisch an einem Versammlungsort anwesend sein. Und unter bestimmten Bedingungen sind Beschlussfassungen auch ohne eine Mitgliederversammlung möglich.

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft begrüßt diese hilfreiche Regelung. Gleichzeitig bestehen **Unklarheiten bei der Umsetzung**. Wir haben uns daher am 6. Mai 2020 an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) gewandt mit der Frage, ob die beschlossenen Änderungen zur Mitgliederversammlung und Beschlussfassung von Vereinen (virtuelle Sitzungen) auch für gemeinnützige Bürgerstiftungen gelten und ob sie auf alle Organe von Bürgerstiftungen (Vorstand, Stiftungsrat bzw. Kuratorium, Stifterforum bzw. Stifternversammlung) anwendbar sind bzw. auch für nicht-rechtsfähige Organisationen gelten, die mit der Bürgerstiftung verbunden sind (Freundeskreise). Außerdem bleibt unklar, ob die reguläre Wahl bzw. Wiederwahl von Mitgliedern der oben aufgeführten Organe von Bürgerstiftungen erlaubt ist bzw. die Wahl bzw. Wiederwahl von Mitgliedern der Organe von Bürgerstiftungen unter besonderen Umständen (wenn z. B. Organmitglieder ihr Amt nicht mehr ausüben können oder wollen und die Anzahl der Organmitglieder unter die satzungsgemäß festgelegte Mindestanzahl fällt).

Am 22. Juli 2020 hat uns das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz mitgeteilt, dass nach Auffassung des BMJV diese Regelungen auch auf die Beschlussfassung von Vereins- und Stiftungsvorständen anzuwenden sind. Gleichwohl sei bei rechtsfähigen Stiftungen des bürgerlichen Rechts zu beachten, dass in vielen Fällen auch die zuständigen Stiftungsbehörden über die Anwendbarkeit des Gesetzes zu entscheiden haben. **Verbindlich, so das BMJV, könnten aber letztlich nur die zuständigen Gerichte entscheiden.**

Da die Ausnahmeregelung vom BMJV bis 31.12.2021 richtigerweise verlängert wurde, wird die Zahl der gemeinnützigen Organisationen, die diese Sonderregelung in Anspruch nehmen wollen, steigen. Insofern handelt es sich nicht um eine kurze Übergangszeit und die Klärung der o. a. Fragen, die von Bürgerstiftungen an uns herangetragen wurden, bleibt bestehen. Wir gehen von einer grundsätzlich wohlwollenden Anwendungspraxis durch die Stiftungsaufsichtsbehörden aus. Gleichwohl wäre es im Sinne der Rechtssicherheit und eines weniger bürokratischen Aufwandes für alle Beteiligten besser, wenn hier z. B. auf Basis eines Erlasses oder ministeriellen Schreibens festgestellt wird, dass die Regelungen weit auszulegen sind. Der Hinweis aus dem BMJV, dass letztlich nur die Gerichte verbindlich entscheiden können, mag richtig sein, hilft aber in der Sache nicht weiter.

Steuerliche Maßnahmen zur Förderung der Hilfe für von der Corona-Krise Betroffene

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat mit den obersten Finanzbehörden der Länder Verwaltungsregelungen vereinbart, die **bürgerschaftliches Engagement während der Corona-Krise erleichtern** sollen. In einem Schreiben vom 9. April 2020 hat das BMF diese Sonderregelungen festgehalten, die rückwirkend seit 1. März dieses Jahres für einen befristeten Zeitraum gelten sollen. In dieser Zeit sollen zum Beispiel Spendenaktionen für Betroffene der Corona-Krise möglich sein, auch wenn diese Zwecke nicht in der Satzung enthalten sind. Bereits vorhandene Mittel bei gemeinnützigen Organisationen können ebenfalls in diesem Sinne eingesetzt werden.

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft begrüßt die Regelung, die bereits im Jahr 2016 bei der Flüchtlingshilfe angewendet wurde. **Das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen hat mit Erlass vom 17.04.2020 an die Bezirksregierungen des Landes darauf hingewiesen, dass das BMF-Schreiben nicht bei Stiftungen zur Anwendung kommen dürfe.**

Die stiftungsrechtlichen Vorschriften der Zweckverfolgung haben Vorrang vor der steuerrechtlichen Ausnahmeregelung. Die Stiftung Aktive Bürgerschaft hat sich mit zwei weiteren Länderinnenministerien in Verbindung gesetzt, dort gibt es entsprechende Erlasse. Es ist richtig, dass Gemeinnützigkeitsrecht und Stiftungsrecht zwei verschiedene Rechtsgebiete sind. Insofern können wir die unterschiedlichen Regelungen nachvollziehen.

Gleichwohl ist es **für die Bürgerstiftungspraxis nicht nachvollziehbar, dass ein offensichtlich von der Politik gewünschtes und erleichtertes bundesweites Engagement von ihnen nicht umgesetzt werden kann**. Wir haben diesbezüglich viele Rückmeldungen von Bürgerstiftungen erhalten. Da die Bürgerstiftungen über zahlreiche Zwecke in ihren Satzungen verfügen – was bei Gründung regelmäßig zu kritischen Diskussionen mit den Stiftungsbehörden geführt hat und führt – konnte i. d. R. ein Weg gefunden werden, ohne auf die Sonderregelungen des BMF zurückgreifen zu müssen. Den zahlreichen traditionellen Stiftungen ist dies mit ihrer engen Stiftungszwecken nicht möglich.

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft vertritt die Ansicht, dass in Ausnahmesituationen auch Stiftungen über ihre Satzungszwecke hinaus aktiv werden dürfen sollten. Der zu schützende Stifterwille wird dadurch nicht außer Kraft gesetzt und ein **Vertrauen in die handelnden Stiftungsorgane ist wohl grundsätzlich geboten**. Durch eine Ausnahmeregelung wird keine Stiftung gezwungen über ihre Satzungszwecke hinaus zu handeln, es wird ihnen lediglich die rechtssichere Option ermöglicht.

Gesetz zur Vereinheitlichung des Stiftungsrechts (Stiftungsrechtsreform)

Seit 2014 wird an einer Reform des Stiftungszivilrechts gearbeitet. Die eingesetzte Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Stiftungsrecht“ hat vor zwei Jahren ihren Bericht vorgelegt, Ende September hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung des Stiftungsrechts veröffentlicht. **Der Entwurf ist grundsätzlich gut, aber aus Sicht der Stiftung Aktive Bürgerschaft nicht frei von Überregulierung und Bürokratie**. Drei Beispiele:

Spätestens seit Beginn der Niedrigzinsphase ist es vielen Stiftungen mit geringem Grundstockvermögen und keinen weiteren Einnahmen kaum noch möglich, ihren Stiftungszweck zu verfolgen. **Dass Stiftungen künftig flexibler auf sich verändernde Verhältnisse reagieren können, ist ein wichtiger Fortschritt der Stiftungsrechtsreform und des jetzt vorgelegten Referentenentwurfs**. So sind die Voraussetzungen künftig nicht mehr so hoch, eine „notleidende“ Stiftung einer anderen Stiftung zuzulegen und den Stifterwillen materiell, also mit dem Kapital und der Zweckbindung, aber ohne den Rechtskörper, weiter zu verfolgen.

Gleichwohl soll das Gesetz vorschreiben, dass zuerst mit einer Satzungsänderung versucht werden muss, die Stiftung an die veränderten Verhältnisse anzupassen. **Die Hürde einer vorherigen Satzungsänderung ist unnötig, denn gegen den Willen der beteiligten Stiftungen ist eine Zulegung ohnehin nicht möglich**. Stattdessen sollte man die Entscheidung bei den verantwortlichen Stiftungsorganen und der zuständigen Stiftungsaufsicht lassen.

Bürgerstiftungen haben als konstitutives Merkmal eine Zweckvielfalt. Dadurch ist es ihnen zum einen möglich, auch langfristig flexibel auf sich verändernde Bedarfe der Unterstützung und Förderung gemeinnützigen Engagements zu reagieren (siehe: Steuerliche Maßnahmen zur Förderung der Hilfe für von der Corona-Krise Betroffene). Zum anderen ermöglichen Bürgerstiftungen es dadurch weiteren Stiftern, eine zweckgebundene Zustiftung unter dem Dach der Bürgerstiftung zu errichten (Stiftungsfonds). Sie ersparen Stiftern und Stiftungsaufsichten damit den Verwaltungs- und Kostenaufwand der Errichtung und Verwaltung einer rechtlich selbständigen Stiftung.

Wiederholt machen Bürgerstiftungen die Erfahrung, dass Stiftungsbehörden den breiten Stiftungszwecken bei Gründung und der nachträglichen Erweiterung der Stiftungszwecke durch Satzungsänderungen ablehnend gegenüberstehen. So wird die Erweiterung der Stiftungszwecke beispielsweise von manchen Behörden von der Höhe des Grundstockvermögens abhängig gemacht, andere verlangen die Zustimmung aller Gründungsstifter. Die Stiftung Aktive Bürgerschaft setzt sich dafür ein, Anträgen von Bürgerstiftungen auf Erweiterung der Stiftungszwecke grundsätzlich und ohne weitere Voraussetzungen zu entsprechen.

Stiftungen, wie gemeinnützige Organisationen insgesamt, unterliegen bisher keinen gesetzlichen Transparenzpflichten. In den letzten Jahren hat in Fach- und Stiftungskreisen ein Umdenken eingesetzt, auch die **Informationsinteressen der Öffentlichkeit zu berücksichtigen.** Der Referentenentwurf sieht jetzt die Einrichtung eines zentralen Stiftungsregisters beim Bundesamt der Justiz vor, das öffentlich einsehbar ist. Da es eine Publizitätswirkung hat, brauchen Organmitglieder von Stiftungen künftig keine behördliche Vertretungsbescheinigungen mehr, die bislang immer wieder neu beantragt werden mussten. Die Stiftung Aktive Bürgerschaft begrüßt dies im Sinne eines Abbaus von Bürokratie. **Dass die Anmeldung beim Stiftungsregister durch einen Notar öffentlich zu beglaubigen ist,** obwohl den Stiftungsaufsichtsbehörden alle Unterlagen vorliegen und bislang auch keine öffentliche Beglaubigung erforderlich war, **lädt unnötig Erfüllungsaufwand in Form von Geld und Zeit bei den Stiftungen ab.**

Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt (DSEE)

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages hat die Gründung der Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt begleitet. Hier in diesem Ausschuss fand am 9.12.2019 eine Anhörung dazu statt, bei der sich die eingeladenen **Sachverständigen und viele Abgeordnete dafür aussprachen, dass die DSEE nicht nur operativ, sondern auch fördernd tätig sein kann** und mit ihrer Arbeit keine Doppelstrukturen zu bestehenden zivilgesellschaftlichen Organisationen aufbaut.

Die große Nachfrage nach dem aktuellen Förderprogramm der Bundesengagementstiftung zeigt, wie richtig dies war. Auch die Stiftung Aktive Bürgerschaft hat sich mit dem Förderprogramm beschäftigt und geprüft, ob und inwieweit Mittel zur Unterstützung der Digitalisierung der Bürgerstiftungen in Deutschland beantragt werden können. Da die Finanzierung und die Maßnahmen durch das aktuelle Förderprogramm der DSEE zum Ende des Haushaltsjahres am 31.12.2020 enden müssen, können hier keine bedarfsgerechten Unterstützungsangebote mehr umgesetzt werden.

Im Sinne einer Mittelverwendung mit nachhaltiger Wirkung würde es die Stiftung Aktive Bürgerschaft begrüßen, wenn niedrighschwellige Förderprogramme zur Digitalisierung im gemeinnützigen Bereich in den nächsten Jahren fortgesetzt werden.

An dieser Stelle greife ich zwei Fragen der SPD Bundestagsfraktion (Frage 4 – Vorteile der Digitalisierung) und der CDU/CSU Bundestagsfraktion (Frage 15 – Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt) mit auf und verweise außerdem auf unsere Antworten dazu nachfolgend unter „Antworten auf ausgewählte Fragen“.

Die Digitalisierung bringt viele Herausforderungen auch für den gemeinnützigen Bereich mit sich. Ehrenamtlich Engagierte und gemeinnützige Organisationen bei der Digitalisierung zu unterstützen ist richtig und wichtig, und der DSEE kann hier eine wichtige Aufgabe zukommen. Diese sollte aus Sicht der Stiftung Aktive Bürgerschaft einerseits in der Fortführung ihres Förderprogrammes bestehen und zum anderen auch beispielweise in der Kommunikation von Datenschutzfragen und der praktischen Hilfe in diesem Bereich. **Die von den Medien in den letzten Monaten transportierten widersprüchlichen Experteneinschätzung über die Datenschutzkompatibilität von Programmen wie Zoom, Microsoft Teams bzw. Microsoft 365 tragen im Engagementbereich eher zur Verunsicherung bei, als dass sie der notwendigen Digitalisierung einen Schub gegeben haben.** Zumal mangels praktikabler Alternativen für die meisten Ehrenamtlichen, ist aus unserer Sicht hier eine baldige Abhilfe wünschenswert.

Eine Aufgabe der Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt ist der Aufbau eines Servicezentrums als zentrale Anlaufstelle für Engagement und Ehrenamt in Deutschland. In diese Richtung geht auch die Frage der CDU/CSU Bundestagsfraktion. **Die Vorstellung, dass die DSEE ein „zentrales Informations- und Kommunikationsportal für Vereine und Ehrenamt“ sein kann, wird sich aufgrund der Vielfalt der Themen, der Heterogenität der Engagementlandschaft und der Komplexität vieler Probleme aus Sicht der Stiftung Aktive Bürgerschaft nicht verwirklichen lassen.** Wenn Service mehr leisten soll, als auf Informationsmaterial hinzuweisen und an andere Ansprechpartner weiterzuleiten, wenn Service zu einer Lösung des Problems von Engagierten vor Ort führen soll, dann ist häufig spezielles und kontextbezogenes Wissen sowie ein guter Draht zu involvierten weiteren Akteuren vor Ort die Voraussetzung dafür. Dies aufzubauen und vorzuhalten ist schon herausfordernd, wenn es nur um eine Zielgruppe mit vergleichsweise homogenen Anliegen geht, wie z. B. den 400 Bürgerstiftungen. So etwas „rund um das Thema Ehrenamt“ anbieten zu wollen, ist nicht leistbar und würde auch dem Auftrag der DSEE widersprechen, keine Doppelstrukturen zur Zivilgesellschaft aufzubauen.

3. Handlungsvorschläge zum Bürokratieabbau im Ehrenamt

Bürgerstiftungen bündeln und fördern in mehr als 400 Orten und Regionen ehrenamtliches Engagement und gemeinnützige Organisationen. Sie bieten Projekten und Initiativen einen Rechtsrahmen, mobilisieren Spenden und beraten Stifter und Stifterinnen. Sie haben sich sowohl in der Finanzkrise als auch in der Corona-Krise als stabile, handlungsfähige Organisationen und flexible Helfer erwiesen. Bürgerstiftungen stärken wie kaum eine andere gemeinnützige Organisation das Gemeinwohl in Gemeinden, Städten und Regionen (Stiftung Aktive Bürgerschaft 2019a, 2020). Zu enge Regulierungen und Bürokratiebelastungen hemmen ihr Wachstum. Der Gesetzgeber kann und sollte hier Abhilfe schaffen. Auf Detailregelungen weisen wir in dieser Stellungnahme und im Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen (Stiftung Aktive Bürgerschaft 2019b) hin.

Darüber hinaus möchte ich vier Punkte ansprechen, die über Detailfragen hinausgehen und die unseres Erachtens in der Diskussion über die Entbürokratisierung im Ehrenamt und das gestalten guter Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft noch keine ausreichende Berücksichtigung finden:

1. Bürokratie vermeiden: Bevor neue gesetzliche Regelungen mit weiterem Erfüllungsaufwand verabschiedet werden, sollte der Gesetzgeber sehr genau begründen müssen, warum a) gemeinnützige Organisationen unter den Geltungsbereich des jeweiligen Gesetzes fallen sollen und warum b) auch die rein ehrenamtlichen Organisationen – die 70 Prozent aller gemeinnützigen Organisationen in Deutschland ausmachen – zwingend die gleichen Anforderungen erfüllen müssen wie beispielsweise Unternehmen. Bereits heute haben eine Vielzahl gemeinnütziger Organisationen Schwierigkeiten, Positionen in Vorständen und anderen Organen zu besetzen. Das klassische Ehrenamt verliert unserer Erfahrung nach vor allem durch die zunehmende Bürokratiebelastung an Attraktivität und weniger durch das häufig diskutierte Risiko einer persönlicher Haftung. Hier hat der Gesetzgeber in den zurückliegenden Jahren entsprechend gehandelt.

2. Bürokratie reduzieren: Bevor neue Gesetze zur Anwendung kommen, sollte die Einführung und Umsetzung besser vorbereitet werden. Die in die Umsetzung involvierten Verwaltungsstellen sollten frühzeitig informiert und weitergebildet werden, damit sie gemeinnützige Organisationen und Ehrenamtliche bei der Gesetzesanwendung besser unterstützen können. Die gesetzlichen Regelungen sollten klar und verständlich sein und von praxistauglichen Hilfen zur Umsetzung begleitet werden. Auch Investitionen in die entsprechende Ausbildung von Juristen und Verwaltungspersonal wirken mittelbar positiv auf die Reduzierung von Bürokratie. Gleichzeitig sollten neue Gesetze grundsätzlich den verantwortlichen Organmitgliedern in gemeinnützigen Organisationen mehr eigenverantwortlichen Handlungsspielraum geben. Es wirkt kontraproduktiv, das Ehrenamt sonntags zu loben und wochentags immer stärker zu regulieren.

3. Gemeinnützige unterstützen, um Bürokratie bewältigen zu können: Der gemeinnützige Bereich besteht in der Tat nicht nur aus kleinen ehrenamtlichen Organisationen, bei denen eine Nichtanwendung bestimmter gesetzlicher Regelungen sinnvoll wäre. Nicht wenige Vereine und Stiftungen arbeiten mit Hauptamtlichen und Ehrenamtlichen, sind gut vernetzt, können auf Verbände oder Support-Organisationen wie die Stiftung Aktive Bürgerschaft für Bürgerstiftungen u. a. zurückgreifen. Der Erfüllungsaufwand aufgrund gesetzlicher Regelungen ist unserer Ansicht nach daher hier grundsätzlich zu bewältigen. Hilfreich und gerechtfertigt wäre nach Ansicht der Stiftung Aktive Bürgerschaft eine finanzielle Förderung durch die öffentliche Hand für diejenigen gemeinnützigen Organisationen, die andere Vereine und Stiftungen bei der Bewältigung von Bürokratie gezielt unterstützen.

4. Mit einem großen Modernisierungsprogramm die Zivilgesellschaft zukunftsfähig machen: Der Bundestag hat in zurückliegenden Legislaturperioden mit verschiedenen Gesetzen das Ehrenamt gestärkt. Seit dem Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ vor fast 20 Jahren haben sich die Anforderungen an bürgerschaftliches Engagement und seine Rahmenbedingungen verändert. Verbesserungen im Detail und mit bekannten Maßnahmen reichen unserer Ansicht nach alleine nicht aus, um diesen Veränderungen gerecht zu werden und bürgerschaftliches Engagement zukunftsfähig zu machen. Die Stiftung Aktive Bürgerschaft schlägt dafür ein großes Modernisierungsprogramm vor. Die Ziele sollten eine breit angelegte Digitalisierung der Zivilgesellschaft sein, die Erhöhung frei verwendbarer Einnahmen bei gemeinnützigen Organisationen, die Steigerung der Attraktivität des Ehrenamtes in Gremien und Organen von Vereinen und Stiftungen durch eine beherrzte Entbürokratisierung und die nachhaltige Gewinnung junger Engagierter durch beispielsweise Service Learning Programme an Schulen und Hochschulen.

4. Antworten auf ausgewählte Fragen

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft beantwortet die der Einladung beigefügten Fragen, soweit diese sich an die Sachverständigen richten und eine qualifizierte Antwort in der zur Verfügung stehenden Zeit möglich war, wie folgt:

Fragen der Fraktion der CDU/CSU

1. Auf welcher staatlichen Ebene (Bund, Land, Kommune) sehen Sie den größten Spielraum für Bürokratieentlastung für das bürgerschaftliche Engagement?

Nach meiner Einschätzung sind die Regelungen auf EU- und Bundesebene oft von der Praxis vor Ort am weitesten entfernt. Insofern ist vielleicht hier nicht der Spielraum am Größten, aber für eine Bürokratieentlastung mit breiter Wirkung für das bürgerschaftliche Engagement besonders notwendig.

2. Welche Entlastungsmöglichkeiten sehen Sie im Bereich des Steuerrechts?

Hier wären insbesondere Vereinfachungen im Umsatzsteuerrecht sehr hilfreich. Umsatzsteuer fällt bei gemeinnützigen Organisationen auf Einkünfte aus wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb an, wenn die Freigrenze in Höhe von 17.500 Euro überschritten wird.

Hier bestehen einerseits Risiken, dass bei der Abgabe der Steuererklärung nachträglich Umsatzsteuer durch das Finanzamt geltend gemacht wird, dies aber den handelnden Gremienmitgliedern nicht bekannt war und entsprechende Mittel im Jahr der Steuerforderung fehlen. Zum anderen bestehen oft Unklarheiten, in welcher Höhe z. B. Sponsoringeinnahmen besteuert werden müssen bzw. besteuert werden können. Je nach Ausgestaltung des Sponsoringvertrages kann der Sponsoringbetrag in voller Höhe oder teilweise besteuert werden. Zur Anwendung kann der volle oder ermäßigte Umsatzsteuersatz kommen. Im schlechtesten Fall reduzieren sich die Einnahme um 19 Prozent. Neben Sponsoringeinnahmen betrifft diese Problematik auch die Ausgestaltung von Fundraising-Aktivitäten wie beispielsweise Gala-Veranstaltungen.

Es besteht im Gegenzug die Möglichkeit, dass eine gemeinnützige Organisation für eine Umsatzsteuerpflicht votiert und entsprechend den Vorsteuerabzug geltend macht. Dies setzt eine entsprechende Buchhaltung voraus. Unterschiedliche Positionen werden dazu vertreten, ob sich der Vorsteuerabzug lediglich auf Rechnungen bezieht, die z. B. mit dem gesponserten Projekt in Zusammenhang stehen, oder auf alle mehrwertsteuerpflichtigen Ausgaben der gemeinnützigen Organisation.

Im Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019 schlagen die Bürgerstiftungen als Entlastungsmöglichkeiten vor, die Freigrenze für die Umsatzsteuerpflicht von 17.500 Euro auf 50.000 Euro zu erhöhen oder sprechen sich für den Wegfall der Umsatzsteuerpflicht für gemeinnützige Stiftungen im Zweckbetrieb und wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb aus.

6. Welche Entlastungsmöglichkeiten sehen Sie bei Haftungsfragen?

Nach meiner Einschätzung besteht hier kein besonderer Handlungsbedarf, da ehrenamtliche Vorstände i. d. R. nur bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit haften. Zudem trägt die Beweislast die gemeinnützige Organisation, die ihrem Vorstandsmitglied Vorsatz bzw. grobe Fahrlässigkeit nachweisen muss. Mit der Einführung der sog. Business Judgment Rule durch den Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung des Stiftungsrechts wird jetzt zudem klargestellt, dass keine Pflichtverletzung vorliegt, wenn unter Beachtung der gesetzlichen und satzungsgemäßen Vorgaben und auf der Grundlage angemessener Informationen vernünftigerweise von Organmitgliedern angenommen werden durfte, zum Wohle der Stiftung zu handeln.

7. Welche Entlastungsmöglichkeiten sehen Sie bei Spenden?

Die Anzahl der Geldspender ist seit Jahren rückläufig. Haben 2005 noch 34,6 Mio. Menschen gespendet, waren es 2019 nur noch 19,5 Mio. Privatpersonen älter als 10 Jahre ("Bilanz des Helfens", GfK CharityScope). Einen größeren Anreiz zum Spenden kann ggf. die Erhöhung der steuerlichen Absetzbarkeit (bisher 20% des Gesamtbetrags der Einkünfte) schaffen. In Polen u. a. Ländern Osteuropas können die Steuerzahler ein bis zwei Prozent ihrer Einkommenssteuer direkt gemeinnützigen Vereinen oder Stiftungen zukommen lassen. Sie geben auf der Einkommens- oder Lohnsteuererklärung an, welche Organisation das Geld bekommen soll, und die Finanzverwaltung überweist die Zuwendung.

10. Was halten Sie von einer Anhebung der Grenze für den vereinfachten Spendennachweis auf 300 Euro, wie von der CDU/CSU-Fraktion gefordert?

Jede Zuwendungsbestätigung, die nicht ausgestellt werden muss, reduziert den Aufwand bei spendensammelnden gemeinnützigen Organisationen. Gleichzeitig entsteht den Spenderinnen und Spendern kein Nachteil, da der Kontoauszug oder der Einzahlungsbeleg als Nachweis gilt. Insofern ist die Anhebung richtig, die Grenze für den vereinfachten Spendennachweis sollte unserer Ansicht nach bei 500 Euro oder höher liegen.

12. Halten Sie eine Freistellung bestimmter Vereine von den DSGVO-Auflagen für verhältnismäßig und im Sinne der Entlastung des Ehrenamts? UND 14. Welche Änderungen in der DSGVO wären hilfreich, um Rechtssicherheit für gemeinnützige Vereine zu gewährleisten?

Zu einer wirklichen Entlastung des Ehrenamtes kann meiner Ansicht nach nur eine Freistellung führen. Gemeinnützige Organisationen, die rein ehrenamtlich und ohne bezahlte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten (laut ZiviZ Survey 2017 gut 70% der gemeinnützigen Organisationen in Deutschland), sollten grundsätzlich aus dem Anwendungsbereich der DSGVO herausgenommen werden. Nur die Konzentration auf die Wahrung von gesetzlich besonders schutzwürdigen personenbezogenen Daten wie die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen usw. sowie auf den Schutz

personenbezogener Daten und Bilddaten (Fotos) von Kindern würde hier meiner Einschätzung nach zu einer wirkungsvollen Entlastung führen und wäre gleichzeitig auch verhältnismäßig.

15. 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?

Das letzte derartige Portal (www.engagiert-in-deutschland.de) wurde trotz der Förderung mit 2.995.167 Mio. Euro durch das BMFSFJ mangels Nutzerinteresses nach kurzer Zeit eingestellt. Da die DSEE darüber hinaus den Auftrag hat, Doppelstrukturen zur Zivilgesellschaft zu vermeiden, sollten entsprechende Informations- und Kommunikationsangebote durch die bereits vorhandenen zivilgesellschaftlichen Verbände, Stiftungen und Support-Organisationen bereitgestellt werden. Eine Übersicht über diese Angebote kann über eine entsprechende Datenschnittstelle auf Bundes- oder Länderportalen zusammengefasst werden. Dabei ist sicherzustellen, dass die Urheberrechte und der Vorrang der zivilgesellschaftlichen Organisationen gewahrt bleiben. Siehe dazu auch „Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt (DSEE)“.

16. 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?

Diese Empfehlung unterstütze ich. Eine für Laien unverständliche Rechts- und Behördensprache wird häufig in unserer Beratungspraxis von ehrenamtlichen Organmitgliedern beklagt und wurde auch bei der Umfrage zum Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019 als Maßnahme zur Entbürokratisierung genannt. Eine ähnliche Wirkung ließe sich erreichen, wenn in der Ausbildung der steuerberatenden Berufe der Bereich des gemeinnützigen Steuerrechts größeren bzw. überhaupt Anteil hätte. Darauf haben uns wiederholt Steuerberater aus Vorständen von Bürgerstiftungen hingewiesen.

18. Sollte der Zeitraum der zeitnahen Mittelverwendung bei gemeinnützigen Vereinen von derzeit zwei Kalender- oder Wirtschaftsjahren verlängert werden?

Eine ausreichende Flexibilität bei der Mittelverwendung ist grundsätzlich zu begrüßen. Aktuell hat sich der Länderfinanzausschuss dafür ausgesprochen, dass die Pflicht zur zeitnahen Mittelverwendung nicht angewendet werden soll, wenn die jährlichen Einnahmen unter 45.000 Euro bleiben. Nach meiner Kenntnis stellt das Gebot der zeitnahen Mittelverwendung (Zeitpunkt des Mittelzuflusses plus zwei Kalender- oder Wirtschaftsjahre) aber kein grundsätzliches Problem für gemeinnützige Organisationen dar.

19. 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 Ehrenamts- pauschale von 720 Euro auf 840 Euro anzuheben?

Die Erhöhung der beiden Pauschalen ist eine bekannte und regelmäßig vor Bundestagswahlen stattfindende Maßnahme. Dass gemeinnützige Organisationen den Menschen, die sich nicht mehr rein unentgeltlich, also ehrenamtlich, engagieren wollen oder können, einen finanziellen und steuerfreien Anreiz bieten können, ist meiner Ansicht nach eine pragmatische Option. Ob sich das Ehrenamt fördern lässt, in dem man zumindest einen Teil der Ehrenamtlichen bezahlt, ist diskussionswürdig, ebenso wie die ungleiche Höhe der beiden Pauschalen. Wünschenswert wäre es, gleichzeitig die Einnahmeseite zu stärken, damit gemeinnützige Organisationen die Mittel haben, Übungsleiter- oder Ehrenamtspauschalen zahlen zu können.

Fragen und Input der Fraktion der SPD

4. Weitere Fragen: 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?

Digitalisierung wird nicht automatisch zu einer Entbürokratisierung führen, bietet aber auch meiner Ansicht nach durchaus Potentiale dafür. So wird es durch das künftige elektronische Transparenzregister für Stiftungen mit Publizitätswirkung nicht mehr nötig sein, dass sich Organmitglieder von Stiftungen regelmäßig aktuelle behördliche Vertretungsbescheinigungen ausstellen lassen müssen. Gleichwohl zeigen die Verwaltungspraxis beim Transparenzregister des Bundesanzeiger-Verlages und der LEI-Vergabestelle beim Bundesanzeiger-Verlag, dass auch digitale Lösungen einen erheblichen Bürokratieaufwand mit sich bringen können.

Zum sei an dieser Stelle auch darauf hingewiesen, dass eine umfassende Regelung zur Digitalisierung der Zuwendungsbescheinigungen ansteht. Dabei ist in der Diskussion, gemeinnützige Organisationen dazu zu verpflichten, Zuwendungen digital an die Finanzbehörden zu melden, statt den Spenderinnen und Spendern Bescheinigungen zuzusenden. Das führt nicht nur dazu, dass ein weiteres Register (Gemeinnützigkeitsregister) geführt werden muss, sondern auch zu Kosten und Erfüllungsaufwand bei gemeinnützigen Organisationen. Diese sind unbedingt frühzeitig abzuschätzen und zu bewerten.

Abschließend möchte ich zu diesem Thema anmerken, dass die Vorteile der Digitalisierung von gemeinnützigen Organisationen nur genutzt werden können, wenn zum einen eine leistungsfähige und flächendeckende digitale Infrastruktur zur Verfügung steht und zum anderen Vereine und Stiftungen dabei unterstützt werden, weitere digitale Kompetenzen sowie notwendige Hard- und Software zu erwerben.

Berlin, 17. November 2020

Ansprechpartner:

Dr. Stefan Nährlich, Geschäftsführer
Stiftung Aktive Bürgerschaft, Reinhardstraße 25, 10117 Berlin
Tel. 030 / 24 000 88-0, stefan.naehrlich@aktive-buergerschaft.de

Quellenhinweise:

Priemer, Jana / Krimmer, Holger / Labigne, Anael (2017): Vielfalt verstehen. Zusammenhalt stärken.
ZiviZ-Survey 2017 www.ziviz.info/ziviz-survey-2017
Stiftung Aktive Bürgerschaft (2020): Report Bürgerstiftungen. Engagement in der Corona-Krise 2020
Stiftung Aktive Bürgerschaft (2019a): Report Bürgerstiftungen. Fakten und Trends 2019
www.aktive-buergerschaft.de/buergerstiftungen/buergerstiftungen-in-zahlen

Anhang:

Stiftung Aktive Bürgerschaft (2019b): Positionspapier Bürgerstiftungen und Bürokratiebelastung. Mit
Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019 sowie
www.aktive-buergerschaft.de/buergergesellschaft/engagementpolitik/



DEM DEUTSCHEN VOLKE

Aktive Bürgerschaft Positionspapier

Bürgerstiftungen und Bürokratiebelastungen

Mit Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019

Impressum

Herausgeber:

Stiftung Aktive Bürgerschaft

Geschäftsstelle

Reinhardtstraße 25

10117 Berlin

Tel. 030 2400088-0, Fax -19

info@aktive-buergerschaft.de

www.aktive-buergerschaft.de

Stiftungsrat: Dr. Cornelius Riese (Vorsitzender)

Vorstand: Dr. Peter Hanker (Vorsitzender)

Geschäftsführer: Dr. Stefan Nährlich

Gestaltung: Ayşe Gökmenoğlu

© 2019, 2. erweiterte Auflage

Stiftung Aktive Bürgerschaft, Berlin

Autor: Dr. Stefan Nährlich

Titelbild: © Karl-Heinz Liebisch / PIXELIO

In dieser Publikation wird ausschließlich aus Gründen der besseren Lesbarkeit überwiegend die männliche Sprachform verwendet. Bei allen männlichen Funktionsbezeichnungen sind stets auch Frauen gemeint.

Bürgerstiftungen und Bürokratiebelastungen

»Bürgerstiftungen stärken wie kaum eine andere gemeinnützige Organisation das Gemeinwohl in Gemeinden, Städten und Regionen. Zu enge Regulierungen und Bürokratiebelastungen hemmen vielerorts ihr Wachstum. Der Gesetzgeber kann hier Abhilfe schaffen und Wachstumshemmnisse abbauen.«

Dr. Stefan Nährlich, Stiftung Aktive Bürgerschaft

Unser besonderer Dank gilt den Bürgerstiftungen Berlin, Braunschweig, Hellweg Region, Laichinger Alb, Pfalz und der Stiftung Bürger für Münster für wertvolle Hinweise zum Fragebogen und Einblicke, wie Bürokratie die Arbeit der Vorstände und Geschäftsführer in der Praxis belastet.

1. Wesen der Bürgerstiftung

Der Begriff Bürgerstiftung ist gesetzlich nicht definiert. Im Folgenden wird unter einer Bürgerstiftung eine rechtlich selbstständige Stiftung verstanden, welche die sogenannten „10 Merkmale einer Bürgerstiftung“ des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen erfüllt.

Danach ist eine Bürgerstiftung eine unabhängige, autonom handelnde, gemeinnützige Stiftung von Bürgern für Bürger mit möglichst breitem Stiftungszweck. Sie engagiert sich nachhaltig und dauerhaft für das Gemeinwesen in einem geografisch begrenzten Raum und ist in der Regel fördernd und operativ für alle Bürger ihres definierten Einzugsgebiets tätig. Sie unterstützt mit ihrer Arbeit bürgerschaftliches Engagement.

Bürgerstiftungen nehmen idealtypisch vier Hauptaufgaben wahr:

- Als Fundraiser bauen sie kontinuierlich ihr Stiftungsvermögen durch Zustiftungen auf und werben Spenden zur zeitnahen Verwendung ein.
- Als Dienstleister und Partner für Stifter begleiten Bürgerstiftungen diese darin, ihre gemeinnützigen Anliegen unter dem Dach der Bürgerstiftung zu verwirklichen.
- Als Förderer gestalten Bürgerstiftungen aktiv das lokale Gemeinwesen. Sie können auf den sich ändernden gesellschaftlichen Bedarf vor Ort reagieren, indem sie mit Ehren- und Hauptamtlichen eigene Projekte durchführen oder Fördermittel vergeben.
- Als Stimme des Gemeinwesens vor Ort setzen sich Bürgerstiftungen für die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements, Eigeninitiative und Mitverantwortung ein und artikulieren wichtige bürgergesellschaftliche Themen.

2. Besondere Funktionen und Wirkungen von Bürgerstiftungen

Vielfach werden Bürgerstiftungen zu den sogenannten engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen gerechnet, zu denen auch Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros, kommunale Stabsstellen für Bürgerengagement u. a. gehören.

Solche Einrichtungen sind Antworten auf bestimmte funktionale Defizite des bürgerschaftlichen Engagements, die durch den gesellschaftlichen Wandel entstehen. So sind beispielsweise Freiwilligenagenturen als Antwort auf die Erosion sozialkultureller Milieus entstanden, über die bis dahin die traditionellen Wohlfahrtsorganisationen ihre Ehrenamtlichen „von selbst“ bekamen. Die Freiwilligenagenturen traten an, zwischen engagementsuchenden Personen und Engagementmöglichkeiten anbietenden Organisationen zu vermitteln. Ein Arbeitsamt fürs Ehrenamt.

Auch Bürgerstiftungen sind eine Antwort auf den stetigen Wandel bürgerschaftlichen Engagements. Fragt man nach den besonderen Funktionen und Wirkungen, die Bürgerstiftungen erfüllen bzw. erfüllen können, sind insbesondere anzuführen:

- **Allokation:** Bürgerschaftliches Engagement ist zunehmend zu einem unverzichtbaren Teil der kommunalen Daseinsvorsorge geworden. Entsprechend relevanter ist die bestmögliche Nutzung der „Ressource Ehrenamt“ geworden. Durch die breiten Stiftungszwecke und entsprechenden Förderungen einerseits und die vielfältigen Angebote, zu stiften, spenden und engagieren andererseits, sind Bürgerstiftungen natürlich Anlaufstellen für gemeinnützige Organisationen und Engagementwillige und tragen durch ihre Kontakte, Erfahrungen und Kompetenzen zu einer besseren Allokation von privaten Ressourcen für das Gemeinwohl bei.
- **Koordination:** Eine zunehmende Komplexität von Aufgaben und Heterogenität von Zielgruppen erfordert vernetzte Angebote verschiedener Akteure vor Ort. Dadurch steigt der Abstimmungs- und Koordinationsaufwand. Bürgerstiftungen sind hierbei akzeptierte und neutrale Koordinatoren runder Tische, Arbeitskreise und Plattformen aus der Mitte der Bürgergesellschaft und Partner für Kommunen und Wirtschaft.
- **Organisation:** Gemeinnützige Organisationen beklagen vielfach fehlende Engagierte insbesondere für Gremien und Organe sowie eine steigende Belastung der vorhandenen Gremienmitglieder durch eine Zunahme von Verwaltungsaufgaben. Bürgerstiftungen bieten rechtliche und organisatorische Andockmöglichkeiten für Engagementprojekte und reduzieren sowohl den Verwaltungsaufwand als auch das Besetzen von Organen.
- **Partizipation:** Bürgerschaftliches Engagement gilt als Hoffnungsträger gegen gesellschaftliche Spaltungstendenzen und nachlassendes soziales Miteinander. Hier leisten Bürgerstiftungen einen besonders wichtigen Beitrag, da ihre Arbeit durch Partizipation und Transparenz geprägt ist. Viele Bürgerstiftungen engagieren sich nicht nur für, sondern mit ihren Zielgruppen und streben danach, in ihrer Arbeit und Struktur noch mehr der gesellschaftlichen Vielfalt zu entsprechen.

3. Wachstum der Bürgerstiftungen

Seit 1996 gibt es Bürgerstiftungen in Deutschland. Sie sind auf kontinuierlichen Zuwachs des Stiftungsvermögens angelegt. Dieses Konzept funktioniert, auch in anhaltenden Niedrigzinszeiten. Gut 80 Prozent des heutigen Gesamtvermögens aller Bürgerstiftungen sind erst nach der Gründung von Privatpersonen, Unternehmen und Institutionen zugestiftet worden. Neben Zustiftungen erzielen Bürgerstiftungen Spendeneinnahmen zur zeitnahen Mittelverwendung. Die Summe der gesamten jährlichen Zustiftungen übersteigt die Summe der gesamten jährlichen Spendeneinnahmen um mehr als das Doppelte. Von den Zustiftungen profitieren vor allem diejenigen Bürgerstiftungen, die zweckgebundene Formen von Zustiftungen in Form von Treuhandstiftungen und Stiftungsfonds anbieten.

Das Gesamtvermögen aller Bürgerstiftungen in Deutschland beläuft sich auf mehr als 423 Mio. Euro. Die bisherigen Spendeneinnahmen aller Bürgerstiftungen summieren sich auf mindestens 123 Mio. Euro. An Projektförderungen haben alle Bürgerstiftungen bislang mehr als 151 Mio. Euro ausgeschüttet. Da einige Bürgerstiftungen inzwischen auf eine 20jährige Arbeit zurückblicken können, während andere erst wenige Jahre bestehen, würde ein Durchschnittswert die Aussagekraft verzerren. Dies verdeutlicht ein Vergleich der Spitzenreiter im Bürgerstiftungs-Benchmark: Während die Bürgerstiftung mit der höchsten Projektfördersumme im Jahr 2006 mit 499.000 Euro gemeinnützige Projekte und Vereine unterstützte, lagen die Projektförderausgaben beim aktuellen Spitzenreiter bei 2,5 Millionen Euro. Aktuelle Fakten und Trends zur Entwicklung der Bürgerstiftungen in Deutschland im Report Bürgerstiftungen (Aktive Bürgerschaft 2019)

Auch bei der Betrachtung einzelner Bürgerstiftungen zeigt sich das eindrucksvolle Wachstum. Im Dezember 2002 wurde die Bürgerstiftung Hellweg-Region auf Initiative der Volksbanken Soest und Warstein unter ihrem damaligen Vorstandsvorsitzenden Manfred Wortmann und 18 Gründungsmitgliedern mit 61.000 Euro Startkapital als rechtskräftige Stiftung ins Leben gerufen. Von Anbeginn wurde die Bürgerstiftung als Dachorganisation für weitere Stiftungen konzipiert. Inzwischen gehören ihr 19 eigenständig agierende Partnerstiftungen und 8 Stiftungsfonds von Einzelstiftern aus dem Kreis Soest an. Das Stiftungsvermögen liegt insgesamt bei 4,77 Mio. Euro.

In der Roland Berger Studie Zukunft des Stiftens aus dem Jahr 2014 heißt es: „Auf der anderen Seite ist zu beobachten, dass mit den Bürgerstiftungen in Deutschland ein Bereich wächst, der (zunächst) eher klein ausgerichtet schien. Seit Jahren legen die Bürgerstiftungen zu; besonders stark steigen ihre Vermögenswerte an. Durch ihre partizipative Ausrichtung kommt ihnen im kommunalen Raum besondere Bedeutung zu. Sie spielen eine wesentliche Rolle bei der Mobilisierung und Förderung bürgerschaftlichen Engagements vor Ort.“

4. Wachstumshemmnisse abbauen

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft unterstützt und analysiert seit fast 20 Jahren die Entwicklung der Bürgerstiftungen in Deutschland. Trotz der ungebrochen positiven Entwicklung zeigen sich bei vielen Bürgerstiftungen Wachstumshemmnisse durch bürokratische Belastungen, gesetzliche Regulierungen und Grenzen ehrenamtlichen Engagements.

In ihrem Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018 haben sich CDU, CSU und SPD im Abschnitt "Stärkung der Zivilgesellschaft und des Ehrenamts" darauf verständigt, das ehrenamtliche und bürgerschaftliche Engagement herausgehoben in der Bundesregierung zu verankern und zu stärken. Unter anderem wollen sie die bestehenden Regelungen entbürokratisieren, das Gemeinnützigkeitsrecht verbessern und das Stiftungsrecht auf Grundlage der Vorschläge der bereits in der vorherigen Legislaturperiode eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe ändern. Ferner wollen die Regierungspartner Ehrenamtliche steuerlich entlasten sowie Hauptamtliche zu ihrer Entlastung vermehrt einsetzen.

Im Sommer 2018 haben die Stiftung Aktive Bürgerschaft und Bürgerstiftungen die Bundesregierung aufgerufen, die im Koalitionsvertrag vereinbarte Entbürokratisierung und Förderung des bürgerschaftlichen Engagements beherzt und weitreichend umzusetzen. Dass dies ein vordringliches und wichtiges Ziel ist, zeigen Stimmen aus der Bürgerstiftungspraxis. Einige Beispiele aus der Presse-Information "Bürgerstiftungen wollen Gesellschaft gestalten, nicht Bürokratie verwalten" vom 16.05.2018:

„Ehrenamtliches Engagement wird zurzeit stark durch Regulierungsanforderungen belastet, beispielsweise durch die EU-Geldwäscheverordnung oder die EU-Datenschutzverordnung. Es wäre wünschenswert, wenn Politik und Verwaltung berücksichtigen würden, wen sie außer den eigentlichen Adressaten der Regulierungen noch treffen.“

„Die Ressourcen an Ehrenamtlichkeit werden nicht größer, dafür die Anforderungen. Ein neuer, größerer Wurf der Engagementförderung müsste ehrenamtliches Engagement und nicht nur politische Betätigung im Bereich des Arbeitslebens besser ermöglichen. Auch Arbeitgeber profitieren von solchem Engagement.“

„Viele Bürgerstiftungen arbeiten heute mit über hundert Ehrenamtlichen und mehreren Millionen Stiftungskapital. Dies rein ehrenamtlich zu verantworten und aus dem Wohnzimmer zu managen, ist nicht mehr möglich. Möglichkeiten, Büro- und Personalkosten über eine öffentliche Förderung zu finanzieren, wären hilfreich.“

Zum Jahresbeginn 2019 setzte sich die Belastung ehrenamtlichen Engagements und insbesondere der Stiftungen und Bürgerstiftungen fort. Durch eine Gesetzesänderung kommt es beim Kapitalertragssteuerabzug für gemeinnützige Körperschaften ab 2019 zu einem grundlegenden Systemwechsel. Gemeinnützige Körperschaften müssen dadurch mit einem erhöhten Verwaltungs- und Kostenaufwand rechnen.

Wie es über bekannte Einzelfälle hinaus um die Bürokratiebelastung bei den Bürgerstiftungen steht, wollte die Stiftung Aktive Bürgerschaft daher genauer wissen und hat im Mai 2019 ehrenamtliche Vorstandsmitglieder sowie haupt- und ehrenamtliche Geschäftsführer der Bürgerstiftungen in Deutschland dazu befragt. Die Ergebnisse sollen die Relevanz des Bürokratieproblems aus Sicht der Bürgerstiftungen verdeutlichen, konkrete Probleme benennen und soweit wie möglich Lösungsvorschläge machen. Die Ergebnisse und Befunde des Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019 sind nachfolgend im Kapitel 5 ausführlich dargestellt.

Im Durchschnitt wenden die Vorstände und Geschäftsführer der Bürgerstiftungen inzwischen schon die Hälfte der Zeit ihres ehrenamtlichen Engagements für Verwaltung auf, Tendenz steigend. Besonderen Aufwand verursachen Steuerrechts- und Datenschutzanforderungen. Es ist zum einen sehr belastend, dass für ehrenamtliche Organisationen die gleichen Regelungen gelten wie für Unternehmen, ohne dass diese die Kapazitäten von Unternehmen haben, um die Anforderungen erfüllen zu können. Zum anderen fehlt die mit Verwaltungsaufgaben verbrachte Zeit für die eigentliche Kernaufgabe von Vorständen. Diese besteht in einer Bürgerstiftung vor allem darin, weitere Stifter und Spender zu gewinnen, um mehr finanzielle Ressourcen für die Zweckverfolgung zur Verfügung zu haben. Die Umfrage der Stiftung Aktive Bürgerschaft zum Thema Hauptamt in Bürgerstiftungen zeigt, dass ehrenamtliche Vorstände hier kaum mit Entlastung rechnen können.

Die Stiftung Aktive Bürgerschaft fordert die Bundesregierung auf, die im Koalitionsvertrag vereinbarte Entbürokratisierung und Förderung des bürgerschaftlichen Engagements beherzt und weitreichend umzusetzen. Aufgrund der besonderen Funktionen und Wirkungen von Bürgerstiftungen, sollte deren Entlastung privilegiert berücksichtigt werden.

Im Sinne der Bürgerstiftungspraxis sollen die Maßnahmen der Bundesregierung zu einfachen gesetzlichen Regelungen führen, die flexibel in der Anwendung und abgestuft im Geltungsbereich sind. Die Stiftung Aktive Bürgerschaft spricht sich für eine Vereinfachung der insbesondere steuerrechtlichen Regelungen sowie für deren flexible Anwendung aus. Wo es in der Praxis ehrenamtlicher Organe zu Fehlern, aber nicht zu Fehlverhalten in Form von bspw. persönlicher Vorteilsnahme kommt, sollten die Finanzbehörden zugunsten der Bürgerstiftungen bzw. gemeinnützigen Organisationen entscheiden. Ein erster Schritt dorthin könnte eine Regelung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) sein, vergleichbar mit den "Steuerlichen Maßnahmen zur Förderung der Hilfe für Flüchtlinge" des BMF.

Im Sinne der Bürgerstiftungspraxis sollte die Bundesregierung dafür Sorge tragen, dass klare und eindeutige Praxishilfen, z. B. zur Erfüllung der Anforderungen des Datenschutzes, zur Verfügung gestellt werden und Bürgerstiftungen und andere gemeinnützige Organisationen durch finanzielle Unterstützungen in die Lage versetzt werden, die notwendige Bürokratie bewältigen zu können. Die Stiftung Aktive Bürgerschaft hält den Aufbau von Geschäftsstellen und die Einstellung hauptamtlicher Mitarbeiter ab einer bestimmten Größe der Bürgerstiftungen und entsprechender Aufgaben- und Verantwortungsgröße für notwendig. Eine auch öffentliche Förderung wie bei anderen engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen erscheint geboten und sollte geprüft werden.

5. Bürgerstiftungen und Bürokratie – Mehr als nur ein Aufregerthema? Befunde des Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019

Die Bürokratie hat gemeinhin einen schlechten Ruf. Zusätzliche Arbeit, unverständliche Formulare, kein Nutzen - so die vielfachen Meinungen. Besonders unbeliebt sind „Verwaltungskram“ und „Erfüllungsaufwand“ bei ehrenamtlichen Gremienmitgliedern in gemeinnützigen Organisationen. Der Abbau von bürokratischem Aufwand steht mit 66% an der Spitze der Forderungen gemeinnütziger Organisationen, fand der ZiviZ-Survey 2017 heraus. Auch die Politik hat das Problem erkannt und im Koalitionsvertrag vereinbart, das Ehrenamt zu stärken und bestehende Regelungen zu entbürokratisieren.

Wie es um die Bürokratiebelastung bei den Bürgerstiftungen steht, wollte die Stiftung Aktive Bürgerschaft genauer wissen und hat im Mai 2019 ehrenamtliche Vorstandsmitglieder sowie haupt- und ehrenamtliche Geschäftsführer der Bürgerstiftungen in Deutschland dazu erstmalig befragt. Neben zahlreichen individuellen Rückmeldungen haben 139 Vorstände und Geschäftsführer aus 114 der 408 bis zum 30.6.2018 gegründeten Bürgerstiftungen den Online-Fragebogen ausgefüllt. Die Rücklaufquote liegt damit bei 28 Prozent. Für die Durchführung haben wir das Online-Umfragetool SurveyMonkey verwendet. Der Pretest fand im April 2019 mit sechs Bürgerstiftungen statt.

Was ist mit Bürokratiebelastung gemeint?

Als Maß der Bürokratiebelastung gilt der sogenannte Erfüllungsaufwand, also der Zeitaufwand und die Kosten, die durch das Einhalten von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften, das Erfüllen von Informationspflichten, Auflagen und Nachweisen, das Befolgen konkreter Handlungsanweisungen und ähnlichen Anforderungen entstehen. Vor allem die verschiedenen staatlichen Ebenen verursachen Bürokratiebelastungen, manchmal auch beispielsweise private Fördergeber aus Unternehmen oder Stiftungen. Für eine Bürgerstiftung entsteht Erfüllungsaufwand beispielsweise:

- Im Bereich Stiftungsaufsicht, Stiftungsrecht: Jahresabschluss, Jahresbericht, Anwendung der Regelungen des Stiftungsgesetzes, Vorgaben der Stiftungsaufsicht, Gremienprotokolle, Satzungsänderungen usw.
- Im Bereich Gemeinnützigkeit, Abgabenordnung, Finanzamt: Buchhaltung, Steuererklärung, Umsatzsteuerklärungen, Betriebsprüfungen, Klärung steuerrechtlicher Fragen usw.
- Im Bereich Finanzmittelbeschaffung, Vermögensanlage: Zuwendungsbestätigungen, Anlagerichtlinien, gesetzliche Regelungen der Vermögensanlage, Abrechnungen und Nachweise bei Förderungen durch EU/Bund/Länder oder Kommunen usw.
- Im Bereich operativer Projekte / Förderungen: Kontrolle der Mittelverwendung, gesetzliche Regelungen, die sich aus den jeweiligen Projektinhalten ergeben usw.
- Im Bereich Personal: Arbeitsrechtliche Vorschriften, Regelungen Freiwilliges Soziales Jahr / Bundesfreiwilligendienst, Führungszeugnisse usw.
- Im Bereich Organisation: Datenschutz (DSGVO), Transparenzregister, GEMA usw.

Diese begriffliche Einordnung und thematische Einführung sowie die beispielhafte Übersicht über Erfüllungsaufwandsbereiche war dem eigentlichen Fragebogen vorangestellt.

32 Minuten von jeder Stunde Engagement für Bürokratieerfüllung

Zwischen 15 und 40 Minuten von jeder Stunde Engagementzeit wenden die befragten Vorstände und Geschäftsführer für Bürokratieerfüllung auf. Die Vorstandsvorsitzenden sind dabei mit knapp 14 Stunden pro Woche die zeitlich Engagiertesten, gleichzeitig müssen sie sich am wenigsten mit „Verwaltungskram“ beschäftigen. Umgekehrt ist es bei den weiteren Mitgliedern des Vorstandes. Mit etwas mehr als 7 Stunden pro Woche wenden sie etwa halb so viel Zeit wie ihre Vorsitzenden auf, aber mit 40 Minuten von jeder Stunde tragen sie die Hauptlast der Verwaltungsaufgaben. Bei ehren- und hauptamtlichen Geschäftsführern liegt der Anteil der Zeit, die sie für die Bürokratieerfüllung aufwenden müssen, ungefähr bei 25 Minuten pro Stunde, wobei die hauptamtlichen Geschäftsführer mit 20 Stunden die Woche einen fast doppelt so hohen Zeiteinsatz haben wie ihre ehrenamtlichen Kolleginnen und Kollegen.

Rechnet man die Engagement- und Bürokratiestunden der Teilnehmer der Umfrage auf die Grundgesamtheit aller dieser Personen in den 405 Bürgerstiftungen in Deutschland auf ein Jahr hoch, so ergibt sich eine Gesamtengagementstundenzahl der Führungskräfte der Bürgerstiftungen in 2018 von fast 870.000 Stunden. Davon entfallen 460.000 Stunden bzw. 53 Prozent bzw. 32 Minuten von jeder Stunde auf Bürokratieerfüllung. Nimmt man die hauptamtlichen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer aus der Berechnung heraus und berücksichtigt ausschließlich die ehrenamtlichen Führungskräfte, ändert sich der Wert lediglich leicht bei den Nachkommastellen.

Engagement- und Bürokratiezeit der Vorstände und Geschäftsführer von Bürgerstiftungen im Jahr 2018

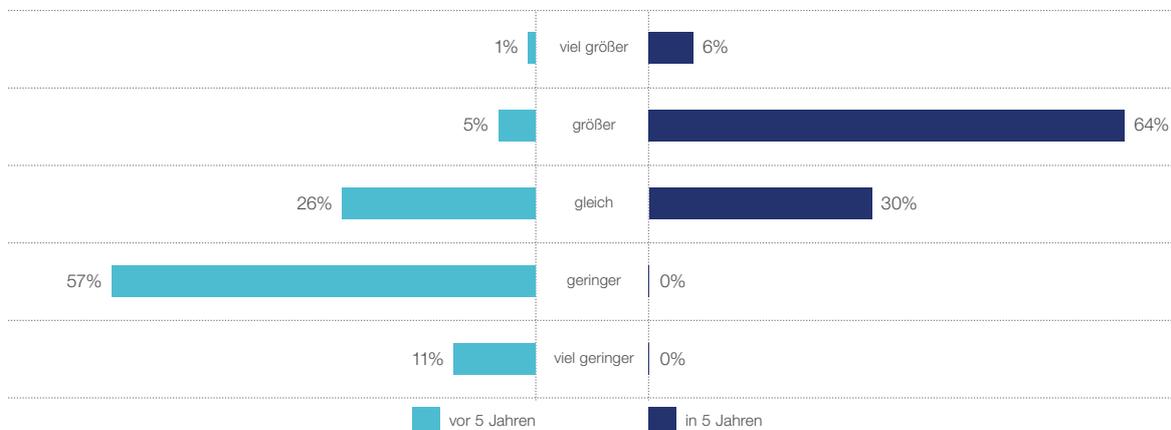


Quelle: Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019

Die Bürokratiebelastung ist gestiegen. Führungskräfte erwarten weitere Zunahme

Die von ehrenamtlichen Organmitgliedern oft in Gesprächen attestierte Zunahme an Regulierung und Verwaltungsanforderungen findet in der Umfrage ihre Bestätigung über Einzelfälle hinaus. Lediglich sechs Prozent der Befragten gaben an, dass der Bürokratieaufwand vor fünf Jahren geringer war als heute. Mehr als zwei Drittel der Vorstände und Geschäftsführer sagen, der Bürokratieaufwand war vor fünf Jahren geringer bzw. viel geringer als heute. Für die Zukunft sind die Befragten pessimistisch: mehr als zwei Drittel der Befragten gehen davon aus, dass der Bürokratieaufwand im Ehrenamt in fünf Jahren größer bzw. viel größer sein wird als heute. Von einer Reduzierung geht keiner der Befragten aus. Knapp ein Drittel erwartet, dass der Aufwand in fünf Jahren auf dem gleichen Niveau ist wie heute.

Bürokratieaufwand bei Bürgerstiftungen 2014 und 2024



Quelle: Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019

Noch wenig Aufregung bei viel Belastung

Wie das Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019 zeigt, ist Bürokratie bei den Bürgerstiftungen tatsächlich mehr als ein Aufregertema und zwar in doppelter Hinsicht. Die Belastung ist höher, die Aufregung geringer als es einzelne Beispiele und Äußerungen vermuten ließen.

Nach ihrer Meinung zum Thema Bürokratie gefragt, zeigen sich die überwiegend ehrenamtlichen Vorstände nämlich zwar sorgenvoll hinsichtlich der gestiegenen Anforderungen, aber auch durchaus noch verständnisvoll hinsichtlich ihrer Notwendigkeit. Dass staatliche Bürokratie eine Belastung für das Ehrenamt ist, sagen fast drei Viertel der Befragten. Nur drei Prozent empfinden dies nicht so. Das staatliche Bürokratie aber auch vor gemeinnützigen Organisationen nicht Halt machen darf, trifft auf mehr Zustimmung als Ablehnung. Mit 55 Prozent ist die Mehrheit der Befragten jedoch geteilter Meinung (teils teils), was vermutlich mit dem Grad der Belastung bzw. der eigenen Leistungsfähigkeit zur Bewältigung der Bürokratie zu tun hat. Ein Drittel der Befragten empfindet das Ausmaß an staatlicher Bürokratie als Missachtung ehrenamtlichen Engagements. Ein weiteres Drittel sieht das nicht so, das letzte Drittel ist unentschieden.

Meinungen von Führungskräften in Bürgerstiftungen über Bürokratie



Quelle: Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019

Was Bürgerstiftungsgremien am meisten belastet

Zum Ende der Umfrage haben wir die Vorstandsmitglieder und Geschäftsführer nach Beispielen von Bürokratie gefragt, die ihr Engagement in der Bürgerstiftung am meisten belasten. Die offenen Antworten haben wir aufbereitet und die unterschiedlichen Begriffe für identische Sachverhalte wie z. B. „DSGVO“ und „Datenschutz“ gruppiert. Für die größte Bürokratiebelastung bei den Bürgerstiftungen sorgen die Anforderungen bei der Einführung der EU-Datenschutzgrundverordnung, das Finanzamt mit den komplexen steuerrechtlichen Vorschriften und die Stiftungsaufsicht und die Regularien des Gemeinnützigkeitsrechts. Insgesamt konzentrieren sich die Antworten der befragten Vorstände und Geschäftsführer auf 10 Felder von Datenschutz bis Personal und Arbeitsrecht. Der Bereich „Sonstiges“ fällt mit weniger als 5% klein aus.

Mit den letzten beiden Fragen baten wir um „konkrete Vorschläge, wie diese Belastung abzustellen oder zu vermindern wären“, und „generelle Vorschläge, wie der Gesetzgeber Bürgerstiftungen entlasten oder unterstützen“ sollte. Bei den nachfolgend aufgelisteten Antworten sind wir nahe an den Formulierungen der Befragten geblieben, haben aber mehrere gleiche Vorschläge nur einmal berücksichtigt. Die folgenden Vorschläge bilden daher das Spektrum möglicher Entlastungsmaßnahmen ab, geben aber keinen Hinweis zur Relevanz. Was für die Vorstände und Geschäftsführer der Bürgerstiftungen bei der Entbürokratisierung im Ehrenamt relevant ist, lässt sich auf eine kurze Formel bringen: Einfache gesetzliche Regelungen, flexibel in der Anwendung und abgestuft im Geltungsbereich, klare Praxishilfen und eine Stärkung der Bürgerstiftungen, um notwendige Bürokratie bewältigen zu können.

Konkrete Vorschläge zur Entbürokratisierung

Gebühren: LEI Gebühr nur einmal zahlen statt jährlich; Körperschaftssteuer aus Fonds muss per Antrag rückgefordert werden, sollte bei Gemeinnützigen automatisch erstattet werden;

Rechtsvorschriften: Herausnahme der Bürgerstiftungen aus dem Wirkungsbereich der Vorschriften zum Transparenzregister; Datenschutzerklärung bei Fotos weglassen; Bei notwendigen Genehmigungen und bei der Überlassung von Räumen werden von der Verwaltung Ehrenamtliche wie Gewerbetreibende behandelt. Hier besteht dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Z. B. wird ein rein ehrenamtliches Straßenfest wie ein gewerbliches Volksfest behandelt. Räume werden mit ortsüblicher Miete vergeben usw.

Steuern: höherer Freibetrag für Umsatzsteuer bei gemeinnützigen Einrichtungen; steuerliche Entlastung bei Einnahmen aus Wirtschaftsbetrieb durch Erhöhung der Grenzen für MwSt.-Pflicht von 17.500 Euro auf 50.000 Euro und Grenze für Körperschaftssteuer von 35.000 Euro auf 100.000 Euro; Wegfall der Umsatzsteuer für gemeinnützige Stiftungen zumindest im Zweckbetrieb, aber auch im wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb; den Begriff der steuerfreien Zweckbetriebe weiterspannen und gelegentliche gewerbliche Tätigkeiten mehr befreien; steuerliche Entlastung bei Spendenaktionen, die der Gesetzgeber als Lotterie bewertet, z. B. Weihnachtskalenderverkauf mit Möglichkeit eines Gewinns für den Käufer;

Zeitnahe Mittelverwendung: die Möglichkeit, größere Spenden über einen längeren Zeitraum von mind. 5 Jahren, besser 10 Jahren, zu verwenden.

Generelle Hinweise zur Entbürokratisierung

Entlastung: eine Sonderregelung für gemeinnützige Organisationen; Reduzierung der steuerlichen Vorschriften nach der AO; es muss nicht alles bis auf das kleinste Detail geklärt sein; Verringerung der Vorschriften; Bürgerstiftungen, die in der Regel durch das Ehrenamt geführt werden, müssen insbesondere auf den Rechtsgebieten entlastet werden, bei denen ein bestimmtes Fachwissen erforderlich ist. Es wird ansonsten immer schwieriger, Ehrenamtliche für solche Aufgaben zu begeistern und zu finden. Immer wieder wird die Aussage gemacht, dass die Verantwortung wegen der vielen rechtlichen Fragen nicht übernommen werden kann. bei Anträgen vereinfachte Fragen und ein Antrag für alles; Bei Verwendungsnachweisen sollte eine Seite Bericht und eine Seite mit Zahlen und Fakten reichen. nicht immer neue Bestimmungen;

Flexibilisierung: vermögensabhängige Vorschriften - d. h. etwa Stiftungen mit weniger als 500.000 Euro Vermögen werden bei allen Bürokratiebereichen durch ganz wenige Regelungen entlastet; Erleichterungen für kleine gemeinnützige Einrichtungen bei DSGVO; flexible Rahmengestaltung, mehr Offenheit, einfachere Regelungen mit größeren Spielräumen; Einräumung eines höheren Ermessensspielraums bei gemeinnützigen Organisationen; Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit: um wie viel Geld geht es bei der Anerkennung einer Förderung als gemeinnützig? Besteht tatsächlich die Gefahr des Missbrauchs persönlicher Daten, bei vielleicht nicht hundertprozentig korrekter Datenschutzerklärung?

Bürgerstiftungen unterstützen, Bürokratie bewältigen zu können

Zusammenarbeit: mehr Rücksicht auf Menschen, denen die Verwaltungsbegriffe und -anforderungen schwerfallen (analog behinderten Menschen, da geht es doch auch); Verwaltungen müssen den Bürger und seine Belange ernst nehmen (und nicht nur sich selbst); berücksichtigen, dass nicht überall "Profis" am Werk sind; einfache Sprache!!!; telefonische Ansprechpartner, die am Telefon beim Ausfüllen von Anträgen behilflich sind;

Aufgabenübernahme: Unterstützung z. B. durch Stadtverwaltung bei Verwaltungstätigkeiten; spezielle Ansprechpartner bei Regierungspräsidium - denn Stiftung ist nicht gleich Stiftung!!; Staatlich finanzierte Support-Offices auf kommunaler Ebene, die tatsächlich Aufgaben erledigen; Beratung und Weiterbildung allein reicht nicht und führt oft nur zu Entmutigung: man erkennt das Problem und den Qualitätsanspruch für die Lösung, kann aber dann doch nicht adäquat handeln.

Praxishilfen: gute und praktikable Muster, die einen nicht erschlagen (weder als Stiftung noch als Mensch, der in Projekten nur mitarbeiten oder mitmachen will); konkrete Vorlagen z. B. in Sachen DSGVO; einfachere Beantragungsformulare; spezielles elektronisches Wiedervorlagesystem; mehr Transparenz bei gesetzlichen Vorlagefristen und ggf. eine zentrale Terminierung vom Gesetzgeber aus; clevere digitale Verwendung;

Vorprüfungen: bessere Überprüfung von Programmen vor der Einführung, z. B. Transparenzregister (am Anfang eine stundenlange Aktion); bei neuen Gesetzesvorhaben die Perspektiven kleiner gemeinnütziger Organisationen und ehrenamtlicher Vorstände rechtzeitig einbeziehen; Jeder Politiker, der bei der Entscheidung mitgewirkt hat, muss m. E. die von ihm mitbeschlossene Vorschrift selbst mind. 3x (und zwar alleine) bearbeiten und ausfüllen, bzw. jemandem richtig erklären können. Danach wird er von einem Dritten beurteilt, ob er es verstanden und richtig umsetzen konnte; bessere Unterstützung im Vorfeld bei neuen Auflagen, wie z. B. der DSGVO;

Organisatorische Förderungen: Bürgerstiftungen sind wichtige Dienstleister der Gesellschaft. Deshalb sollten Finanzierungen des Personalaufwandes aus Steuermitteln ermöglicht werden. pauschale finanzielle Unterstützung von Projekten (wie im Vereinsbereich durch Kommunen); Anrechnung von Eigenleistung als Eigenmittel bei Beantragungen; finanzielle Unterstützung für diese bürokratischen Aufgaben;

Personale Förderungen: Entschädigung für Ehrenamt; Bonus bei Übernahme von bestimmten Ämtern; Supportstrukturen: Übernahme durch zentrale Stellen, insbes. bei kleinen Bürgerstiftungen; Unsere treuhänderisch geführten Stiftungen profitieren von der Bürokratie „light“ durch unsere Dienstleistungen. Aus meiner Sicht wären solche gebündelten Dienstleistungszentren für Bürgerstiftungen wahrscheinlich effektiver, als zu warten, bis die politische Ebene Bürokratie abbaut.

Bürgerstiftungen und Bürokratiebelastung: Zwei Hinweise

Die Erfüllung bürokratischer Anforderungen durch die Steuergesetzgebung, das Gemeinnützigkeitsrecht und weitere gesetzliche Maßnahmen wie zuletzt die Datenschutzgrundverordnung nehmen rund die Hälfte der Zeit der Vorstände und Geschäftsführer in Anspruch. Dies ist eine an sich hohe Belastung, die weitere negative Effekte nach sich zieht. Zum besseren Verständnis der Notwendigkeit einer Bürokratieentlastung vor allem der Bürgerstiftungen ist ein Blick auf das Modell der Bürgerstiftung notwendig.

1. Bürgerstiftungen entlasten Engagierte von Bürokratie

Bürgerstiftungen sind lokal und regional wirkende Mitmach-Stiftungen, die auf der einen Seite gemeinnützige Projekte fördern und selbst durchführen. Auf der anderen Seite ermöglichen Bürgerstiftungen es Privatpersonen und Organisationen auch, sich mit Projekten und Stiftungen unter dem Dach der Bürgerstiftung zu engagieren. Mehr als 700 sogenannter Partnerstiftungen (Treuhandstiftungen, Stiftungsfonds) werden von Bürgerstiftungen verwaltet. Wie viele Spendenprojekte von Unternehmen oder Privatpersonen durch Bürgerstiftungen umgesetzt werden, ist nicht bekannt. Mehr als 27.000 Menschen engagieren sich als Zeitstifter in Gremien, Geschäftsstellen und Projekten von Bürgerstiftungen oder bringen ihre eigenen Ideen und Projekte mit, die sie unter dem Dach einer Bürgerstiftung umsetzen. Die Bürgerstiftungen übernehmen dabei die Verwaltungsaufgaben und bieten Engagierten eine Alternative zur Gründung eines Vereins oder einer rechtlich selbständigen Stiftung (Report Bürgerstiftungen 2018, 2019).

2. Bürgerstiftungen erfüllen wichtige Funktionen in der Zivilgesellschaft

In Deutschland gibt es zwischen 600.000 und 700.000 gemeinnützige Organisationen, darunter mehr als 22.000 rechtsfähige Stiftungen. Welche Bedeutung kommt dabei 400 Bürgerstiftungen zu? Bürgerstiftungen sind, wie andere engagementfördernde Infrastruktureinrichtungen (Jakob 2010) auch, eine Antwort auf den stetigen Wandel bürgerschaftlichen Engagements. Ihre hohe Beachtung in Fachkreisen und die über bald 20 Jahre stabile Supportstruktur ist auch ein Indikator auf ihre besonderen zivilgesellschaftlichen Funktionen. Bürgerstiftungen tragen lokal zu einer besseren Allokation der Ressource Engagement bei und senken die Transaktionskosten bei Engagement- und Fördersuchenden. Sie verbessern die Koordination bei komplexen Aufgaben und heterogenen Akteuren, entlasten Engagierte von Verwaltungsaufgaben und tragen aufgrund ihrer Transparenz und ihrer besonderen Teilhabemöglichkeiten zur gesellschaftlichen Integration bei (Nährlich 2019). Anhang 1: Hinweise zu Praxisproblemen von zwei Bürgerstiftungen aus dem Jahr 2018

Anhang 1: Hinweise zu Praxisproblemen von zwei Bürgerstiftungen

Beispiel 1: Bürgerstiftung Hellweg Region, August 2018

1. Treuhandstiftungen: Unsere Bürgerstiftung betreut inzwischen 18 Treuhandstiftungen, die ihrerseits Projekte mit zumeist starker ehrenamtlicher Tätigkeit betreuen. Die Bürgerstiftung übernimmt die vollständige Verwaltung bis hin zur Erstellung des Jahresabschlusses. Die Treuhandstiftungen, die zum großen Teil von ehrenamtlicher Tätigkeit geprägt sind, sind in der Regel nicht in der Lage, für die Verwaltung eine angemessene Gebühr zu entrichten. Die Bürgerstiftung ihrerseits kann für die Abdeckung der Verwaltungskosten keine Spende akquirieren, weil diese Aufwendungen nicht durch die Abgabenordnung begünstigt sind. Die Abgabenordnung sieht zwar die Förderung von ehrenamtlicher Tätigkeit vor, diese Förderung allein ist jedoch nicht steuerbegünstigt.

2. Runder Tisch: Als sich abzeichnete, dass die Aufnahme von Flüchtlingen für unsere Gesellschaft zu einer großen Herausforderung werden könnte, hat die Bürgerstiftung gemeinsam mit der Stadt einen runden Tisch initiiert. Es ging darum, die zahlreichen sozialen Einrichtungen der Stadt zusammenzubringen und Projekte für die Integration der Flüchtlinge anzustoßen und zu koordinieren. Es konnte erreicht werden, dass das Thema Flüchtlinge hier bei uns bisher spannungsfrei gehandhabt werden konnte. Die Zusammenfassung der sozialen Einrichtungen und Initiativen am runden Tisch hat das Verständnis untereinander und die Bereitschaft, sich abzustimmen, deutlich verbessert. Die Stadt legt großen Wert darauf, dass der runde Tisch unabhängig von der Flüchtlingsfrage, insbesondere wegen der Koordination ehrenamtlicher Tätigkeiten, weitergeführt wird. Nach Beendigung der steuerlichen Sonderregelungen beim Engagement für Geflüchtete zum 31.12.2018 kann die Bürgerstiftung keine Mittel für Integrationsaufgaben akquirieren, weil die Satzung dies bisher nicht vorsieht. Ein Antrag der Bürgerstiftung, die Satzung um den Bereich Integration zu erweitern, ist von der zuständigen Bezirksregierung mit der Begründung abgelehnt worden, dass die Bürgerstiftung für diese Zweckerweiterung neue Finanzmittel von mindestens 50 TEUR nachweisen müsse. Diese Forderung der Stiftungsaufsicht widerspricht dem Konzept einer Bürgerstiftung, die in der Regel Mittel erst akquiriert, wenn eine konkrete Fördermaßnahme ansteht.

3. Administrative Belastungen: Dass eine Bürgerstiftung eine ordnungsgemäße Rechnungsführung durchführt, ist selbstverständlich. Sie kann aber weder eine Rechtsabteilung noch eine Steuerabteilung aufbauen. Einzelne Fördermaßnahmen müssen kurzfristig mit gesundem Menschenverstand entschieden werden.

Das kann hinsichtlich der Abgabenordnung zu Fehleinschätzungen führen. Stiftungsaufsicht und Finanzbehörden müssen zwischen großen Stiftungen, die einen qualifizierten Mitarbeiterstab unterhalten können, und einer im Wesentlichen ehrenamtlichen Bürgerstiftung unterscheiden. Ähnlich wie bei dem Thema Flüchtlinge könnte über einen Erlass zum Thema Bürgerstiftungen und Förderung des ehrenamtlichen Engagements pragmatische Hilfe geleistet werden. Solange klar ist, dass die Verwendung von Stiftungsmitteln zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und nicht zu irgendeiner persönlichen Bevorteilung erfolgt, sollte die Bürgerstiftung von Nachteilen freigestellt werden. Eine Anpassung der Abgabenordnung oder ein Erlass bezüglich des ehrenamtlichen Engagements der Bürgerstiftungen könnten die Handlungseinschränkungen und die bestehende Rechtsunsicherheit der Bürgerstiftungen beseitigen.

Beispiel 2: Stiftung Bürger für Münster, Juni 2017

Gemeinnützige Vereine und Stiftungen haben mit erheblichen steuerlichen Problemen und Einschränkungen zu kämpfen. Die Probleme betreffen vor allem die Umsatzsteuer, die Ertragssteuern, die Kriterien für die Gemeinnützigkeit nach § 52 AO sowie die "Unmittelbarkeit" (§ 57 AO).

1. Umsatzsteuer

Umsatzsteuer fällt auf Einkünfte des "wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs" an oder, wenn die Freigrenze in Höhe von 17.500 Euro (14.705 Euro vor MwSt.) überschritten wird. Letzteres betrifft insbesondere Fundraising-Aktivitäten wie Gala-Veranstaltungen oder Kleiderbörsen mit hochwertigen Kleidern; wenn wie im letzteren Falle keine mit Vorsteuer belasteten Ausgaben dagegen stehen, nimmt der Fiskus den Spendern effektiv 19% der Einnahmen weg. Bei Veranstaltungen darf nur ein kostendeckender Preis genommen werden und um zusätzliche Spenden gebeten werden, sonst gilt Eintrittspreis plus Spende zusammen als Eintrittspreis, was das Spendenaufkommen um 19% reduziert.

2. Körperschaftssteuer (und ähnlich Gewerbesteuer)

Körperschaftssteuer ist dann relevant, wenn Einnahmen aus dem Wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb planmäßig dazu genutzt werden sollen, um (auch) ideelle Ausgaben wie Preisgelder oder Stipendien zu finanzieren. Werden solche Ausgaben aus dem Wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb herausgerechnet, entsteht im Sinne der KöSt ein erheblicher zu besteuender Überschuss.

3. Kriterien für die Gemeinnützigkeit nach § 52 AO

Die Kriterien für die Gemeinnützigkeit nach § 52 AO sind zwar umfangreich, lassen aber immer mehr Lücken, die einer Gemeinnützigkeit im Wege stehen können. Z. B. wird in Münster dem Förderverein Freie Infrastruktur e.V. ("Freifunk"), der kostenloses und überall zugängliches WLAN durch unentgeltlich eingeworbene Hard- und Software und ehrenamtlich erbrachte Organisationsarbeit ermöglichen will, bisher die Gemeinnützigkeit verwehrt. Der Verein Kulturquartier baut in bürgerschaftlicher Initiative ein nach ökologischen Prinzipien errichtetes Gebäude mit Proben- und Veranstaltungsräumen für Musiker und andere Kulturschaffende; für das Fundraising ist Einwerben von Spenden nicht zulässig.

4. Praxisgerechtere Handhabung der "Unmittelbarkeit" der gemeinnützigen Aktivitäten (§ 57 AO)

Dem Verein MITwirken Münster, der das freiwillige Engagement von Mitarbeitern von Unternehmen ("Corporate Volunteering") fördern will, in dem er ein Netzwerk von Mitgliedsunternehmen und Vereinen mit geeigneten Projekten aufbaut, wird durch das Finanzamt die Gemeinnützigkeit verwehrt, da der Verein die steuerbegünstigten satzungsgemäßen Zwecke nicht selbst, also nicht "unmittelbar" verwirklichte. Lt. Finanzamt "vermittelt" der Verein und fördert den Gedanken des Corporate Volunteering, organisiert aber nicht selbst und direkt die einzelnen Projekte, das machen vielmehr die Unternehmen und Vereine selbst. Der Verein kann nun nicht durch Spenden gefördert werden.

5. Schlussfolgerungen

Ob die Finanzämter aus eigenem Antrieb restriktiver vorgehen oder von höheren Stellen dazu angehalten werden, kann nur schwer beurteilt werden. Da die Praxis in den letzten Jahren verschärft wurde, muss man wohl vom zweiten ausgehen. Insofern ist die Politik gefragt: Die Gesetze bzw. Ausführungsbestimmungen müssen geändert werden. Folgende Änderungen schlagen wir vor:

Änderung des Umsatzsteuergesetzes

Bei einer Veranstaltung des Wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs soll erlaubt sein, die Teilnehmer nicht nur zum kostendeckenden Teilnahmebeitrag, sondern auch zu zusätzlichen Spenden zu verpflichten, wenn die Spendererlöse nachweisbar dem angekündigten gemeinnützigen Zweck zugeführt werden. Dann sollen die Spendererlöse nicht der Umsatzsteuer unterliegen und Gegenstand von Spendenbescheinigungen sein können.

Ergänzend oder alternativ müssen die Regeln zum Wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb liberalisiert werden: Wenn mindestens 50% der Erlöse in den angekündigten gemeinnützigen Zweck gehen, sollen die Leistung und die dafür erbrachten "Eintrittspreise" als nicht der Umsatzsteuer unterliegende Aktivität behandelt werden. Ggf. können praxisgerechte Höchstgrenzen eingeführt werden.

Die Grenze von 17.500 Euro (14.705 vor MwSt.) für "Kleinunternehmer" soll erhöht werden, wenn nach dem ganzen Zuschnitt einer wirtschaftlichen Aktivität klar ist, dass die Erlöse nach Abzug dafür anfallender Kosten komplett dem angekündigten gemeinnützigen Zweck zugeführt werden.

Änderung des Körperschaftssteuergesetzes und analoger Bestimmungen für die Gewerbesteuer

Wenn die Einnahmen aus einem Wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb höher sind als die Ausgaben, die Überschüsse aber erkennbar und weitgehend vollständig in gemeinnützige Zwecke gehen, sollen solche Überschüsse nicht der KöSt und der GewSt unterliegen.

Änderung von § 52 AO

Wenn bürgerschaftliches, freiwilliges Engagement einen offenkundigen bürgerschaftlichen Nutzen stiftet (Grenzbereiche wird es immer geben), soll die Regelvermutung sein, dass das Engagement und die finanziellen Aktivitäten gemeinnützig sind und nicht der KöSt unterliegen.

Praxisgerechtere Anwendung von § 57 AO

Die Anwendung von § 57 AO soll vom BMF freundlicher gestaltet werden; die Finanzämter sollen darauf abstellen, ob insgesamt eine freiwillige Leistung zustande kommt, die der Allgemeinheit dient und die Anforderungen von § 52 erfüllt.

Anhang 2: Tabellen Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019

Tabelle 1: Funktion	
Bitte nennen Sie uns Ihre Funktion in der Bürgerstiftung	
Vorstandsvorsitzende/r	43%
Vorstandsmitglieder	41%
ehrenamtliche/r Geschäftsführer/in	7%
für die Bürgerstiftung von seinem Arbeitgeber „freigestellter“ Geschäftsführer	1%
hauptamtliche/r Geschäftsführer/in	7%
Gesamt	100%
Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019	

Tabelle 2: Unterstützung	
Sofern Sie ehrenamtlich tätig sind: Werden Sie durch hauptamtliche Mitarbeiter der Bürgerstiftung o. a. Personen (z. B. Mitarbeiter in Unternehmen, Behörden, Banken, die dafür „freigestellt“ sind) unterstützt?	
Ja	31%
Nein	69%
Gesamt	100%
Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019	

Tabelle 3: Tätigkeit	
Ihre Bürgerstiftung ist:	
überwiegend operativ tätig	12%
sowohl fördernd als auch operativ tätig	58%
überwiegend fördernd tätig	30%
Gesamt	100%
Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019	

Tabelle 4: Engagementzeit und Bürokratiezeit pro Woche			
Wie viele Stunden pro Woche (im Jahresdurchschnitt 2018) wenden Sie für dieses Ehrenamt in der Bürgerstiftung auf? Bzw. wie viele Stunden pro Woche (im Jahresdurchschnitt 2018) wenden Sie für dieses Hauptamt in der Bürgerstiftung auf?			
Zeitlicher Aufwand bei Ihnen: Wie viele Stunden pro Woche (im Jahresdurchschnitt 2018) wenden Sie persönlich für Bürokratieerfüllung in der Bürgerstiftung auf?			
	Engagement	Bürokratie	Verhältnis
Vorstandsvorsitzende/r	13,90 h	3,71 h	26,67 %
Vorstandsmitglied	7,39 h	5,13 h	69,32 %
ehrenamtliche/r Geschäftsführer/in	10,06 h	4,40 h	43,74 %
für die Bürgerstiftung von seinem Arbeitgeber „freigestellter“ Geschäftsführer	25,00 h	10,00 h	40,00 %
hauptamtliche/r Geschäftsführer/in	19,00 h	7,70 h	40,53 %
Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019			

Tabelle 5: Engagementzeit pro Jahr

Wie viele Stunden pro Woche (im Jahresdurchschnitt 2018) wenden Sie für dieses Ehrenamt in der Bürgerstiftung auf? Bzw. wie viele Stunden pro Woche (im Jahresdurchschnitt 2018) wenden Sie für dieses Hauptamt in der Bürgerstiftung auf? Hochrechnung auf alle Vorstände und Geschäftsführer der Bürgerstiftungen in Deutschland

	Engagementzeit pro Person	Anzahl Personen	Summe
Vorstandsvorsitzende/r	13,90 h	408 ⁽¹⁾	5.671 h
Vorstandsmitglied	7,39 h	1.338 ⁽²⁾	9.887 h
ehrenamtliche/r Geschäftsführer/in	10,06 h	72 ⁽³⁾	724 h
hauptamtliche/r Geschäftsführer/in	19,00 h	22 ⁽⁴⁾	418 h
Engagementstunden gesamt Führungskräfte Bürgerstiftungen pro Woche			16.701 h
Engagementstunden gesamt Führungskräfte Bürgerstiftungen Jahr 2018			868.469 h

Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019:

⁽¹⁾ Report Bürgerstiftungen 2018, ⁽²⁾ Umfrage Gremien 2017, ⁽³⁾ CRM Datenbank Stiftung Aktive Bürgerschaft 2019,

⁽⁴⁾ Umfrage Hauptamt 2016

Tabelle 6: Bürokratiezeit pro Jahr			
Zeitlicher Aufwand bei Ihnen: Wie viele Stunden pro Woche (im Jahresdurchschnitt 2018) wenden Sie persönlich für Bürokratieerfüllung in der Bürgerstiftung auf? Hochrechnung auf alle Vorstände und Geschäftsführer der Bürgerstiftungen in Deutschland			
	Bürokratiezeit pro Person	Anzahl Personen	Summe
Vorstandsvorsitzende/r	3,71 h	408 ⁽¹⁾	5.671 h
Vorstandsmitglied	5,13 h	1.338 ⁽²⁾	9.887 h
ehrenamtliche/r Geschäftsführer/in	4,40 h	72 ⁽³⁾	724 h
hauptamtliche/r Geschäftsführer/in	7,70 h	22 ⁽⁴⁾	418 h
Bürokratiestunden gesamt Führungskräfte Bürgerstiftungen pro Woche			8.863 h
Bürokratiestunden gesamt Führungskräfte Bürgerstiftungen Jahr 2018			460.918 h
Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019			
⁽¹⁾ Report Bürgerstiftungen 2018, ⁽²⁾ Umfrage Gremien 2017, ⁽³⁾ CRM Datenbank Stiftung Aktive Bürgerschaft 2019, ⁽⁴⁾ Umfrage Hauptamt 2016			

Tabelle 7: Engagementzeit und Bürokratiezeit pro Jahr		
Wie viele Stunden pro Woche (im Jahresdurchschnitt 2018) wenden Sie für dieses Ehrenamt in der Bürgerstiftung auf? Bzw. wie viele Stunden pro Woche (im Jahresdurchschnitt 2018) wenden Sie für dieses Hauptamt in der Bürgerstiftung auf? Zeitlicher Aufwand bei Ihnen: Wie viele Stunden pro Woche (im Jahresdurchschnitt 2018) wenden Sie persönlich für Bürokratieerfüllung in der Bürgerstiftung auf? Gesamtstundenzahl aller Vorstände und Geschäftsführer		
Engagementzeit und Bürokratiezeit	Stunden	Anteil
Engagementstunden 2018 (Führungskräfte alle)	868.469	100%
Bürokratiestunden 2018 (Führungskräfte alle)	460.918	53,08%
Engagementstunden 2018 (Führungskräfte nur Ehrenamt)	846.733	100%
Bürokratiestunden 2018 (Führungskräfte nur Ehrenamt)	452.109	53,40%
Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019		

Tabelle 8: Bürokratiekosten	
Finanzieller Aufwand insgesamt: Auf welche Summe (in Euro) beliefen sich geschätzt die finanziellen Ausgaben Ihrer Bürgerstiftung (Gebühren, anteilige Personalkosten usw.) für die Bürokratieerfüllung Ihrer Bürgerstiftung im Jahr 2018?	
Absolut	237.516 EUR
Durchschnitt	3.253,64 EUR
Median	500 EUR
Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019	

Tabelle 9: Bürokratie vor 5 Jahren	
Rückblick: Vor fünf Jahren war der Bürokratieaufwand im Ehrenamt im Vergleich zu heute:	
viel größer	1%
größer	5%
gleich	26%
geringer	57%
viel geringer	11%
Gesamt	100%
Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019	

Tabelle 10: Bürokratie in 5 Jahren	
Ausblick: In fünf Jahren wird der Bürokratieaufwand im Ehrenamt im Vergleich zu heute:	
viel größer	6%
größer	64%
gleich	30%
geringer	0%
viel geringer	0%
Gesamt	100%
Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019	

Tabelle 11: Bürokratie für notwendig	
Staatliche Bürokratie darf auch vor gemeinnützigen Organisationen nicht Halt machen.	
stimme sehr zu	7%
stimme zu	25%
teils teils	55%
stimme nicht zu	11%
stimme überhaupt nicht zu	2%
Gesamt	100%
Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019	

Tabelle 12: Bürokratie ist Belastung

Staatliche Bürokratie ist eine Belastung für das Ehrenamt.

stimme sehr zu	22%
stimme zu	52%
teils teils	23%
stimme nicht zu	3%
stimme überhaupt nicht zu	0%
Gesamt	100%

Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019

Tabelle 13: Bürokratie ist Missachtung

Das Ausmaß an staatlicher Bürokratie empfinde ich als Missachtung ehrenamtlichen Engagements.

stimme sehr zu	15%
stimme zu	17%
teils teils	31%
stimme nicht zu	31%
stimme überhaupt nicht zu	5%
Gesamt	100%

Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019

Tabelle 14: Ursachen der Bürokratiebelastung

Bitte nennen Sie uns stichwortartig bis zu drei Beispiele von Bürokratie, die Ihr Engagement in der Bürgerstiftung am meisten belasten?

DSGVO/Datenschutz	26,2 %
Finanzamt/Steuern	19,9 %
Stiftungsaufsicht/Gemeinnützigkeit	15,2 %
Buchhaltung/Jahresabschluss	10,5 %
LEI Code Rechtsträger-Kennung	7,9 %
Transparenzregister/Geldwäsche	6,3 %
Umfragen/Statistiken	3,7 %
Öffentliche Fördermittel	2,6 %
Veranstaltungen	2,1 %
Personal/Arbeitsrecht	2,1 %
Sonstiges (z. B. Versicherung, Spendenquittungen, Gema, Gremienprotokolle, Glücksspielrecht)	3,7 %
Stiftung Aktive Bürgerschaft: Bürokratie-Barometer Bürgerstiftungen 2019	

6. Literatur

Bundesministerium der Finanzen: Steuerliche Maßnahmen zur Förderung der Hilfe für Flüchtlinge; Verlängerung des zeitlichen Anwendungsbereichs des BMF-Schreibens vom 22. September 2015 (BStBl I, S. 745)

Priemer, Jana/Krimmer, Holger/Labigne, Anaël: Vielfalt verstehen. Zusammenhalt stärken. ZiviZ-Survey 2017. Essen 2017

Robert Bosch Stiftung (Hrsg.): Zukunft des Stiftens. Studie von Roland Berger Strategy Consultants im Auftrag der Robert Bosch Stiftung. Stuttgart 2014

Stiftung Aktive Bürgerschaft (Hrsg.): Presse-Information "Bürgerstiftungen wollen Gesellschaft gestalten, nicht Bürokratie verwalten" vom 16.05.2019

Stiftung Aktive Bürgerschaft (Hrsg.): Report Bürgerstiftungen 2018. Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen. Berlin 2018

Stiftung Aktive Bürgerschaft (Hrsg.): Report Bürgerstiftungen. Fakten und Trends 2019. Berlin 2019

Stiftung Aktive Bürgerschaft (Hrsg.): Hauptamtliche in Bürgerstiftungen. Übersicht und Beispiele. Berlin 2019

Stiftung Aktive Bürgerschaft (Hrsg.): bürgerAktiv Magazin 2019. Berlin 2019

Stiftung Aktive Bürgerschaft (Hrsg.): Diskurs Bürgerstiftungen. Was Bürgerstiftungen bewegt und was sie bewegen. Berlin 2013

STIFTUNG **AKTIVE BÜRGERSCHAFT**

Gutes besser tun: Die Stiftung Aktive Bürgerschaft ist das Kompetenzzentrum für Bürgerengagement der Genossenschaftlichen FinanzGruppe Volksbanken Raiffeisenbanken. www.aktive-buergerschaft.de