



**N i e d e r s c h r i f t**  
**über die 8. - öffentliche - Sitzung**  
**der Enquetekommission „Rahmenbedingungen für das**  
**ehrenamtliche Engagement verbessern“**  
**am 16. Dezember 2020**  
**Hannover, Landtagsgebäude**

Tagesordnung:	Seite:
1. <b>Ausführungen zum Steuerrecht durch Kommissionsmitglied Herrn Prof. Dr. Sebastian Unger</b> .....	3
2. <b>Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen der schriftlichen Anhörung zu Ziffer 4 des Einsetzungsbeschlusses (Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes)</b> <i>Vorstellung durch die wissenschaftliche Begleitung</i> .....	17
3. <b>Abstimmung und gegebenenfalls Beschlussfassung zur weiteren Zeitplanung</b> .....	19
<i>Verschiedenes/Internetauftritt der Kommission</i> .....	19
4. <b>Anmerkungen der wissenschaftlichen Begleitung</b> .....	21

**Anwesend:****Mitglieder der Kommission:**

Mitglieder des Landtags:

1. Abg. Petra Tiemann (SPD), Vorsitzende
2. Abg. Rüdiger Kauroff (SPD)
3. Abg. Dunja Kreiser (SPD)
4. Abg. Ulrich Watermann (i. V. d. Abg. Kerstin Liebelt) (SPD)
5. Abg. Bernd Lynack (SPD)
6. Abg. Hanna Naber (SPD)
7. Abg. Rainer Fredermann (CDU), per Videokonferenztechnik zugeschaltet,
8. Abg. Eike Holsten (CDU)
9. Abg. Veronika Koch (CDU), per Videokonferenztechnik zugeschaltet
10. Abg. Frank Oesterhelweg (CDU)
11. Abg. Marcel Scharrelmann (CDU), per Videokonferenztechnik zugeschaltet
12. Abg. Jörn Schepelmann (CDU)
13. Abg. Volker Bajus (GRÜNE)
14. Abg. Thomas Brüninghoff (FDP), per Videokonferenztechnik zugeschaltet

Externe Sachverständige:

Karl-Heinz Banse (per Videokonferenztechnik zugeschaltet),  
Dr. Florian Hartleb (per Videokonferenztechnik zugeschaltet),  
Falk Hensel,  
André Kwiatkowski (per Videokonferenztechnik zugeschaltet),  
Insa Lienemann,  
Marion Overmöhle-Mühlbach (per Videokonferenztechnik zugeschaltet),  
Jens Risse (per Videokonferenztechnik zugeschaltet),  
Prof. Dr. Sebastian Unger (per Videokonferenztechnik zugeschaltet),  
Prof. Dr. Joachim Winkler (per Videokonferenztechnik zugeschaltet).

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrat Biela,  
Regierungsrat Martin,  
Herr Dr. Micus (wissenschaftliche Begleitung),  
Herr Deycke (wissenschaftliche Begleitung).

Niederschrift:

Regierungsdirektor Heuer, Stenografischer Dienst.

**Sitzungsdauer:** 13.35 Uhr bis 15.12 Uhr.

Tagesordnungspunkt 1:

### **Ausführungen zum Steuerrecht durch Kommissionsmitglied Herrn Prof. Dr. Sebastian Unger**

Prof. Dr. Sebastian Unger: Ich hatte den Auftrag, zum Steuerrecht bzw. zu den steuerrechtlichen Rahmenbedingungen zu berichten.

Ich habe mir, um das Thema zu gliedern, zwei große Punkte vorgenommen, nämlich zum einen die Frage, wie die ehrenamtlich Tätigen, die Zahlungen erhalten, besteuert werden. Wie behandeln wir diese Zahlungen steuerrechtlich?

Zum anderen werde ich mich der Frage zuwenden, wie die gemeinnützigen Organisationen, also die Organisationen steuerrechtlich behandelt werden, die ehrenamtlich Tätige beschäftigen.

Das sind die beiden Themen, die wir schon diskutiert haben und die auch in den uns bisher vorliegenden Stellungnahmen angesprochen werden. Ich werde mich in meinen Ausführungen ein wenig daran orientieren, was schon vorgeschlagen worden ist und worüber wir in der Kommission mit Blick auf den Abschlussbericht diskutieren sollten.

Zunächst also zu der Frage der Besteuerung ehrenamtlich Tätiger, also zu der Frage, wie sie Zahlungen - Aufwandsentschädigungen etc. - zu versteuern haben und welche Regelungen und vielleicht auch Probleme es hier gibt.

Dazu möchte ich zwei Punkte vorwegschicken, die aus meiner Sicht wichtig sind, um beurteilen zu können, ob und inwieweit es zulässig und vielleicht auch sinnvoll ist, die Regelungen zu verbessern und insbesondere die Steuerfreibeträge zu erhöhen.

Ausgangspunkt ist, dass Zahlungen an ehrenamtlich Tätige unabhängig davon, wie sie bezeichnet werden, ob man also etwa von Aufwandsentschädigungen oder Vergütungen spricht, grundsätzlich steuerpflichtig sind. Jede Einnahme, die einer Einkunftsart im Sinne des Einkommensteuergesetzes zugeordnet werden kann, ist steuerpflichtig. Das sind bei ehrenamtlich Tätigen entweder Einkünfte aus selbstständiger oder aus nicht selbstständiger Tätigkeit, je nachdem, ob die oder der ehrenamtlich Tätige selbstständig tätig ist oder aber wie ein Arbeitnehmer dauerhaft beschäftigt wird und unselbstständig tätig ist.

Diese Einkünfte müssen versteuert werden. Das ist ein wichtiger Ausgangspunkt. Anderenfalls müssten wir uns der Frage nach steuerrechtlichen Konsequenzen nicht stellen.

Die zweite Prämisse ist, dass das Verfassungsrecht der Frage, ob diese Einkünfte besteuert werden, nicht ganz neutral gegenübersteht. Das Verfassungsrecht beinhaltet ein Gebot der gleichmäßigen Besteuerung aller nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit. Das ist das Fundamentalprinzip unseres Steuerrechts. Abgesehen davon, dass man seine Einkommensteuererklärung im Detail richtig ausfüllen muss, ist das das Wichtigste, was man im Einkommensteuerrecht verstehen muss. Besteuert werden alle nach Maßgabe ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit, und dies geschieht auch gleichmäßig. Die gesamten Einkünfte müssen besteuert werden, und von dem, was besteuert wird, darf nur das abgezogen werden, was diejenigen, die besteuert werden, letztendlich nicht zur Verfügung haben, weil sie es entweder brauchen, um überhaupt zu existieren - Stichwort: „Existenzminimum“ - oder weil sie es benötigen, um überhaupt erst die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sie Geld verdienen können - Stichwort: „Werbungskosten“ oder bei Selbstständigen „Betriebsausgaben“.

Ganz klassisch sind die Kosten für den Weg zur Arbeits- oder Tätigkeitsstätte. Dies kann von der Steuer abgezogen werden, weil das Geld zunächst einmal ausgegeben werden muss, um überhaupt Geld verdienen zu können, und das Geld nicht zur freien Verfügung steht.

Das, was danach übrig bleibt, muss aus verfassungsrechtlichen Gründen grundsätzlich der Steuer unterworfen werden, damit alle gleichmäßig nach Maßgabe ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit besteuert werden.

Vor diesem Hintergrund müssen wir die Besteuerung der ehrenamtlich Tätigen sehen. Es gibt für ehrenamtlich Tätige Vergünstigungen. Es gibt Durchbrechungen des Grundsatzes, dass alles das, was sie bekommen, tatsächlich besteuert werden muss. Diese Durchbrechungen enthält das geltende Steuerrecht in § 3 des Einkommensteuergesetzes. Dabei geht es um Steuerbefreiungen. Hier kann man zwei große Blöcke unterscheiden, nämlich zum einen den Block des kommunalen Ehrenamtes und zum anderen den Block aller anderen ehrenamtlich Tätigen.

Der Unterschied besteht vor allem darin, dass der Gesetzgeber Zahlungen, die kommunal ehrenamtlich Tätige erhalten, nur insoweit steuerfrei stellt bzw. steuerfrei behandelt, als ihnen tatsächlich Aufwand zugrunde liegt. Der Gesetzgeber sagt also im Prinzip: Wenn ihr eine Entschädigung für die Wahrnehmung des kommunalen Ehrenamtes bekommt, dann müsst ihr diese Entschädigung nicht versteuern, aber nur insoweit, als dem tatsächlich Aufwendungen gegenüberstehen, wie etwa für Fahrten etc.

Damit man die Zahlungen nicht erst in der Steuererklärung angeben muss, um den Aufwand dann nachträglich abziehen zu können, erleichtert der Gesetzgeber das Ganze, indem er bestimmt hat, dass die Einkünfte, die für die Wahrnehmung des kommunalen Ehrenamtes gezahlt werden, in dem Umfang, in dem ihnen Aufwand gegenübersteht, nicht der Steuer unterworfen, sondern sofort steuerfrei gestellt werden.

Den Aufwand im Einzelnen anzugeben und nachzuweisen, ist recht aufwändig. Deshalb gibt es Vereinfachungsregelungen: grundsätzlich für das kommunale Ehrenamt außerhalb von Mandatstätigkeit 200 Euro pro Monat. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass 200 Euro im Monat dem typischen Aufwand entsprechen. Einer Aufwandsentschädigung von 200 Euro im Monat stehen typischerweise 200 Euro gegenüber. Diese 200 Euro pro Monat können steuerfrei behandelt werden, was im Ergebnis auf 2 400 Euro im Jahr hinausläuft, die im Fall des kommunalen Ehrenamtes als steuerfrei behandelt werden.

Etwas anders stellt sich dies im Fall der kommunalen Mandatstätigkeit dar. Hier gibt es einen Begriff, der total aus der Zeit gefallen ist. Da er aber überall verwendet wird, benutze auch ich ihn. Der Ratsherrenenerlass trifft Regelungen abweichend von den allgemeinen Regelungen und bringt zum Ausdruck, bei welchen Zahlungen es sich um Aufwandsentschädigungen handelt, die als steuerfrei behandelt werden können. Wichtig ist, dass im Fall der kommunalen Mandatstätigkeit die Aufwandsentschädigungen, die gezahlt werden, nur insoweit als steuerfrei behandelt werden dürfen, als der Gesetzgeber und insbesondere die Vereinfachungsregelungen davon ausgehen, dass die Entschädigungen tatsächlich für Aufwand gezahlt werden, und in dieser Höhe können sie als steuerfrei behandelt werden.

Das zum kommunalen Ehrenamt. Sicherlich werden nachher noch Fragen kommen, inwieweit

Vereinfachungsmöglichkeiten bestehen. Im Großen und Ganzen habe zumindest ich die Diskussion bislang nicht so wahrgenommen, dass übermäßige Kritik im Raum steht; vielleicht abgesehen davon, dass die Sätze, die insbesondere im Ratsherrenenerlass geregelt sind, vielleicht erhöht werden könnten. Das Niedersächsische Finanzministerium hat noch im vergangenen Jahr darauf hingewiesen, dass die Sätze zuletzt 2009 - um 15 % - erhöht worden sind und eine weitere Erhöhung im Moment nicht in Aussicht steht und dass es keine Daten gebe, nach denen der tatsächliche Aufwand erheblich höher sei. Deshalb kann man nicht unbedingt damit rechnen, dass der Ratsherrenenerlass inflationsbedingt oder wie auch immer angepasst wird.

Lassen Sie uns den kommunalen Bereich verlassen und auf das sonstige Ehrenamt blicken. Hier gibt es im Wesentlichen zwei Regelungen, nämlich zum einen den Übungsleiterfreibetrag und zum anderen die allgemeine Ehrenamtspauschale. Hierbei handelt es sich um zwei unterschiedliche Regelungen im Einkommensteuergesetz. Diese sind etwas anders konstruiert, weil sie sich nicht darum scheren, ob den Zahlungen tatsächlich ein Aufwand gegenübersteht. Nach diesen Regelungen wird einem ehrenamtlich Tätigen, der entweder als Übungsleiter oder in einem anderen Bereich tätig ist, Steuerfreiheit seiner Einnahmen in bestimmter Höhe gewährt. Bislang waren dies 2 400 Euro im Jahr für Übungsleiter und 720 Euro im Jahr für sonstige ehrenamtlich Tätige.

Es interessiert überhaupt nicht, ob diesen Zahlungen Aufwand gegenüber steht, sondern der Gesetzgeber sagt: Wir gewähren euch Steuerfreiheit für diese Einnahmen in dieser Höhe. Ihr müsst nicht nachweisen - das muss auch nicht von irgendjemandem typischerweise zum Ausdruck gebracht werden -, dass ihr Aufwand wirklich in der Höhe habt.

Diese Steuerbefreiungen unterliegen einem erhöhten Rechtfertigungserfordernis. Einerseits erhalten diese Ehrenamtlichen zwar Geld, also etwa 2 400 Euro im Jahr für Übungsleitertätigkeit, andererseits werden diese Zahlungen aber in dem genannten Umfang von der Steuer freigestellt. Aus der Perspektive des Verfassungsrechtes stellt es eine Durchbrechung des Prinzips der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit dar, wenn einerseits die Leistungsfähigkeit um 2 400 Euro erhöht wird, während dieser Betrag andererseits aber nicht versteuert werden muss. Dies muss

gerechtfertigt werden und kann auch gerechtfertigt werden.

Das Bundesverfassungsgericht spricht hier von einer sogenannten Sozialzwecknorm. Dahinter steht, dass dadurch das Gemeinwohl gefördert wird, und deshalb kann so etwas gerechtfertigt werden. Aber - das ist ganz wichtig - das kann nicht in unbeschränkter Höhe gerechtfertigt werden. Wenn jemand im Nebenamt einen Gemeinwohlbeitrag erbringt und dafür 50 000 Euro erhält, dann kann das nicht insgesamt von der Steuer freigestellt werden.

Weil immer eine Rechtfertigung erbracht werden muss, muss man vorsichtig sein, wenn man darüber diskutiert, ob man die Sätze erhöhen kann. Erhöhungen sind letzten Endes nicht grenzenlos möglich.

In einem Papier aus Baden-Württemberg wird vorgeschlagen, den Übungsleiterfreibetrag auf 5 000 Euro und die Ehrenamtspauschale auf 1 000 Euro zu erhöhen. Man kann darüber diskutieren, ob sich das noch in dem Rahmen dessen bewegt, was zulässig ist. Das kann man sicherlich so oder auch anders sehen.

Wichtig ist, dass der Gesetzgeber das Ganze gerade reformiert. Heute Nachmittag behandelt der Bundestag den Tagesordnungspunkt „Jahressteuergesetz 2020“. Dabei geht es um genau diese Fragen. Die Übungsleiterpauschale soll auf 3 000 Euro erhöht werden und die Ehrenamtspauschale von bislang 720 Euro auf zukünftig 840 Euro. Es sind also Erhöhungen vorgesehen. Diese sind aber nicht irrsinnig hoch. Man kann vielleicht davon ausgehen, dass die Tür damit erst mal wieder geschlossen ist.

Vom Bundesrat war vorgeschlagen worden, Sachleistungen auf Grundlage einer sogenannten Ehrenamtskarte insgesamt von der Steuer zu befreien. Das hat der Bundestag nicht in den Gesetzentwurf aufgenommen. Das wird also nicht kommen.

Lassen Sie mich abschließend noch ein Thema erwähnen, das auch schon in Stellungnahmen zum Ausdruck gekommen ist und auch ehrenamtlich Tätige betrifft, aber nicht sonderlich viel mit den bisher erläuterten Steuerbefreiungen zu tun hat, nämlich auf das Problem der Zeitspende. Das ist ein Punkt, über den wir in der Kommission sicherlich diskutieren sollten, ob dies als Empfehlung im Abschlussbericht auftauchen sollte.

Dabei geht es um Varianten, bei denen man für ehrenamtliche Tätigkeit kein Geld bekommt, sondern die ehrenamtliche Tätigkeit unentgeltlich erbracht wird. In den Fällen, in denen Geld gezahlt wird, ist das Mittel der Wahl eine Steuerbefreiung, damit das Geld, das für die ehrenamtliche Tätigkeit gezahlt wird, nicht versteuert werden muss. In den Fällen, in denen aber kein Geld gezahlt wird, funktionieren solche Steuerbefreiungen nicht. Von daher könnte man überlegen, ob es möglich sein soll, Zeit zu spenden. Bei einer normalen Spende bekommt etwa ein Verein z. B. 100 Euro, und diese 100 Euro kann der Spender steuermindernd geltend machen. Genauso könnte überlegt werden, ob es möglich sein soll, einem gemeinnützigen Verein Zeit zu spenden - diese Zeit hat einen Wert - und diese Zeit dann in der Steuererklärung zum Abzug zu bringen.

Das war 2007 schon mal in der Diskussion. Damals hatte man vorgesehen, dass ehrenamtlich Tätige, die mindestens 20 Stunden pro Monat ehrenamtlich arbeiten, am Ende 300 Euro in der Steuererklärung als Zeitspende angeben können, um diese 300 Euro dann von der Steuerbemessungsgrundlage aus irgendwelchen anderen Einkünften abzuziehen. Das ist damals, 2007, nicht umgesetzt worden, ist aber bis heute in der Diskussion.

Überwiegend wird das abgelehnt, und zwar aus drei Gründen, über die wir sicherlich diskutieren sollten.

Grund eins ist, dass ein gewisser Widerspruch zum Wesen ehrenamtlicher Tätigkeiten besteht und möglicherweise falsche Anreize gesetzt werden.

Der zweite Grund ist, dass es möglicherweise zu einer Kommerzialisierung der ehrenamtlichen Tätigkeit kommen könnte.

Der dritte Grund sind Dokumentationsprobleme. Immer wieder wird darauf hingewiesen, dass Organisationen möglicherweise faktisch in eine Situation gebracht werden, in der sie gezwungen sind, Arbeit zu bescheinigen, die gar nicht erbracht worden ist, weil sie sonst möglicherweise keine Ehrenamtler bekommen können. Das mag so sein. Das mag nicht so sein. Das sind auch nicht unbedingt meine Argumente. Das sind aber die Argumente, die in der Diskussion vorgebracht werden.

Auf jeden Fall ist das aber ein Punkt, über den wir diskutieren sollten.

In der Übersicht für den Zwischenstand der Diskussion zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das ehrenamtliche Engagement ist eine solche Anregung mit einem Zeitkontingent von 500 Stunden aufgeführt. Wie gesagt: 2007 ging es um 20 Stunden im Monat, also um 240 Stunden im Jahr. Dafür war eine Spendenbescheinigung von 300 Euro vorgesehen. Sicherlich muss man darüber diskutieren, ob man das gut findet oder nicht, und man muss auch über die Effekte nachdenken, die so etwas haben könnte.

Dabei muss man immer auch wissen, dass das Bundesfinanzministerium, wenn es einen Referentenentwurf aufsetzt, immer einen Kassensturz macht. Es überlegt sich immer, was das den Steuerstaat kostet und ob wir uns das leisten können. Dann würde sicherlich auch überlegt, ob man an der Übungsleiterpauschale und der Ehrenamtspauschale dreht oder möglicherweise eine Zeitspende einführt. Das hängt sicherlich miteinander zusammen. 2007 hat man gesagt: Wir erhöhen die Übungsleiterpauschale und die Ehrenamtspauschale. Dafür gibt es aber keine Zeitspende. - Das war damals der Zivilgesellschaft jedenfalls wichtiger als die Möglichkeit der Zeitspende.

Ich möchte nun noch etwas zu den gemeinnützigen Organisationen sagen. Das haben wir in der vergangenen Woche bereits ansatzweise diskutiert. Das hat insofern mit ehrenamtlicher Betätigung zu tun, als es zwar nicht unmittelbar um die Ehrenamtler geht, aber um diejenigen, die ehrenamtlich Tätige beschäftigen, die den institutionellen, den organisatorischen Rahmen für die ehrenamtliche Tätigkeit bilden. Je besser es denen geht, je leichter sie es haben, desto leichter haben es am Ende dann auch die ehrenamtlich Tätigen oder desto bessere Rahmenbedingungen für das ehrenamtliche Engagement - darum geht es ja - bestehen.

Ich habe mich zunächst einmal an dem baden-württembergischen Papier orientiert, das wir in der vorletzten Woche angesprochen hatten. Darin ist eine Reihe von Punkten aus dem zur Diskussion stehenden Jahressteuergesetz, das heute in zweiter und dritter Lesung im Bundestag behandelt wird und dann am Freitag im Bundesrat verabschiedet werden soll, aufgenommen worden. Dabei geht es vor allem um drei Punkte, nämlich zum einen um die Erhöhung der Besteuerungs-

grenze für wirtschaftliche Betätigung auf 45 000 Euro. Das heißt, wer Einnahmen von weniger als 45 000 Euro erzielt, braucht sie nicht zu versteuern.

Zum anderen soll der Katalog gemeinnütziger Zwecke überarbeitet bzw. erweitert werden. Neu hinzu kommen sollen der Klimaschutz, die Unterhaltung und Pflege von Friedhöfen und Gedenkstätten nicht bestattungspflichtiger Kinder und Föten, die Ortsverschönerung sowie Freifunknetze.

Ich möchte einen Punkt nennen, der in dem Papier aus Baden-Württemberg genannt war, nicht aber in den Gemeinnützigkeitskatalog aufgenommen werden soll. Das betrifft eine Frage, die mir gestern noch mal zugespielt worden ist, nämlich die Frage nach Bürgerbussen und deren Gemeinnützigkeit.

Baden-Württemberg hatte vorgeschlagen, die Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen in ländlichen Räumen als gemeinnützigen Zweck aufzunehmen. Das ist, soweit ich informiert bin, im laufenden Verfahren nicht diskutiert worden und ist auch nicht in dem Gesetzentwurf vorgesehen.

Ein dritter großer Punkt betrifft die zeitnahe Mittelverwendung. Das ist für kleinere Vereine ein ziemliches organisatorisches Monstrum. Die entsprechende Regelung soll entschärft werden, und es war sogar in der Diskussion, sie ganz zu streichen. So ist es - aus meiner Sicht auch zu Recht - nicht gekommen. Diese Regelung gilt aber nur noch für Organisationen, die pro Jahr Einnahmen von mindestens 45 000 Euro haben. Sie müssen weiterhin das Gebot der zeitnahen Mittelverwendung beachten. Die anderen werden davon befreit. Das ist eine ganz erhebliche Erleichterung für kleinere zivilgesellschaftliche Organisationen.

Daneben gibt es noch einige andere Veränderungen, die im Zusammenhang mit der Aufgabe der Enquetekommission wahrscheinlich nicht allzu interessant sind.

Mit einer Sache beschäftige ich mich bereits sehr lange, und es wäre mir wichtig, dass wir darüber diskutieren und das vielleicht auch in den Abschlussbericht aufnehmen.

Aus meiner Sicht befindet sich das Gemeinnützigkeitsrecht - auch wenn es jetzt reformiert wird - nicht in guter Verfassung. Meines Erachtens hat es der Gesetzgeber wieder versäumt, das Gemeinnützigkeitsrecht endlich grundlegend zu re-

formieren und auf ein solides Fundament zu stellen.

Dazu muss man wissen, dass das Gemeinnützigkeitsrecht in seinen Grundstrukturen aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg stammt. Im Kern handelt es sich um Regelungen, die seit dem Zweiten Weltkrieg fortgeführt werden und in der Nachkriegszeit mehr oder weniger übernommen worden sind. Zwar ist immer wieder daran herumgedoktert worden, aber die Grundstrukturen sind unverändert geblieben.

Man kann sich an drei Fingern abzählen, dass die Regelungen wahrscheinlich nicht mehr für die Zivilgesellschaft im 21. Jahrhundert richtig sind. Zentrale Entwicklungen sind nicht berücksichtigt. Die Welt hat sich nun mal verändert, und deshalb müsste man grundlegend darüber nachdenken, wie das Gemeinnützigkeitsrecht reformiert werden könnte. Das hat der Gesetzgeber in dem laufenden Gesetzgebungsverfahren leider wieder nicht getan. Die laufende Legislaturperiode ist zumindest für solche Fragen tot. Man kann nur hoffen, dass diese Frage in der kommenden Legislaturperiode aufgenommen wird.

Zum Abschluss möchte ich Ihnen drei Punkte zurufen, die aus meiner Sicht dringend sind.

Erstens. Der Zweckkatalog in § 52 der Abgabenordnung ist ohnehin schon reines Chaos, ein absolutes Monster. In ihm stehen, wenn man das so liest, absurde Sachen. Vor allem sind all seine Regelungen nicht aufeinander abgestimmt. Das ist im Prinzip eine Wiese, auf der jeder etwas abgeladen hat, was er zufällig abladen konnte. Jetzt steht dort alles ungeordnet herum, hat kein System, und eigentlich versteht man das alles nicht.

Deshalb wäre es aus meiner Sicht dringend geboten, diesen Zweckkatalog grundlegend zu reformieren und sich Gedanken darüber zu machen, welche Zwecke eigentlich gefördert werden sollen und welche nicht.

Ich möchte Ihnen gern sagen, was meine Lösung wäre. Sie ist allerdings radikal. Meine Lösung wäre, den Katalog ganz zu streichen und „Gemeinnützigkeit“ mit „selbstloser, nicht extremistischer Betätigung“ gleichzusetzen und es damit der Zivilgesellschaft selbst zu überlassen, in einem Korridor ihre Zwecke zu definieren, aber nicht einfach von oben herab der Zivilgesellschaft vorzugeben, welche Zwecke der Staat für gemeinnützig hält. Denn Gemeinwohl wird immer im Prozess defi-

niert. Wenn ich der Zivilgesellschaft mit einem Zweckkatalog vorgebe, was das Gemeinwohl ist, verfehle ich einen wesentlichen Punkt von Zivilgesellschaft. Herr Paqué, ein FDP-Politiker und Professor für internationale Wirtschaft in Magdeburg, hat das mal auf den Punkt gebracht: Zivilgesellschaft als Entdeckungsverfahren. - Aber dieses Entdeckungsverfahren funktioniert nicht, wenn im Katalog alle Zwecke vorgegeben werden und dabei auch ganz viele Zwecke herausgelassen werden und es immer eines monströsen Gesetzgebungsverfahrens bedarf, um den Zweckkatalog zu erweitern.

Zweitens. Die politische Betätigung - darüber haben wir letzte Woche diskutiert - ist wieder nicht geregelt. Die Unsicherheit im dritten Sektor besteht fort. Dem liegt eine fundamentale Unsicherheit darüber zugrunde, was Zivilgesellschaft im 21. Jahrhundert ist. Deshalb müsste man sich zumindest mal darüber klar werden, wie sich das Gemeinnützigkeitsrecht zur politischen Betätigung verhält. Das müsste man mit offenem Ergebnis diskutieren. Man muss das auf jeden Fall diskutieren und kann nicht so tun, als sei die Zivilgesellschaft nicht politisch, sondern nur ein reiner Dienstleister, der den Staat entlastet. Das ist aus meiner Sicht völlig falsch.

Damit hängt ein dritter Punkt zusammen. Wir haben in den vergangenen mehr als 20 Jahren im öffentlichen Sektor, aber auch im privaten Sektor einen Transparenzboom erlebt. Transparenz ist ein Megatrend; vor allem auf staatlicher Ebene, aber auch auf privater Ebene. Das ist am Gemeinnützigkeitsrecht völlig vorbeigegangen. Bis heute gibt es keine Transparenzvorgaben für zivilgesellschaftliche Organisationen.

Vor dem Hintergrund, dass Organisationen, die gemeinnützig sind, mittelbar über Steuergelder verfügen, sollte man schon mal darüber nachdenken, ob nicht zumindest in gewissem Umfang Transparenzvorgaben sinnvoll wären. Das mag nicht jedem gefallen. Und das ist hier vielleicht auch nicht der richtige Ort, weil es dabei nicht unbedingt um eine Verbesserung der Rahmenbedingungen geht. Vielleicht würden sich die Rahmenbedingungen sogar verschlechtern, wenn zu den gesamten organisatorischen Vorgaben jetzt auch noch Transparenzpflichten hinzukämen. Aber aus meiner Sicht ist das wichtig und kann der Zivilgesellschaft eher helfen, als dass es ihr schadet. Das sieht man auch daran, dass es auch heute schon in der Zivilgesellschaft Transparenz-

initiativen gibt und sich die Zivilgesellschaft von sich aus transparent organisiert.

Das sind die drei Punkte, die ich gern im Abschlussbericht wiederfinden würde.

Abg. **Rainer Fredermann** (CDU): Vielen Dank für Ihre sehr ausführlichen Ausführungen. Ich habe gleichwohl noch einige Fragen.

Sind die Erstattungen von Fahrtkosten, die die Ratsmitglieder erhalten, steuerpflichtig?

Im Ratsherrenenerlass gibt es Unterschiede. Ich hatte diese Frage in einer der letzten Sitzungen schon an das Finanzministerium gerichtet. Warum gibt es Unterschiede bei den Höchstbeträgen zwischen Städten und Landkreisen? Die Kreisratsmitglieder aus Kreisen mit mehr als 450 000 Einwohnern sind nach dem Ratsherrenenerlass schlechter gestellt als die Ratsmitglieder aus vergleichbar großen Städten.

Einige ehrenamtliche kommunale Mandatsträger sind in mehreren Gremien tätig. Werden die Freibeträge dabei pro Gremium betrachtet, oder wird das zusammengezogen?

Wir haben öfter die Diskussion - gerade kürzlich erst in der Anhörung zum Brandschutzgesetz - über Rentenpunkte für ehrenamtliche Tätigkeit.

Prof. **Dr. Sebastian Unger**: Ich muss als Vorbehalt vorwegschicken, dass ich kein Steuerberater bin, sondern die Dinge wissenschaftlich betrachte. Deshalb bin ich bei solchen kleinteiligen Fragen sicherlich nicht immer der richtige Ansprechpartner. Ihre Fragen kann ich allerdings, mit Ausnahme der Frage nach den Rentenpunkten, beantworten. Ich bin Jurist, aber kein Sozialrechtler. Deshalb kann ich zum Sozialrecht nicht sonderlich viel sagen. Aber zu den anderen drei Fragen kann ich etwas sagen.

Zunächst zu den Fahrtkosten. In dem Ratsherrenenerlass gibt es eine Regelung, wonach die Fahrtkosten, wenn sie erstattet werden, zum Aufwand gerechnet werden. Das ist Aufwand, und die Erstattungen dafür sind steuerfrei, aber nur, wenn der Aufwand im Einzelnen nachgewiesen ist. Wenn ich als Ratsmitglied die Fahrtkosten im Einzelnen nachweise und dafür eine Erstattung bekomme, wird das als Aufwand anerkannt und erhöht den Betrag meiner Entschädigung, die ich bekomme -einschließlich der Fahrtkostenerstattung -, der als steuerfrei behandelt wird.

Anders verhält sich dies, wenn die Reisekosten pauschal erstattet werden. Wenn ich eine pauschale Reisekostenerstattung bekomme, ohne irgendetwas nachweisen zu müssen, ist sie in die Beträge einzubeziehen, die im Ratsherrenenerlass ausgewiesen werden.

Zusammengefasst: Wenn der Aufwand einzeln nachgewiesen wird und ich dafür eine Erstattung bekomme, kann ich sie auf die Pauschalbeträge draufrechnen. Wird der Aufwand pauschal erstattet, besteht diese Möglichkeit nicht. Dann ist die Erstattung in dem Pauschalbetrag enthalten.

Das ist mittlerweile durch zahlreiche gerichtliche Entscheidungen abgesichert. Das wird man vorerst nicht ändern können. Das macht vielleicht auch Sinn, weil man nämlich verhindern will, dass durch pauschale Reisekostenerstattungen die Pauschalbeträge unterlaufen werden, indem sehr hohe pauschale Reisekostenerstattungen gezahlt werden und damit versucht wird, die Pauschalbeträge künstlich zu erhöhen.

Zu Ihrer Frage nach Unterschieden im Ratsherrenenerlass. Ich kann Ihnen im Prinzip nur zustimmen, dass Widersprüche bestehen. Der Ratsherrenenerlass ist kein Gesetz, sondern dabei handelt es sich im Prinzip um eine Abstimmung zwischen den Finanzministerien der Länder. Man müsste vielleicht darauf dringen - das wäre möglicherweise ein Punkt für den Abschlussbericht -, den Ratsherrenenerlass auf Widersprüche und Inkonsistenzen zu durchleuchten. Ich muss zugeben, dass ich mir den Ratsherrenenerlass nicht im Detail angeschaut habe. Das müsste man vielleicht mal screenen, und man müsste vielleicht gucken, wo Probleme sind. Das ist mit Sicherheit nicht der Weisheit letzter Schluss.

Das Problem besteht darin, dass man den Ratsherrenenerlass nicht einfach auf niedersächsischer Ebene ändern kann. Der Ratsherrenenerlass ist zwischen den Landesfinanzministerien abgestimmt. Dementsprechend müsste man auf Bundesebene - zumindest auf Ebene aller Bundesländer - ein einigermaßen großes Rad drehen.

Eine Person, die mehreren Gremien angehört, erhält auch mehrere Pauschalbeträge, sodass sich die Pauschalbeträge addieren.

Abg. **Rainer Fredermann** (CDU): Meine Frage zielte nicht darauf, ob man die Beträge jeweils bekommt, sondern sie zielte auf die steuerliche Behandlung. Wenn ich mehreren Gremien ange-

höre, liege ich irgendwann über den Freibeträgen, wobei ich meine Freizeit aber auf unterschiedliche Blöcke aufteile.

**Prof. Dr. Sebastian Unger:** Wenn Sie zwei Gremien angehören, bekommen Sie natürlich eine doppelte Aufwandsentschädigung. Aber Sie können die Freibeträge, die Ihnen im Ratsherrenerslass eingeräumt werden, für unterschiedliche Tätigkeiten, also mehrfach, in Anspruch nehmen, weil praktisch für jede Tätigkeit ein eigener Freibetrag gewährt wird. Sie bekämen, wenn Sie zwei Gremien angehören, doppelte Aufwandsentschädigungen, aber auch zweimal Freibeträge; möglicherweise in unterschiedlicher Höhe, je nachdem, was der Ratsherrenerslass für die konkrete Konstellation vorsieht.

**Abg. Volker Bajus (GRÜNE):** Vielen Dank für die vielen Informationen. Über einiges hatten wir schon gesprochen, anderes war heute neu.

Mich interessiert Folgendes. Sie haben gesagt, dass sich gerade in dieser Woche das Jahressteuergesetz in der abschließenden Beratung befindet. Das Jahressteuergesetz kommt ja, wie der Name schon sagt, jedes Jahr. Sie haben Ihren Pessimismus zum Ausdruck gebracht und gesagt, dass Sie nicht sehen, dass man das Thema der Steuerfreibeträge im nächsten Jahr wieder platzieren könne, weil man sich in diesem Jahr damit intensiver beschäftigt hat. Es wäre nett, wenn Sie das erläutern könnten.

Ich habe nicht ganz verstanden, wann der Übungsleiterfreibetrag und wann die Ehrenamts-pauschale zum Einsatz kommen. Ich habe den Eindruck, dass die Übungsleiterpauschale, die ja etwas großzügiger ist, nicht nur für die gemeinnützigen Zwecke, wie wir sie kennen, genutzt wird. Aus der Praxis weiß ich, dass sogar die Landesschulbehörde für Hilfskräfte an den Schulen, die dort nebenberuflich tätig werden, die Übungsleiterpauschale nutzt, um einen zusätzlichen finanziellen Anreiz zu schaffen. Ich habe aber das Gefühl, dafür ist die Übungsleiterpauschale nicht wirklich gedacht. Mir ist unklar, ob der Übungsleiterfreibetrag wirklich der Gemeinnützigkeit dient. Wozu ist er gut? Macht es nicht Sinn, dass stärker miteinander zu kombinieren?

Von allen Fraktionen kam der Wunsch, die Rats-tätigkeit und die Kreistagstätigkeit komplett steuerfrei zu stellen. Dieser Zahn wurde uns vom Finanzministerium mit dem Hinweis gezogen, das

habe steuersystematische Gründe. So habe ich auch Sie verstanden.

Es helfen die pauschalen Freibeträge. Dann muss man über die Höhe des Gesamtbetrages reden.

Ich glaube, es gibt aber auch noch ein anderes Ärgernis. Für Menschen, die ihre Steuererklärung selbst machen können, weil sie „nur“ Angestellte sind, wird es kompliziert, wenn sie im Zusammenhang mit dem kommunalen Mandat dann auch noch in dem Aufsichtsrat einer kommunalen Firma sitzen. Welche Möglichkeiten sehen Sie hier? Könnte es nicht pauschale Besteuerungen geben, sodass man nicht in die Situation kommt, sich auch noch besonders mit den steuertechnischen Fragen beschäftigen zu müssen, was diejenigen, die ein solches Mandat ehrenamtlich und nebenbei ausüben, zusätzlich belastet. Ich persönlich habe das als wirklich unangenehm empfunden, als ich vor vielen Jahren mal mit dem kommunalen Mandat angefangen habe und mich dann auch noch mit Steuerfragen beschäftigen musste.

**Prof. Dr. Sebastian Unger:** In der Tat wird es im nächsten Jahr ein neues Jahressteuergesetz geben, und man hätte sich vielleicht auch gewünscht, dass die Diskussion über Ehrenamt und Gemeinnützigkeit nicht im Zusammenhang mit dem Jahressteuergesetz geführt worden wäre, sondern dass für diese Fragen ein eigenes Gesetz erarbeitet worden wäre. Das hat uns das Bundesfinanzministerium vor zwei oder drei Jahren bereits versprochen, und das steht auch im Koalitionsvertrag. Dazu ist es aber nie richtig gekommen. Vielmehr ist das jetzt am Ende noch in das Jahressteuergesetz eingebaut worden. Andernfalls wäre das möglicherweise gar nichts mehr geworden.

Was die konkrete Frage betrifft, ob man die Freibeträge bzw. Pauschalen nicht im nächsten Jahr noch mal anpassen könnte, so wäre das in jedem Jahr möglich. Möglicherweise gibt es im kommenden Jahr eine andere Konstellation im Bund und auch einen anderen Bundesfinanzminister. Dann sieht möglicherweise alles ganz anders aus.

Nach meiner Erfahrung werden solche Freibeträge oder Pauschalen allerdings sehr selten jährlich angepasst. Immer wieder wird geltend gemacht: Das haben wir gerade erst angepasst. - Und der Bundesfinanzminister hat natürlich immer fiskalische Interessen. Er muss ausrechnen, ob das al-

les hinkommt, ob das mit dem Haushalt funktioniert, ob man höhere Steuern braucht und ob man eine Erhöhung von Freibeträgen in Kauf nehmen kann.

Die Erfahrung lehrt aber, dass solche Pauschalen kaum jährlich angepasst werden, sondern dass bis zu der nächsten Anpassung immer ein gewisser Zeitraum vergeht und Anpassungen mit der Begründung: „Wir haben doch gerade erst eine Anpassung vorgenommen“, beiseitegeschoben werden. Dem Gesetzgeber steht es aber natürlich völlig frei, jederzeit anzupassen. Das könnte er im Prinzip auch morgen wieder tun. Meine Erfahrung sagt mir aber, dass das nur in bestimmten Abständen geschieht, und diese sind eher groß als klein.

Am Ende wird jeder Finanzminister gucken müssen, wie er vor dem Hintergrund der Prognose hinsichtlich der Steuereinnahmen zu einem Ergebnis kommt, das für ihn tragbar ist. Er kann nicht alles gewähren, sondern muss schauen, wo steuerliche Erleichterungen gewährt werden können und wo nicht.

Was die Gemeinnützigkeitsreform angeht, so betragen die Zeiträume, in denen Veränderungen vorgenommen werden, eher zehn Jahre als ein Jahr. Viele Punkte sind unerledigt, und über viele Punkte wird weiter diskutiert. Das war auch 2007 bei der letzten größeren Reform des Gemeinnützigkeitsrechts ebenso. Mittlerweile sind 13 Jahre vergangen, bis etwas passiert ist. Man muss schauen, wie das weitergeht.

Was den Übungsleiterfreibetrag anbelangt, so geht es in § 3 Nr. 26 des Einkommensteuergesetzes um zwei Sachverhalte. Die Nr. 26 bezieht sich nicht nur auf Einnahmen aus nebenberuflichen Tätigkeiten als Übungsleiter, sondern auch auf Einnahmen aus nebenberuflichen Tätigkeiten als Ausbilder, Erzieher, Betreuer oder vergleichbaren nebenberuflichen Tätigkeiten usw. Abgestellt wird darauf, dass diese nebenberuflichen Tätigkeiten im Dienst oder im Auftrag einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, also - vereinfacht gesagt - im Auftrag der öffentlichen Hand, oder im Auftrag einer Einrichtung zur Förderung gemeinnütziger, mildtätiger oder kirchlicher Zwecke ausgeübt wird.

Bei dem Fall, den Sie, Herr Bajus beschrieben haben, ging es wahrscheinlich um eine staatliche Schule. Das wäre dann eine nebenberufliche Tä-

tigkeit sozusagen im Auftrag der öffentlichen Hand.

Ich darf dazu ein Beispiel bringen. Ich selber korrigiere Klausuren im Staatsexamen für das Landesjustizprüfungsamt in Hamm in Nordrhein-Westfalen. Auch dafür bekomme ich praktisch den Übungsleiterfreibetrag, weil ich eine Tätigkeit nach § 3 Nr. 26 ausübe, und zwar nicht im Auftrag einer gemeinnützigen Organisation, sondern im Auftrag des Staates. Auch das fällt unter § 3 Nr. 26 des Einkommensteuergesetzes.

Die Ehrenamtspauschale ist in § 3 Nr. 26 a geregelt. Auch dabei gibt es zwei Varianten: im Auftrag des Staates oder im Auftrag einer gemeinnützigen Einrichtung.

Das kann man kritisieren, aber das ist die geltende Rechtslage. Es wird nicht ernsthaft darüber diskutiert - zumindest ist mir das noch nicht untergekommen -, dies zu ändern.

Was eine komplette Steuerfreistellung betrifft, so war es mir sehr wichtig, eingangs meiner Ausführungen darauf hinzuweisen, dass wir uns verfassungsrechtlich nicht in einem freien Raum bewegen. Wir müssen immer berücksichtigen: Wenn jemand Geld bekommt, muss er das grundsätzlich versteuern, weil es seine Leistungsfähigkeit erhöht. Grundsätzlich muss immer ein Rechtfertigungsgrund gebracht werden, wenn davon in irgendeiner Weise abgewichen werden soll.

Bei der ehrenamtlichen Tätigkeit wird im Prinzip unterstellt, dass das, was steuerfrei gestellt wird, dem Aufwand entspricht. Das ist eigentlich nicht so richtig eine Steuerbefreiung, weil das so konstruiert ist, als entspreche das nur den Aufwendungen, womit sich dann keine Erhöhung der Leistungsfähigkeit ergebe.

Wenn man darüber hinausgehen und einfach sagen wollte: „Wir stellen alles, was die ehrenamtlich Tätigen bekommen, steuerfrei, wir interessieren uns nicht dafür, ob ihnen wirklich ein so hoher Aufwand entsteht“, dann müsste man auf die Suche nach einem Rechtfertigungsgrund gehen. Bis zu einer bestimmten Höhe ist das gar nicht mal ausgeschlossen. Aber man muss überlegen, ob und wie man das rechtfertigen kann, und könnte Überlegungen anstellen, ob die Steuerfreistellung aus Gemeinwohlgründen erforderlich ist.

Für die Bundestags- und Landtagsabgeordneten sind deren Aufwandsentschädigungen komplett steuerfrei gestellt. Immer wieder ist bezweifelt

worden, ob es gleichheitsgerecht ist, dass deren Aufwendungen nicht nachgewiesen werden müssen. Vom Bundesverfassungsgericht ist das aber hingenommen worden.

Schließlich noch zur Frage nach der Pauschalbesteuerung. Eine Pauschalbesteuerung kommt nur für Personen in Betracht, die nicht selbstständig tätig sind, sondern angestellt sind. Dann ist eine pauschale Besteuerung möglich, und der Arbeitgeber kann die Steuer an das Finanzamt abführen. Bei selbstständigen Tätigen interessiert das die gemeinnützige Einrichtung aber nicht, weil sie nicht Arbeitgeberin ist. Dann müssen die Betroffenen die Steuern selbst abführen. Auch für diese Fälle kann man über eine Pauschalbesteuerung nachdenken. Das stellt dann aber, glaube ich, keine erhebliche Erleichterung dar.

Im Bereich der unselbstständigen Tätigkeit, also in den Fällen, in denen die oder der ehrenamtlich Tätige Arbeitnehmer bei einer gemeinnützigen Organisation ist, besteht die Möglichkeit einer Pauschalbesteuerung. Im Detail ist das relativ kompliziert. Vereinfacht kann man aber sagen: Bis zu 410 Euro im Jahr ist eine pauschale Besteuerung möglich, darüber grundsätzlich aber nicht. Für selbstständig Tätige ist eine Pauschalbesteuerung - auch konstruktiv - relativ schwierig.

Abg. **Jörn Schepelmann** (CDU): Auch von mir herzlichen Dank für Ihren Vortrag. Es hat uns sehr viel gebracht, das Thema mal ausführlich betrachten zu können.

Ich habe noch zwei Fragen. Die erste Frage betrifft das Thema der Steuererklärung. Von der jeweiligen Gebietskörperschaft werden die Zahlungen, die an Ehrenamtler geleistet werden, gemeldet. Gleichwohl müssen die ehrenamtlich Tätigen die Zahlungen aber selber in der Steuererklärung angeben. Inwiefern gibt es Bemühungen - wir sind ja auch dem Weg der Digitalisierung und der vorausgefüllten Steuererklärung -, auf solche Angaben seitens der Steuerpflichtigen zu verzichten, weil die Zahlungen bereits gemeldet worden sind?

Wir alle wissen, dass die wenigsten ehrenamtlich Tätigen die Tätigkeit wegen des Geldes ausüben, sondern deshalb, weil sie an ihrer Tätigkeit viel Freude haben. Wir wollen ja die Rahmenbedingungen auch dahin gehend verbessern, dass wir den Aufwand möglichst minimieren. Hier bestünde ein Ansatz, um den Aufwand deutlich zu minimieren.

In diesem Zusammenhang steht auch meine zweite Frage. Sie hatten ausgeführt, dass die kommunal Ehrenamtlichen ihren Aufwand grundsätzlich angeben können und die Entschädigungen dann in der Höhe steuerfrei sind. Pauschal sagt man: pro Monat 200 Euro, also 2 400 Euro pro Jahr. Wenn man aber einen höheren Aufwand hat und dies nachweisen kann, kann man mehr steuerlich geltend machen. So habe ich Sie verstanden. Für die Übungsleiterfreibeträge und die Ehrenamtspauschale sind Erhöhungen vorgesehen. Dies ist für die Kommunalos aber nicht vorgesehen, weil sie alles geltend machen können. Aber nicht jeder hat so richtig Lust, alle Belege aufzubewahren und zu begründen, warum der Aufwand in diesem Umfang notwendig war. Inwiefern gibt es Überlegungen, die Pauschale zu erhöhen, damit die Ehrenamtlichen hier weniger Arbeit haben. Ich möchte das Ganze aus dem Blickwinkel der Vereinfachung betrachten.

Prof. **Dr. Sebastian Unger**: Zur Steuererklärung und zu der Frage, ob die mitgeteilten Zahlungen in die Steuererklärung übernommen werden können, um das Ganze zu erleichtern - darüber hatten wir schon mehrfach gesprochen -: Das ist die Perspektive. Aber so weit sind wir noch nicht. Deshalb kann ich dazu nicht mehr sagen, als ich bereits letztes Mal gesagt habe. Man kann vielleicht darauf dringen, dass die Digitalisierung des Besteuerungsverfahrens vorangetrieben wird. Das betrifft auch andere Bereiche. Ein notorisches Thema sind die Spendenbescheinigungen. Bis heute ist das Spendenabzugsverfahren nicht digitalisiert. Eine Digitalisierung des Spendenabzugsverfahrens würde zu erheblichen Erleichterungen beitragen, da keine Spenden- oder Zweckungsbescheinigungen ausgestellt werden müssten. Aber auch das hat die Finanzverwaltung bis heute nicht hinbekommen.

Ich glaube, dass die Entwicklung deutlich in diese Richtung gehen wird. Aber, wie gesagt, so weit sind wir noch nicht.

Was Ihre zweite Frage betrifft, die ebenfalls im Prinzip auf Vereinfachungen zielt, so kann man die Beträge natürlich erhöhen. Man kann die Steuervergünstigungen zugunsten kommunal ehrenamtlich Tätiger natürlich immer verbessern. In der Diskussion ist das, glaube ich, gegenwärtig aber nicht.

Die entscheidenden Weichenstellungen werden nicht durch den Gesetzgeber vorgenommen, sondern das müsste die Verwaltung machen. Die Re-

gelung im Einkommensteuergesetz, die die Aufwandsentschädigungen steuerfrei stellt, spricht im Prinzip nur davon, dass Aufwandsentschädigungen steuerfrei gestellt werden, soweit nicht festgestellt wird, dass sie den Aufwand, der dem Empfänger tatsächlich erwächst, offenbar übersteigen.

Im Ratsherrenenerlass und in der 200-Euro-Regelung wird zum Ausdruck gebracht, dass grundsätzlich davon ausgegangen wird, dass die dort genannten Beträge ungefähr dem typischen Aufwand entsprechen. Ohne gesetzliche Neuregelung könnte man diese Beträge ändern.

In dem Papier des Niedersächsischen Finanzministeriums zu diesem Thema wird darauf hingewiesen, dass man erst 2009 eine Anpassung vorgenommen habe. Das ist immerhin auch schon wieder elf Jahre her, aber das ist für das Niedersächsische Finanzministerium offensichtlich noch keine lange Zeit.

Vor allem wird immer wieder darauf hingewiesen, dass diese Beträge, die dort ausgewiesen sind, dem Aufwand entsprechen und dass kein fundierter Nachweis dafür vorliegt, dass der Aufwand tatsächlich höher ist.

Aus meiner Sicht gibt es hier zwei Möglichkeiten. Entweder man ist in der Lage, einen höheren Aufwand nachzuweisen - man könnte sagen, dass 200 Euro oder die Beträge nach dem Ratsherrenenerlass nicht mehr zeitgemäß sind, weil sich die Dinge erheblich verteuert haben; dann müsste man die Beträge anheben -, oder aber man müsste aus der Aufwandsentschädigungsterminologie herauskommen und die Freistellung von Entschädigungszahlungen für die Wahrnehmung des kommunalen Ehrenamtes ganz neu regeln, indem man etwa eine Regelung wie zum Übungsleiterfreibetrag trifft. Man würde dann nicht von einer Aufwandsentschädigung sprechen, sondern alle Zahlungen, die für die Wahrnehmung des kommunalen Ehrenamts geleistet werden, bis zu einer bestimmten Höhe steuerfrei stellen. Dann wäre das von dem Begriff des Aufwands losgelöst.

Das Problem liegt darin, dass es sich um unterschiedliche Konstruktionen handelt. Beim kommunalen Ehrenamt stellen wir die Aufwandsentschädigungen frei. Dann muss man aber immer nachweisen, dass es sich wirklich nur um eine Aufwandsentschädigung handelt und die Zahlungen nicht darüber hinaus gehen. Bei den Übungsleitern sagen wir: Wir stellen die Einnahmen bis

2 400 Euro pro Jahr steuerfrei. Uns interessiert nicht, welche Aufwendungen entstehen. Selbst wenn keine Aufwendungen entstehen, stellen wir 2 400 Euro im Jahr steuerfrei, weil wir einen Anreiz bieten wollen. Das könnte man auch beim kommunalen Ehrenamt machen. Allerdings müsste man sich dann Gedanken darüber machen, wie hoch der Freibetrag ausfallen soll. Und dann ist man wieder im dem verfassungsrechtlichen Gefüge und muss überlegen, ob man das rechtfertigen kann. Im Moment kann man das beim kommunalen Ehrenamt relativ leicht rechtfertigen, weil es darum geht, den Aufwand in einer vereinfachten Weise zu berücksichtigen. Wenn man sagt: „Der Aufwand interessiert uns gar nicht“, muss man irgendeinen anderen Grund anfügen, aus dem man das von der Steuer befreit, während andere, die Zahlungen bekommen, diese versteuern müssen.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD): Das Finanzministerium hat sich für die heutige Sitzung ebenfalls über Videokonferenztechnik zugeschaltet. Alle Anregungen sind dort also angekommen.

Übrigens wäre es mir ein Anliegen, wenn nicht mehr von „Ratsherrenenerlass“, sondern von „Ratserslass“ gesprochen würde. Die Bezeichnung „Ratsherrenenerlass“ ist wirklich aus der Zeit gefallen.

Abg. **Bernd Lynack** (SPD): Ich möchte noch einmal auf den Ratsmitgliedererlass - so nenne ich ihn jetzt mal - zu sprechen kommen.

Eine ganz einfache kurze Frage: Gibt es etwas Vergleichbares beispielsweise für das Feuerwehrwesen? Wir haben eine ganze Reihe Ehrenamtlicher im Feuerwehrwesen, das hauptsächlich auf kommunaler Ebene geregelt wird. Mich würde interessieren, ob es dort gegebenenfalls Parallelen gibt.

Erstaunt hat mich Ihre Aussage - umso schöner ist, dass das MF mithört -, dass seit 2009 hinsichtlich des Gemeinnützigkeitsrechts nichts geändert wurde, wobei es auf Landesebene eine Entschädigungskommission gibt, die grundsätzlich zum Ende einer Wahlperiode tagt und Empfehlungen über die Höhe der Aufwandsentschädigungen abgibt. Mich erstaunt, dass die Aufwandsentschädigungen steigen, weil sich die Lebenshaltungskosten erhöhen und davon ausgegangen wird, dass eine höhere Pauschale notwendig ist, während sich aber auf der steuerlichen Seite nichts tut.

Wird der Abzug von Fahrtkosten wie Werbungskosten behandelt? Wie muss ich mir das vorstellen?

Außerdem bitte ich um etwas Butter bei die Fische hinsichtlich Ihrer radikalen Forderung, das Ganze zu reformieren. Ich bin ein großer Fan davon, zukünftig Ehrenamtlichkeit generell - das hört sich böse an, ist aber so nicht gemeint - über einen Kamm zu scheren. Diejenigen, die sich ehrenamtlich für die Gesellschaft einbringen und letztendlich der Allgemeinheit eine ganze Menge an Aufwand ersparen, sollten gleichbehandelt werden. Wie können wir dazu kommen, dass es sich bei den Pauschalen wirklich um Pauschalen handelt und diejenigen, die sich einbringen, künftig keinen Aufwand mehr damit haben, sich darüber mit dem Finanzamt auseinandersetzen zu müssen.

**Prof. Dr. Sebastian Unger:** Für die Feuerwehren gibt es nichts mit dem - ich verwende jetzt auch den von Ihnen gewählten Begriff - Ratsmitgliedererlass Vergleichbares, sondern für sie gilt die 200-Euro-Regelung. Man sollte vielleicht noch hinzufügen, dass sie nach § 3 Nr. 26 des Einkommensteuergesetzes unter bestimmten Voraussetzungen in bestimmten Konstellationen mit der Übungsleiterpauschale verbunden werden kann, soweit Feuerwehrleute als Übungsleiter tätig sind. Dazu gibt es detailliertere Regelungen, inwieweit sie ihre Tätigkeit als Übungsleiter erbringen oder nicht.

Ich weiß, dass das Niedersächsische Finanzministerium mithört. Es gibt, eine wie ich finde, wirklich sehr gute Zusammenstellung. Sie heißt „Ehrenamt und Einkommensteuer - Allgemeine Grundsätze“, in der das alles aufgeschlüsselt wird. Darin ist tatsächlich der Punkt „Mitglieder freiwilliger Feuerwehren“ enthalten, unter dem aufgeführt ist, wie sich das bei den Feuerwehren verhält. Das ist wirklich ein ganz instruktives Papier von etwa 30 bis 40 Seiten, in dem man vieles von dem, was ich gesagt habe, nachlesen kann.

Zur Anpassung der Aufwandsentschädigungen und zu der Frage, inwieweit man vielleicht den, wie Sie ihn genannt haben, Ratsmitgliedererlass anpassen müsste. Sie haben recht, wenn man an der Aufwandsentschädigung dreht, müsste man zumindest mal darüber nachdenken, ob man auch am Ratsmitgliedererlass insofern dreht, als den Entschädigungen möglicherweise ein höherer Aufwand gegenübersteht. Man muss ein bisschen vorsichtig sein, mit Kosten der Lebenshal-

tung zu argumentieren. Die Aufwandsentschädigung ist nur insoweit abzugsfähig, als ihr steuerrechtlicher Aufwand gegenübersteht. Das, was die Entschädigungskommission bzw. das Kommunalrecht als Aufwand verstehen, ist etwas anderes als das, was das Steuerrecht unter Aufwand versteht.

Um ein Beispiel zu geben: Man kann kommunalrechtlich darüber diskutieren, dass man seine Alltagskleidung stärker abnutzt, wenn man ein kommunales Ehrenamt ausübt. Steuerrechtlich ist das aber nicht relevant. Nach dem Steuerrecht sind Kosten für Alltagskleidung unabhängig davon, wie stark sie im Beruf genutzt werden, Kosten der allgemeinen Lebensführung, und diese können gerade nicht in Ansatz gebracht werden. Von daher muss man bei der Argumentation immer etwas vorsichtig sein, weil es auf der einen Seite den kommunalrechtlichen Begriff des Aufwandes gibt, der für die Aufwandsentschädigung maßgeblich ist, während es auf der anderen Seite den steuerrechtlichen Begriff des Aufwandes - das meint Werbungskosten und Betriebsausgaben - gibt, der sich davon unterscheidet. Bestimmte Sachen, die man kommunalrechtlich ohne Weiteres als Aufwand vergüten kann, stellen steuerrechtlich keinen Aufwand dar. Daraus resultiert, dass die Aufwandsentschädigung höher sein kann als der Betrag, den man tatsächlich als steuerfrei behandeln kann. Wäre das deckungsgleich, dann wäre es mehr oder weniger selbstverständlich, dass die Aufwandsentschädigung immer genau so hoch ist wie der Aufwand, es sei denn, die Aufwandsentschädigung wäre auf kommunalrechtlicher Ebene völlig falsch berechnet.

Zu den Fahrtkosten. Im Prinzip verhält sich dies hier genauso wie bei den Werbungskosten und den Betriebsausgaben. Fahrtkosten, die Ihnen entstehen, können Sie nach allgemeinen steuerrechtlichen Grundsätzen - wie Werbungskosten oder Betriebsausgaben - in Ansatz bringen. Wenn Sie diese Fahrtkosten nachweisen und abrechnen, bekommen Sie eine Erstattung.

Nach dem Ratsherrenerlass oder Ratsmitgliedererlass - wir können für den Rest der Sitzung ja einfach mal „Ratsfrauenerlass“ sagen, um für Ausgleich zu sorgen - kann man die Fahrtkosten, die man genau nachgewiesen hat, auf die Beträge, die dort ausgewiesen sind, aufschlagen. Wenn also beispielsweise die Rede davon ist, dass der typische Aufwand 1 000 Euro beträgt und Sie darüber hinaus noch mal Fahrtkosten

nachweisen können, können Sie diese nachgewiesenen Fahrtkosten nach den für Werbungskosten und Betriebsausgaben geltenden Grundsätzen, auf die 1 000 Euro draufschlagen, und die Summe darf dann als steuerfrei behandelt werden.

Problematisch ist dies allerdings bei der pauschalen Erstattung. Wenn Ihnen ein Betrag pauschal für Reise- oder Fahrtkosten eingeräumt wird, Sie die Kosten aber nicht nachweisen müssen, wären Ihre Fahrtkosten, die Sie im Einzelnen nachweisen könnten, in den 1 000 Euro enthalten, könnten aber nicht draufgeschlagen werden.

Zur Neuregelung des Gemeinnützigkeitsrechts. Wie sehen meine Vorstellungen aus. Sie haben „Butter bei die Fische“ gesagt. Das, was ich mir vorstelle, wäre ein grundsätzlicher Bruch mit dem, was gegenwärtig geregelt ist. Der Gesetzgeber gibt derzeit in § 52 der Abgabenordnung eine Reihe von Zwecken vor. Immer dann, wenn eine Organisation oder ein Verein diese Zwecke fördert, können die Organisation oder der Verein - unter einigen weiteren Voraussetzungen - als gemeinnützig anerkannt werden. Dabei müssen sie aber immer durch das Nadelöhr des Zweckkatalogs. Sonst funktioniert das Ganze nicht.

Mein zentraler Einwand ist, dass dies aus einer Zeit stammt, in der Gemeinnützigkeit als Staatsentlastung begriffen wurde. Das ist der Begriff, der auftaucht, wenn es um die Frage geht: Warum schenken wir denen überhaupt Steuern? Warum entlasten wir sie von der Besteuerung? Warum verzichtet der Staat hier auf Steuereinnahmen? - Das Argument ist: Weil die Gemeinnützigen uns entlasten, weil sie Sachen machen, die sonst wir machen würden. Deshalb entlasten wir sie. Damit rücken die Gemeinnützigkeit und die Zivilgesellschaft, wie sie sich das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht vorstellt, in eine Dienstleistungsperspektive. Die Zivilgesellschaft ist im Prinzip ein Dienstleister. Sie wird mehr oder weniger vom Staat beauftragt, genauso wie ein Privater einen Handwerker oder einen Fensterputzer beauftragt, so beauftragt der Staat die Gemeinnützigen. Er gibt ihnen einen Auftrag. Dieser wird erfüllt, und dafür gibt es steuerrechtlich ein paar Goodies.

Das ist, wie ich finde, nicht die richtige Perspektive auf die Zivilgesellschaft. Vielmehr müsste man sehr viel grundlegender überlegen, welches heute, im 21. Jahrhundert, die Funktionen von Zivilgesellschaft sind. Ist die Zivilgesellschaft wirklich

nur ein Dienstleister? Sicherlich werden diejenigen, die hier in der Kommission für Verbände sitzen, abstreiten, dass sie lediglich Dienstleister für den Staat seien und nur das tun, was sonst der Staat selber machen würde. Zivilgesellschaft hat auch andere Funktionen.

In der Zivilgesellschaftsforschung - ich bin kein Zivilgesellschaftsforscher, sondern Jurist - wird vorgetragen: Themenwächterfunktion, Partizipationsfunktionen usw.

Wenn man das ernst nimmt, muss man sich grundlegend Gedanken darüber machen, ob es eigentlich sein kann, dass der Staat ein paar Zwecke vorgibt und Einrichtungen und Organisationen immer nur dann, wenn sie diese Zwecke erfüllen, gemeinnützig sind, sonst aber nicht.

Umgekehrt muss man aber auch sehen, dass ohne einen solchen Katalog thematisch grundsätzlich erst mal alles frei ist. Mein Ansatz ist, zumindest mal zu überlegen, ob es nicht sinnvoll wäre zu sagen: Alle, die sich selbstlos engagieren, die nicht eigenwirtschaftliche Zwecke im Blick haben, die am Ende auch nicht Gewinn aus der ganzen Sache ziehen wollen, sondern die das selbstlos machen und sich nicht finanziell an der Sache bereichern möchten, sind gemeinnützig tätig, ohne dass ein bestimmter Zweck vorgegeben wird. Der Charme läge darin, dass die Zivilgesellschaft an der Definition des Gemeinwohls und an der Verwirklichung des Gemeinwohls beteiligt würde, weshalb ihr ein viel größerer Spielraum bei der Festlegung dessen, was wir als Gemeinnützigkeit begreifen, eingeräumt werden sollte.

Ein klein wenig hat der Gesetzgeber dies schon getan. Der Katalog des § 52 der Abgabenordnung enthält eine kleine Öffnungsklausel. So gilt Schach, um ein Beispiel zu nennen, als Sport, und deshalb wird die Gemeinnützigkeit anerkannt. Über diese Öffnungsklausel sind dann irgendwann mal Bridgevereine mit hineingerutscht. Bridge - so denkt wohl die Finanzverwaltung - ist so etwas Ähnliches wie Schach. Das kann man irgendwie miteinander vergleichen. Und deshalb müssen auch die Bridgevereine in die Gemeinnützigkeit aufgenommen werden.

Das ist nicht ganz das, was ich mir für die Zivilgesellschaft als Entdeckungsverfahren vorstelle. Die Möglichkeiten der Öffnung zu erweitern, wäre aber mein Ziel. Das würde allerdings einen Bruch mit der geltenden Struktur bedeuten. Man muss sehr grundsätzlich darüber diskutieren, ob man

das will oder nicht. Dann kommen nämlich möglicherweise auch Organisationen aus der Ecke, die Ziele verfolgen, mit denen man nicht sympathisiert, die zwar nicht extremistisch sind, deren Ziele man aber nicht für richtig hält und die vielleicht auch die Politik nicht für richtig hält. Auch solche Organisationen wären dann gemeinnützig, solange sie selbstlos sind. Damit wären fundamentale Veränderungen verbunden. Aber ich finde, man sollte zumindest darüber diskutieren.

Abg. **Bernd Lynack** (SPD): Sie haben davon gesprochen, dass der Aufwandsbegriff auf der kommunalen Seite ein anderer ist als auf der steuerrechtlichen Seite. Wäre es nicht das Einfachste, wir würden das übereinander ziehen, und dann wäre Ruhe?

Prof. **Dr. Sebastian Unger**: Das kann man sicherlich machen. Sie müssten dann allerdings überlegen, in welche Richtung Sie es auflösen wollen. Wenn sich die Aufwandsentschädigungen von vornherein am Steuerrecht orientieren sollen, hätten wir tatsächlich Ruhe. Dann wären die Aufwandsentschädigungen aber möglicherweise niedriger, als dies gegenwärtig der Fall ist. Wenn Sie allerdings den steuerrechtlichen Begriff des Aufwandes an dem Begriff der Aufwandsentschädigung im Sinne des Kommunalrechts ausrichten wollen, wäre dies schwierig, weil dann völlig andere Begriffe für Werbungskosten und Betriebsausgaben zugrunde gelegt werden müssten. Damit würden Sie an Grundstrukturen des Steuerrechts stoßen, die man nicht ohne Weiteres aufgeben kann.

Von daher wäre es eine Überlegung wert, das Thema der Zahlungen, die kommunal ehrenamtlich Tätige erhalten, aus den Aufwandsbegrifflichkeiten herauszuholen und die Zahlungen genauso zu regeln, wie die Übungsleiterpauschale, indem Einnahmen, die für die Wahrnehmung des kommunalen Ehrenamtes gezahlt werden, in einer bestimmten Höhe steuerfrei gestellt würden. Man müsste sich dann über den Betrag Gedanken machen - möglicherweise müsste man die Beträge auch staffeln -, aber damit wäre das Ganze dann erledigt. Aber in dem Moment, in dem Sie die Aufwandskonstellation zugrunde legen, ist das nicht ganz einfach. Sich am steuerrechtlichen Aufwandsbegriff zu orientieren, würde zwar das Problem erledigen, aber wahrscheinlich zu deutlich niedrigeren Aufwandsentschädigungen führen.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD): Vielen Dank für den Input und die äußerst lebendige Diskussion. Ich finde, wir sollten das erst einmal sacken lassen.

\*\*\*



Tagesordnungspunkt 2:

**Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen der schriftlichen Anhörung zu Ziffer 4 des Einsetzungsbeschlusses (Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes)**

**Vorstellung durch die wissenschaftliche Begleitung**

Herr **Dr. Micus** (LTVVerw) erläuterte die von der wissenschaftlichen Begleitung auf der Basis der bisherigen Diskussionen in der Kommission und der bislang eingegangenen Stellungnahmen erstellte Übersicht „Zwischenstand der Diskussion zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das ehrenamtliche Engagement.“<sup>1</sup>

Abg. **Volker Bajus** (GRÜNE) war der Auffassung, dass hinsichtlich der in der Übersicht genannten Herausforderungen sicherlich eine Priorisierung vorgenommen werden müsse.

Zudem regte er an, im Rahmen der Arbeit der Kommission zusätzlich zu den in der Übersicht genannten Herausforderungen auch die Frage der Anrechnung von Aufwandsentschädigungen aus ehrenamtlicher Tätigkeit auf Hartz-IV- und Arbeitslosengeldleistungen auf den Prüfstand zu stellen.

Außerdem warf der Abgeordnete die Frage auf, ob die Kommission in ihrem Bericht lediglich auf die Herausforderungen und die Lösungsoptionen hinweisen oder aber ob sie ganz konkrete Vorschläge etwa in dem Sinne, dass bestimmte Gesetze in bestimmter Weise geändert werden sollten, aussprechen wolle.

Abg. **Bernd Lynack** (SPD) antwortete, sicherlich werde die Kommission hinsichtlich der Herausforderungen eine Priorisierung vornehmen müssen.

Was konkrete Vorschläge zur Änderung bestimmter rechtlicher Grundlagen angehe, so wolle er den Gesetzesberatungen im Ausschuss für Inneres und Sport nicht vorgreifen.

Zwischen den Fraktionen sei vereinbart worden, dass die Vorsitzende der Kommission in der Anhörung zum NKomVG im Innenausschuss die

Empfehlungen, die sich aus dem Zwischenbericht der Kommission ergäben, vortrage.

Abg. **Rainer Fredermann** (CDU) kam an dieser Stelle noch einmal auf die bereits unter Tagesordnungspunkt 1 angesprochene Diskussion über Rentenpunkte für ehrenamtliche Tätigkeit zu sprechen.

Der Abgeordnete bat darum, vor einer Priorisierung der in der Übersicht aufgelisteten Herausforderungen die Frage der Gewährung von Rentenpunkten für ehrenamtliche Tätigkeit in den Zeitplan aufzunehmen. Aus seiner Sicht müsse sich die Kommission - unabhängig davon, zu welchem Ergebnis sie dann schließlich gelangen werde - mit diesem Thema dringend beschäftigen.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) antwortete, da für die für den 13. Januar 2021 vorgesehene Sitzung bereits eine recht umfangreiche Tagesordnung vorgesehen sei, schlage sie vor, dieses Thema in der Sitzung am 20. Januar 2021 zumindest anzudiskutieren. Das Sozialministerium habe ohnehin bereits eine Unterrichtung für Anfang Januar angeboten. Im Rahmen dieser Unterrichtung könne sicherlich auch auf das Thema „Rentenpunkte für ehrenamtliche Tätigkeit“ eingegangen werden. - Widerspruch hiergegen erhob sich nicht.

Die Vorsitzende fasste sodann zusammen, dass die Kommission die Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen zunächst einmal zur Kenntnis nehme und sich in ihrer Sitzung am 13. Januar weiter mit der Auswertung befassen und dabei dann das weitere Verfahren sowie auch die Frage einer Priorisierung besprechen werde.

\*\*\*

---

<sup>1</sup> Die Übersicht ist dieser Niederschrift als **Anlage 1** beigefügt.



Tagesordnungspunkt 3:

### **Abstimmung und gegebenenfalls Beschlussfassung zur weiteren Zeitplanung**

Die **Kommission** befasste sich auf der Basis des Entwurfs eines Themen- und Verlaufsplans<sup>2</sup> mit der weiteren Zeitplanung.

Sie bat mit Blick auf die für den 5. März 2021 vorgesehenen Anhörungen zu aktueller Praxis und Debatten der Engagementpolitik in Niedersachsen darum, der Landtagsverwaltung möglichst zeitnah Vorschläge für den Kreis der Anzuhörenden mitzuteilen.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) wies darauf hin, dass, wenn die Kommission den Abschlussbericht Mitte/Ende Juni 2021 beraten wolle, nicht mehr sonderlich viele Termine blieben, um die Aspekte, mit denen sich die Kommission in der gebührenden Intensität befassen wolle, zu diskutieren. Aus ihrer Sicht sei von daher klar, dass das in dem Einsetzungsbeschluss für die Arbeit der Kommission vorgesehene Zeitfenster wohl nicht ausreichen werde.

Vor diesem Hintergrund würde es sich möglicherweise empfehlen, die Beratung des Abschlussberichtes für die Zeit nach der parlamentarischen Sommerpause vorzusehen. Dies hätte zudem den Vorteil, dass der Abschlussbericht dann von der wissenschaftlichen Begleitung während der Sommerpause erstellt werden könnte. In den dann folgenden vier oder sechs Wochen sollten die Beratungen dann aber zum Abschluss gebracht werden.

Sie würde es, da dies auch für die Begleitung durch die Landtagsverwaltung und die Zuarbeit durch die wissenschaftliche Begleitung sowie die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen eine große Rolle spiele, begrüßen, so die Vorsitzende weiter, wenn die Kommission hierzu in ihrer Sitzung am 13. Januar des kommenden Jahres eine Entscheidung treffen könnte.

### *Verschiedenes/Internetauftritt der Kommission*

Die Vorsitzende merkte an, sie sei darauf aufmerksam gemacht worden, dass auf den Internetseiten des Landtages zur Arbeit der Enquetekommission zwar Bilder der dem Landtag angehörenden Mitglieder der Kommission, nicht aber der externen Kommissionsmitglieder hinterlegt seien.

Die Vorsitzende warf die Frage auf, ob Bedenken dagegen bestünden, auf den Internetseiten des Landtages auch Bilder der externen Kommissionsmitglieder zu veröffentlichen. Sie bat darum, der Landtagsverwaltung per E-Mail die dafür aus datenschutzrechtlichen Gründen erforderliche Erlaubnis sowie jeweils ein geeignetes Foto zuzuleiten.

\*\*\*

---

<sup>2</sup> Der Entwurf ist der Niederschrift als **Anlage 2** beigelegt.



Tagesordnungspunkt 4:

### **Anmerkungen der wissenschaftlichen Begleitung**

Herr **Dr. Micus** (LTVerw) sprach mit Blick auf den Abschlussbericht, anknüpfend an die Ausführungen zum Steuerrecht durch Kommissionsmitglied Herrn Prof. Dr. Sebastian Unger, folgende Aspekte an:

- Verdienstaufschlag und Nachteilsausgleich,
- Schaffung einer gesonderten steuerrechtlichen Regelung für ehrenamtliche Tätigkeiten, bei denen nicht die Absicht unterstellt wird, Einkünfte zu erzielen,
- steuerfreie Aufwandsentschädigungen für Bundestags- und Landtagsabgeordnete versus Aufwandsentschädigungen für kommunale Mandatsträger.

Prof. **Dr. Sebastian Unger** legte dar, die Schaffung eines eigenen Tatbestandes für die Besteuerung ehrenamtlich Tätiger wäre zwar sicherlich möglich. Dies ändere aber nichts daran, dass, wie er bereits ausgeführt habe, das Verfassungsrecht das Gebot der gleichmäßigen Besteuerung aller nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit beinhalte.

In der Tat werde häufig kritisiert, dass hinsichtlich der Aufwandsentschädigungen Unterschiede zwischen Bundestags- und Landtagsabgeordneten auf der einen Seite und kommunalen Mandatsträgern auf der anderen Seite bestehe. Die Rechtfertigung für eine Unterscheidung an dieser Stelle müsste im Detail diskutiert werden.

Bei Verdienstaufschlag handele es sich ausdrücklich nicht um Aufwand. Insofern fielen Verdienstaufschlagszahlungen nicht unter die Freistellungsregelungen für Aufwandsentschädigungen.

Prof. Dr. Unger schlug vor, über die drei genannten Aspekte noch einmal ins Gespräch zu treten, wenn der Entwurf des Abschlussberichtes verfasst werde.

\*\*\*

### Zwischenstand der Diskussion zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das ehrenamtliche Engagement:

Herausforderung	Lösungsoptionen	Gesetzliche Grundlage, die geändert werden müsste	Anmerkung
Steuerliche Besserstellung des Ehrenamtes	<ul style="list-style-type: none"> <li>steuerliche Verbesserungen (höhere Pauschbeträge, bessere Absetzbarkeit der privat eingesetzten Mittel auch für Hausfrauen und Rentnerinnen und Rentner)</li> <li>Die Zeiten, die für Aufsichtsratspositionen oder andere Gremientätigkeiten eingesetzt werden, sind auch in die Entschädigungssatzung aufzunehmen (Freistellung von der Arbeit, Verdienstausfall)</li> <li>anfallende Kosten z.B. auch für nicht Erwerbstätige und Rentner*innen sollten steuerlich absetzbar sein (Kosten für PC, Drucker, Patronen, Papier, Fahrtkosten)</li> <li>eine deutliche Anhebung der Ehrenamtspauschale: Wer sich für die Gemeinschaft engagiert und dabei keinen Lohn, sondern eine Aufwandsentschädigung erhält, sollte darauf gar keine Steuern entrichten müssen – der Steuerfreibetrag von 720 Euro ist auf jeden Fall deutlich zu gering</li> <li>Spendenbescheinigung für Stunden: Wer eine bestimmte Anzahl Stunden (500) nachweisen kann, die für ehrenamtliche Tätigkeiten aufgewendet wurde, muss diese analog zu Geldspenden in der Steuererklärung geltend machen können</li> </ul>	EstG, Ratsherrenerlass	
Ortsgebundenheit der Sitzungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hybride Sitzungen, Abstimmungen online ermöglichen</li> </ul>	NKomVG, Satzungen der Vertretungen	
Kinderbetreuung / Familienleben und kommunales Mandat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Einführung einer Elternzeit für Kommunalpolitiker*innen in kommunalen Parlamenten</li> <li>Gesetzlicher Anspruch auf Erstattung der Kinderbetreuungskosten für kommunale Mandatsträger während Rats-/Ausschusssitzungen und parteiinternen Terminen wie Fraktionssitzungen</li> <li>Einführung einer Verpflichtung der Kommunen (in das NKomVG), angemessene Kostenerstattungen für Kinder- und Angehörigenbetreuungen in ihren Satzungen vorzusehen</li> </ul>	NKomVG, Satzungen der Vertretungen	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kinderbetreuung während der Sitzungen bzw. Unterstützung bei der Suche nach geeigneten Betreuungspersonen</li> <li>• Betreuungsmöglichkeiten für ältere Pflegebedürftige verbessern</li> <li>• Endzeiten für die Sitzungen festlegen</li> </ul>		
Angemessenheit der Aufwandsentschädigung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mindestaufwandsentschädigungen für Menschen ohne Einkommen oder Menschen in Ausbildung, beispielsweise i.H. von 450€</li> <li>• Kostenlose Fortbildungen zur Vorbereitung auf ein Mandat, aber auch zur Begleitung</li> <li>• ehrenamtliche Vorstandsarbeit sowie die Übernahme von Führungsaufgaben sollten sich in Rentenpunkten widerspiegeln</li> <li>• bei Fahrten im Ehrenamt sollten in der Steuererklärung 50 Cent als Kilometerpauschale angesetzt werden</li> <li>• freie Fahrt in Bus und Bahn für ehrenamtlich Engagierte</li> <li>• für benötigte Ausstattung zur Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit (Auto, technische Hilfsmittel) sollte es Vereinbarungen mit Herstellern geben für spezielle Rabatte für Ehrenamtliche</li> <li>• Anrechnung des kommunalen Mandats in der Gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenpunkte)</li> </ul>	§55 NKomVG, Aufwandsentschädigungssatzungen der Kommunen, SGB	
Anerkennungskultur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhöhung der Anwenderfreundlichkeit, Adressatenorientierung und Verwaltungseffizienz durch z.B. Erleichterung der Beantragung und Verlängerung durch Digitalisierung bzw. online-basierte Antrags- und Verlängerungsverfahren und durch Installation eines digitalen Formulars zur Registrierung neuer Anbieter von Vergünstigungen für Inhaberinnen und Inhaber der Ehrenamtskarte</li> <li>• Wertschätzung des Ehrenamts z.B. durch Anerkennungsdiplome (geeignet für Bewerbungen) und Auszeichnungen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Freie Fahrt in Bus und Bahn</li> <li>• Rechtsanspruch auf Homeoffice</li> </ul> </li> <li>• Anerkennung ehrenamtlicher Termine in der Gremienarbeit sowie ehrenamtlicher Fortbildungen als Bildungsurlaub</li> <li>• Ausstellung von Zertifikaten (zur möglichen Vorlage bei berufl. Bewerbungen)</li> </ul>		

Konfliktmanagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zuständige Stelle bei der Kommune einrichten/benennen, die bei Beschwerden und Konflikten unterstützen kann</li> </ul>		
Bedrohung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prüfung einer Änderung des §188 StGB (Üble Nachrede und Verleumdung gegen Personen des politischen Lebens) für die Einbeziehung kommunaler Mandatsträger*innen</li> <li>• Einrichtung einer Stelle für die Beratung von betroffenen Kommunalpolitiker*innen</li> </ul>		
Zusammenwirken von Hauptamt und Ehrenamt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der Richtlinien zur Förderung von Freiwilligenagenturen</li> <li>• Hauptamtlichkeit der Gleichstellungsbeauftragten auch in kleinen Gemeinden (=&gt; hierzu übergemeindliche Bündelung von Stellen)</li> <li>• Mehr Gelder für Hauptamtliche in den Fraktionen, die den Ehrenamtlichen v.a. organisatorische Aufgaben abnehmen</li> </ul>	NKomVG	
Ländlicher Raum (am Bsp. Bürgerbus)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anerkennung der Gemeinnützigkeit von Bürgerbusvereinen (mit Blick auf eine größere Anerkennung für die ehrenamtliche Tätigkeit sowie auf steuerliche Erleichterungen in Bezug auf etwaige Aufwandsentschädigungen und die Abzugsfähigkeit von Spenden)</li> <li>• Verbesserung der finanziellen Ausstattung der Bürgerbusvereine (in Anlehnung an Regelungen in NRW): Bürgerbusvereine müssen grundsätzlich befugt sein zur Antragstellung auf Fahrgelderstattung (infolge der kostenlosen Beförderungsanspruchs schwerbehinderter Personen nach dem SGB); auf aufwendiges/kostspieliges Testat über die Höhe der Fahrgeldeinnahmen kann bei Unterschreitung eines festzulegenden Erstattungsgrenzwertes verzichtet werden</li> </ul>	Änderung der Abgabenordnung als Bundesrecht; Nummern 2.3.4 und 3.1.5 der Fahrgelderstattungsrichtlinie	
Auszubildende und Studierende für kommunales Mandat motivieren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemäß §15 Abs. 3 BAföG wird die Förderungshöchstdauer verlängert, wenn in Organen der Hochschule oder Studentenschaft mitgearbeitet wird. Sollte auch für ein kommunales Mandat gelten</li> <li>• Ausübung eines kommunalen Mandats im Studium im Wahlpflichtbereich (Studium Generale) anrechnen</li> <li>• Einschränkung Zweitwohnsitzsteuer</li> <li>• Erweiterung der Möglichkeiten zur digitalen Teilnahme</li> <li>• Vertretungslösungen für Mandatsträger</li> </ul>	§15 Abs. 3 BAföG, MWK; Ausweitung §182 NKomVG	Keine Bevorzugung von studentischer Selbstverwaltung; einem kommunalen Mandat sollte kein geringerer Stellenwert zugemessen werden. Wünschenswert wäre es, diese Regelung auch für die freiwillige Feuerwehr etc. zu öffnen

Hohe Vorbereitungszeit für Sitzungen; Trend zu mittel- oder kurzfristigem Engagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandats-Sharing</li> <li>• den Umfang und die Qualität der Vorlagen anpassen</li> <li>• mehr Gelder für Hauptamtliche innerhalb von Fraktionen bereitstellen, um vor allem organisatorische Arbeiten auszulagern</li> <li>• bessere Zusammenarbeit von Hauptamtlichen und Ehrenamtlichen, hauptamtliche Begleitung des Ehrenamtes</li> <li>• Erleichterung eines kurzfristigen Engagements in konkreten Projekten und befristeten Arbeitskreisen z.B. in den Semesterferien</li> <li>•</li> </ul>	Nicht im NKomVG, das sollte die Kommune selbst entscheiden.	Es sollte generell am Verhältnis zwischen Verwaltung und Gremium gearbeitet werden.
Interesse an Kommunalpolitik stärken/ Bürgerbeteiligung erhöhen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einwohnerfragestunde als Dialog mit Abgeordneten, nicht nur mit der Verwaltung</li> <li>• App für Bürgerbeteiligung</li> <li>• Einwohnerantrag (Unterschriftenerfordernis sollte nicht (wie bisher) höher als bei einem Bürgermeisterkandidaten sein)</li> </ul>		
Junge Menschen an Politik heranführen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absenkung der Altersgrenze für aktives und passives Wahlrecht (auf 14 bzw. 16 Jahre)</li> <li>• Absenkung des passiven Wahlrechts für Hauptverwaltungsbeamte auf 18 Jahre</li> <li>• Rahmenbedingungen für politische Jugendorganisationen verbessern (u.a. institutionelle statt projektbezogener Förderung, Digitalisierung der Anträge &amp; Entbürokratisierung, Erhöhung der Haushaltsmittel, geförderte Landesgeschäftsstelle)</li> <li>• Besser Verankerung struktureller Partizipationsrechte für Jugendliche bei Fragen, die sie selbst betreffen – Sätze 1 und 2 in §36 NKomVG: „sollen“ durch „müssen“ ersetzen</li> <li>• „Jugend Check“ als Prüfinstrument für die Verpflichtung zur Jugendbeteiligung</li> <li>• verpflichtende Regelungen bzgl. §44 NKomVG (Entschädigungen)</li> <li>• Parteiübergreifende Fortbildungen / teilweise Kostenübernahme durch Kommune</li> <li>• Mitwirkungsmöglichkeiten der Vertreter der Jugendhilfe in Jugendhilfeausschüssen sollen uneingeschränkt gelten</li> </ul>	NKomVG (u.a. §§ 36, 44); Förderrichtlinie MS; Kerncurriculum für den Politikunterricht, NLWG	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politikunterricht praxisnäher gestalten. Kann die Kommune an dieser Stelle zuliefern und ggf. auf die Kommune zugeschnittene Beispiele liefern?</li> <li>• Förderung von Planspielen</li> <li>• Unterlistenverbindungen, die auch den Jugendorganisationen der Parteien eine Wahlteilnahme ermöglichen</li> <li>• Partizipationsrechte für Vertreter von Jugendparlamenten als Orten der Vermittlung der institutionellen politischen Arbeit müssen über Rede- und Antragsrechte in einzelnen Kommunalparlaments-Ausschüssen hinausgehen</li> <li>• Verlängerung des BAfÖG bei Nachweis über ein ehrenamtliches Engagement</li> <li>• Anrechnung des ehrenamtlichen Engagements als Studienkreditpunkte (ECP)</li> <li>• Novelle des WissZeitVG, um die Arbeitsbedingungen des akademischen Mittelbaus zu verbessern (Kampf gegen Befristungen und Arbeitsüberlastung)</li> <li>• Das Mandat/Ehrenamt kann bis zum Ende der Legislaturperiode behalten werden, wenn der Wohnsitz zu Beginn des Ehrenamtes/Mandats auf die jeweilige Kommune entfällt</li> <li>• Passus in den betreffenden Paragraphen (Einwohnerantrag etc.) einfügen, der auch solchen Menschen Mitwirkungsmöglichkeiten ermöglicht, die unmittelbar von dem jeweiligen Befassungsgegenstand betroffen sind, obwohl sie nicht ihren formalen Wohnsitz vor Ort haben (z.B. „Fahrschüler“)</li> </ul>		
Diversität/Gleichstellung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paritätsgesetz / verbindliche Regelungen für Quotierungen in der Kommunalverfassung</li> <li>• Ausbau des Mentoring-Programms und der hauptberuflichen Gleichstellungsarbeit in Niedersachsen</li> <li>• Gleichstellungsbeauftragte als Hauptamt</li> <li>• Rollenstereotype bei der Besetzung von Gremien oder Besetzung von Posten abbauen</li> <li>• Quotierung der Vorstände</li> </ul>	teilw. NKomVG	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• das Bewusstsein für die Bedeutung des ehrenamtlichen Engagements von Frauen stärken, z.B. durch: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vielfalt und volkswirtschaftliche Bedeutung von Frauen im Ehrenamt in der Öffentlichkeit sichtbar machen, in den Medien durch regelmäßige Formate in Print- und Onlinemedien aber auch in Evaluationen, Forschung und Statistik</li> </ul> </li> <li>• landesweite Kampagne zusammen mit migrantischen Organisationen, die vor allem Orte wie Migrationszentren adressiert, um Aufklärung über kommunalpolitischen Handlungsspielräumen innerhalb von migrantischen Gemeinschaften zu schaffen</li> <li>• Verwendung einfacher Sprache in Dokumenten</li> </ul>		
Vereinbarkeit von Ehrenamt und Beruf / Freistellungen im Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei Ausweitungen von Freistellungen auch die Arbeitgeber mit einbeziehen</li> <li>• die Freistellung Ehrenamtlicher von der Arbeitsstelle sollte gesetzlich geregelt sein, damit es für Ehrenamtliche gegenüber ihren Arbeitgeber*innen zur Selbstverständlichkeit wird, ihr „Recht auf Ehrenamt“ zu vertreten – eine Möglichkeit wäre, Ehrenamtstage bei voller Lohnfortzahlung einzuführen</li> <li>• im Arbeitsleben sollten für ehrenamtlich Tätige dieselben Regelungen gelten wie für schwerbehinderte Mitarbeiter, so müssen für sie besondere Urlaubsregelungen und ein besonderer Kündigungsschutz gelten; Arbeitgeber*innen sollten bei ihrer Einstellung Lohnkostenzuschüsse aus Steuergeldern erhalten</li> <li>• ein Rechtsanspruch auf Homeoffice muss eingeführt werden, damit feste Anwesenheitszeiten im Beruf ein Ehrenamt nicht verhindern</li> <li>• ehrenamtliche Termine in der Gremienarbeit und ehrenamtliche Fortbildungen müssen – egal ob ein- oder mehrtägig – als Bildungsurlaub anerkannt werden</li> </ul>	Verfahrensfrage, NKomVG, diverse	
Weiterbildung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunalpolitische Vereinigungen der Parteien stärken, damit diese landkreisübergreifend unterstützen können. Nicht jede Kommune kann sich eine Person in der Verwaltung für Weiterbildung der kommunalen Mandatsträger leisten</li> </ul>		Wird bisher schon praktiziert, hier sollte das Verfahren optimiert werden und nicht eine neue Struktur geschaffen werden

Digitalisierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufbau eines Online Portals, in dem potenziell Engagierte ihre Kompetenz- und Interessenprofile erstellen und Institutionen mit Bedarf an Ehrenamtlichen inserieren können</li> <li>• Rechtsanspruch auf Homeoffice</li> <li>• Steigerung der Sitzungsflexibilität durch Ausbau der digitalen Kommunikation(smöglichkeiten)</li> </ul>		Best Practice (?): FlexHero
Betreuungsorganisation, Planung des Familienlebens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbindliche Endzeiten von Sitzungen</li> </ul>	NKomVG, Geschäftsordnungen der Vertretungen	Für die Betreuungsorganisation sind verbindliche Zeiten unerlässlich. Hier sollen die Kommunen selbst aktiv werden. Selbstverpflichtung?

## Themen- und Verlaufsplan EKE Ehrenamt

Thema	Datum
<b>1. Das kommunale Mandat</b>	
<b>2. Querschnittsthemen – Herausforderungen und Lösungsansätze</b>	
2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen der Organisationsstrukturen	
Bürokratie, Vereinsrecht (Vortrag externe Mitglieder, Problemanalyse)	03.12.2020
Aufwandsentschädigungen und Steuerbefreiungen (Vortrag Unger); Zusammenfassung Anhörungen zu NKomVG; Aufbau Zwischenbericht	16.12.2020
DSGVO (Anhörung Landesdatenschutzbeauftragte, evtl. weiterer Referent); Unterrichtung Staatskanzlei	13.01.2020
<b>Einschub</b> a) Kommunales Ehrenamt Abschlussdiskussion	05.02.2021
b) Diskussion Zwischenbericht	12.02.2021
2.2 Vereinbarkeit von Familie und Ehrenamt, der Vereinbarkeit von Beruf und Ehrenamt, Gleichstellung, Diversität	
<b>Einschub:</b> Anhörungen zu aktueller Praxis und Debatten der Engagementpolitik in NDS z.B.: Niedersachsenring (MS und Mitglieder); LAGFA (Landesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligen-Agenturen); Nds. Freiwilligenakademie; Stiftung Bürgermut; Programmbüro „Engagierte Stadt; Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt; Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)	05.03.2021
<b>Einschub:</b> Anhörungen zu spezifischen Herausforderungen in einzelnen Tätigkeitsfeldern I (Kirche, Sport, Umwelt etc.)	16.04.2021
<b>Einschub:</b> Anhörungen zu spezifischen Herausforderungen in einzelnen Tätigkeitfeldern II	21.04.2021
2.3 Flexibilisierung von Organisations- und Engagement-Strukturen	

## Themen- und Verlaufsplan EKE Ehrenamt

<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Strukturwandel Ehrenamt (Trend hin zu begrenzter, projektorientierter Arbeit; Wandel der motivierenden Werte)</li> <li>b) Informelles, spontanes Ehrenamt; Vielfalt der Engagementformen</li> <li>c) Netzwerke sowie neue Werkstätten und Foren</li> <li>d) Digitalisierung</li> <li>e) Ehrenamt braucht Hauptamt</li> </ul>	
2.4 Gewalt, Kriminalität und Bedrohungen (Hate Speech)	
2.5 Die „dunkle Seite der Zivilgesellschaft“	
2.6 Stadt-Land-Differenzen	
2.7 Weiterbildung / Qualifizierung (aus unserem Themencluster)	
2.8 Nachwuchsgewinnung in den Vereinen und Kommunalparteien; Organisationsformen u. Beteiligungsstrukturen	
2.9 Modernisierung der Anerkennungskultur/Image der Vereine	
Debatte Abschlussbericht I	18.06.2021
Debatte Abschlussbericht II	23.06.2021