

Schriftliche Stellungnahme

zu der öffentlichen Anhörung
zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Förderung ehrenamtlicher Tätigkeit, BT-Drs. 14/3778
am 4. Juli 2001 in Berlin

Marcel Erlinghagen

1. Bedeutung und Umfang der Ehrenämter und ehrenamtlicher Tätigkeit

1.1 Ehrenämter als Stütze der Demokratie und der Gesellschaft

Ehrenamtliche Tätigkeiten leisten in der Tat einen wichtigen Beitrag zur Gestaltung und Erhaltung des pluralistisch-demokratischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Ohne den Einsatz ehrenamtlicher Kräfte wären viele Aufgaben im politischen, kulturellen und sozialen Bereich in unserer Gesellschaft nicht zu lösen. Zum einen wäre es allein aus finanziellen Gründen kaum möglich, die ehrenamtlich erbrachte Arbeit durch professionelle bzw. staatliche Angebote zu bewältigen; zum anderen kann gerade der Einsatz von ehrenamtlichen Laien (bspw. in Selbsthilfegruppen) in einigen Bereichen bspw. aufgrund einer größeren Problemkenntnis qualitative Vorteile gegenüber einem professionellen/staatlichen Angebot aufweisen. Aus diesem Grund ist die generelle Forderung, gemeinnützige ehrenamtliche Arbeit grundsätzlich staatlich zu fördern, im Prinzip berechtigt.

1.2 Ehrenamtliche Beteiligung wächst seit den 80er Jahren

Obwohl seit einigen Jahren ehrenamtliche Arbeit (wieder) Thema der wissenschaftlichen, politischen und öffentlichen Diskussion ist, liegen bislang nur vergleichsweise spärliche empirische Informationen über Art, Umfang und insbesondere die zeitliche Entwicklung ehrenamtlicher Arbeit in Deutschland vor. Eine der wenigen Untersuchungen liefert bspw. Zeitreihen auf Basis der Zahlen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) (Erlinghagen/Rinne/Schwarze 1998) und zeigt, dass es um das Ehrenamt gar nicht so schlecht bestellt ist. Ein Drittel der Westdeutschen und ein Viertel der Ostdeutschen Bevölkerung waren Ende der 90er Jahre ehrenamtlich aktiv, wobei sich der

Aktivenanteil seit den 80er Jahren kontinuierlich erhöht hat. Demnach kann im Gegensatz zu „landläufigen“ Vorurteilen kaum von einer generellen Krise des Ehrenamtes ausgegangen werden und somit ist die nachdringliche Forderung nach verstärkter Förderung von Ehrenämtern unter diesem Gesichtspunkt auch nicht ohne weiteres nachzuvollziehen. Gleichwohl mag es Bereiche geben, in denen die ehrenamtliche Betätigung entgegen dem allgemeinen Trend tatsächlich rückläufig ist. Diese Bereiche gilt es mit Hilfe wissenschaftlicher Analysen zu identifizieren und ggf. bei Bedarf zielgenau zu fördern.

1.3 Ehrenämter sind nicht prinzipiell gemeinnützig

Die vorschnelle rein positive Bewertung jeglichen ehrenamtlichen Engagements sollte skeptisch stimmen. *Bei der Debatte um ehrenamtliche Arbeit steht i.d.R. nicht zur Diskussion, ob alle Ehrenämter wirklich den gesamtgesellschaftlichen Nutzen erhöhen und somit tatsächlich „gemeinnützig“ sind.* Sicherlich trifft für eine Vielzahl von ehrenamtlichen Tätigkeiten zu, dass gesellschaftliches Engagement den sozialen Zusammenhalt stärkt und damit für die Gesamtgesellschaft von Nutzen ist. Aber es sind mannigfaltige Beispiele denkbar, wo das (bewusste oder unbewusste) Ziel ehrenamtlichen Engagements gerade die Spaltung und Aus- bzw. Abgrenzung von einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ist. So treffen alle Merkmale ehrenamtlicher Tätigkeit beispielsweise genauso auf ehrenamtliche Parteifunktionäre der NPD wie auf Aktivist:innen einer Bürgerinitiative gegen ein Wohnheim für Asylsuchende in ihrem Stadtteil zu. Schaffen diese Aktivitäten größeren sozialen Zusammenhalt? Und wenn ja, bei wem? Vor einer voreiligen, allgemeingültigen – insbesondere rein positiven – Bewertung des sozialen Nutzens ehrenamtlichen Engagements kann also nur gewarnt werden. Gerade eine Diskussion wie sie in Nordrhein-Westfalen um den Klinikstandort für die psychiatrische Behandlung von Straf-

tättern seit Jahren geführt wird, macht dies eindrucksvoll deutlich. Sicher stiften die lokalen Anti-Klinik-Bürgerinitiativen sozialen Zusammenhalt zwischen ihren Mitgliedern, aber sie verhindern gleichzeitig die Bemühungen um eine Integration der dort zu behandelnden Menschen und behindern gleichzeitig massiv und dauerhaft die Durchsetzung des durch Landtagswahlen legitimierten „politischen Willens“ der nordrhein-westfälischen Bevölkerung.

2. Abgrenzung Ehrenamt/ehrenamtliche Tätigkeit von Erwerbstätigkeit

Der klaren begrifflichen Abgrenzung von Ehrenämtern auf der einen und Erwerbsarbeit auf der anderen Seite kommt in der gesamten momentan geführten Debatte eine wenn nicht sogar *die* Schlüsselrolle zu. Allerdings existieren bislang keine einheitlichen Kriterien, wann eine Tätigkeit als „Ehrenamt“ zu verstehen ist und wann nicht. Klare Unterscheidungskriterien sind aber notwendig, wenn man mehr über den quantitativen Umfang ehrenamtlicher Tätigkeiten und deren Bedeutung wissen möchte. Spätestens aber dann, wenn über eine verstärkte staatliche Förderung von Ehrenämtern gestritten wird, ist eine klare Begriffsgrundlage unerlässlich. Insofern erscheinen die Bemühungen, ehrenamtliche Arbeit aufgrund ihrer „Freiwilligkeit“ oder aber ihrer „Gebrauchswertorientierung“ von der angeblich „unfreiwilligen“ und „tauschwertorientierten“ Erwerbsarbeit abzugrenzen m.E. wenig brauchbar. Die Entscheidung zur Übernahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit kann ebenso „tauschwertorientiert“ sein, wie Erwerbsarbeit; als Beispiel sei hier an die ehrenamtliche Erstellung des Gutes „Kinderbetreuung“ in einer Elterninitiative erinnert. Ebenso besitzt Erwerbsarbeit meistens einen mehr oder weniger großen Anteil an „Gebrauchswertorientierung“; so kann eine bezahlte Krankenschwester ebensolche Freude bei ihrer Arbeit empfinden, wie eine ehrenamtliche Helferin im selben Krankenhaus.

Meines Erachtens verbleibt als einziges Abgrenzungskriterium zwischen Erwerbsarbeit und Ehrenamt die Entlohnung der geleisteten Arbeit. Dabei sollte ausschließlich die Höhe der monetären Entlohnung nicht aber deren Benennung berücksichtigt werden. Es sind Grenzwerte zu ermitteln, ab denen eine Tätigkeit als „Erwerbsarbeit“ zu verstehen ist, unabhängig, ob die Entlohnung offiziell als „Lohn“, „Gehalt“, „Honorar“ oder aber „Aufwandsentschädigung“ bezeichnet wird. Im Falle von „Ehrenämtern“ ist also immer dann von Erwerbsarbeit auszugehen, wenn die gezahlte Aufwandsentschädigung (abzüglich tatsächlich entstandener und nachweisbarer Kosten wie bspw. Fahrgeld) eine festgelegte Grenze überschreitet

Bei der Frage, ab welcher Höhe der gezahlten Aufwandsentschädigung eine erwerbsarbeitsähnliche pseudo-ehrenamtliche Tätigkeit vorliegt, könnte man eventuell die Regelungen des Einkommenssteuergesetzes heranziehen. Steuerfrei sind nach § 3 Abs. 26 EStG „Einnahmen aus nebenberuflichen Tätigkeiten als Übungsleiter, Ausbilder, Erzieher, Betreuer oder vergleichbaren nebenberuflichen Tätigkeiten [...] oder der nebenberuflichen Pflege alter, kranker oder behinderter Menschen im Dienst oder Auftrag einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer unter § 5 Abs.1 Nr. 9 des Körperschaftssteuergesetzes fallenden Einrichtung zur Förderung gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Zwecke [...] bis zur Höhe von insgesamt 3600 Deutsche Mark im Jahr“. Somit wäre die steuerrechtlich definierte Grenze von 3600 DM ein mögliches konkretes Abgrenzungskriterium von pseudo-ehrenamtlicher Tätigkeit

Aber auch eine andere Aufwandsentschädigungsgrenze ist denkbar. So weist Igl (1996, S. 43) in diesem Zusammenhang auf die juristische Bedeutung des Begriffs „Taschengeld“ hin: „Eine Honorierung der [ehrenamtlichen; A.d.V.] Tätigkeit kann nicht darin gesehen werden, wenn etwa ein Taschengeld gezahlt wird, so wie es nach dem Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres geschieht.“ Marburger (2000, S. 123) bemerkt dazu: „Angemessen ist ein Taschengeld, das 6 % der in der Rentenversicherung geltenden monatlichen Beitragsbemessungsgrenze nicht übersteigt. Im Jahr 2000 gelten 516 DM in den alten und 426 DM in den neuen Ländern.“

Unabhängig davon, bei welchem Betrag letztendlich die Abgrenzung zwischen Ehrenamt und Erwerbsarbeit erfolgt: Diese Grenze muss verbindlich und allgemeingültig für jedwede Arbeit und unabhängig von ihrer begrifflichen Ausweisung sein. Gerade die jüngst geführte Debatte um die von der rot-grünen Bundesregierung vorgenommene Änderung des sogenannten „630-Mark-Gesetzes“ ist in diesem Zusammenhang als Beispiel besonders interessant. Sportverbände sehen hierin den Bestand des Ehrenamtes in Deutschland gefährdet, da sich durch die verschärften steuer- sowie sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen das „ehrenamtliche“ Engagement von Übungsleitern, Trainern etc., die bislang offensichtlich auf 630-Mark-Basis beschäftigt worden sind, nicht mehr lohne. Dabei ist allerdings nicht nachzuvollziehen, warum bspw. der Jugendtrainer im Fußballverein mit einer „Aufwandsentschädigung“ von 630 DM ein Ehrenamt ausübt, während die Putzfrau, die auf 630-Mark-Basis die Flure eines Krankenhauses reinigt, als erwerbstätig gelten soll. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass einheitliche Verdienstgrenzen bei der begrifflichen Unterscheidung zwischen Ehrenamt und Erwerbsarbeit unerlässlich sind.

Auch der vorliegende Gesetzentwurf erkennt die Notwendigkeit einer Aufwandsentschädigungsgrenze als Definitionskriterium an; diese sei erreicht, wenn der steuerpflichtige Anteil der gezahlten Aufwandsentschädigung regelmäßig 1/7 der in § 18 SGB IV festgelegten monatlichen Bezugsgröße übersteige. Jedoch wird durch die Einschränkung, dass diese Grenze dann nicht gelten solle, wenn die gezahlte Aufwandsentschädigung unterhalb des „verkehrsüblichen Arbeitsentgeltes“ liege, dieses Unterscheidungskriterium unnötig geschwächt und damit einhergehend nicht nur ein enormer Verwaltungsaufwand sondern auch fatale arbeitsmarktpolitische Wirkungen provoziert (vgl. dazu Abschnitt 4).

Meines Erachtens ist das steuerrechtliche Abgrenzungskriterium bei der Unterscheidung von Ehrenamt und Erwerbsarbeit am brauchbarsten. Deshalb sollte jedwedes nominelle „Ehrenamt“, das mit einer Aufwandsentschädigung von über 3600 DM pro Jahr verbunden ist, als „Pseudo-Ehrenamt“ und somit als Erwerbsarbeit verstanden werden. Zwar kann die Spannbreite der „Entschädigungszahlungen“ bei pseudo-ehrenamtlichen Aktivitäten sehr groß sein und von einer knapp oberhalb der jeweils angelegten Untergrenze (also bspw. die EStG-Regelungen) bis zu fünfstelligen monatlichen Beträgen reichen; doch treten solch hohe Einkommensdifferenzen auch in allen übrigen Erwerbsarbeitsbereichen auf und können daher nicht als ein Argument gegen einen solchen Einkommensgrenzwert dienen, sondern unterstreichen vielmehr die Notwendigkeit eines einheitlichen Vorgehens.

Abschließend ist auf einen weiteren Punkt aufmerksam zu machen: Werden mit Ehrenämtern nicht-monetäre „Belohnungen“ verbunden (bspw. vergünstigte Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder aber eine Anrechnung im Numerus-Clausus-Verfahren wie dies etwa 1997 durch die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen in ihrem „Bürgerarbeits-Konzept“ vorgeschlagen worden ist), können diese als Lohnnebenleistungen – sogenannte „fringe benefits“ – interpretiert werden, bei denen das Motiv der Steuerumgehung eine wichtige Rolle spielt. Hierbei erscheint es nahezu aussichtslos, eine Grenze anzugeben, welche dieser geldwerten Vorteile ein ehrenamtliches Engagement der Gruppe der Pseudo-Ehrenämter zuweist. Außerdem ist es dem Ehrenamtlichen möglich, auf die Zahlung von Aufwandsentschädigungen zu verzichten und statt dessen diesen Betrag als Spende steuerlich geltend zu machen.

3. Sozialversicherungspflicht/-freiheit

Gerade die Frage nach der sozialversicherungsrechtlichen Behandlung von Ehrenämtern verdeutlicht, dass die konsequente Anwendung der existierenden gesetzlichen Vorgaben m.E. am sinnvollsten ist. Demnach sind Tätigkeiten mit einer „Aufwandsentschädigung“ bis zum Steuerfreibetrag von derzeit 3600 DM pro Jahr (§ 3 Abs. 26 EStG) als Ehrenämter zu verstehen; diese Einkünfte unterliegen nicht der Steuerpflicht und sind somit auch für die Sozialversicherung ohne Belang und somit beitragsfrei (gewisse Ausnahme: Gesetzliche Unfallversicherung). Da ehrenamtliche Tätigkeit i.d.R. in Anbindung an eine Organisation (Verein, Verband etc.) erfolgt, handelt es sich hierbei um eine unselbständige Tätigkeit. Demnach sollte mit den Aufwandsentschädigungen oberhalb der steuerrechtlichen Grenze wie mit allen Einkünften aus unselbständiger Arbeit verfahren werden; die entsprechenden Regelungen des SGB III, IV, V, VI und XI sind dementsprechend anzuwenden.

4. Stellungnahme zum Gesetzentwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Der Gesetzentwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Förderung ehrenamtlicher Tätigkeit zielt ab auf die prinzipielle Befreiung von der Sozialversicherungs-

pflcht für gegen Aufwandsentschädigung ehrenamtlich Tätigen. Die obigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass es zunächst einmal äußerst fragwürdig ist, ob es sich nicht bei einer qua Aufwandsentschädigung entlohnten Tätigkeit in jedem Fall um Erwerbsarbeit handelt, auch wenn die Tätigkeit bislang offiziell als „Ehrenamt“ tituliert wird. Abgesehen davon ist mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eine prinzipielle Wende in der bereits heute bestehenden staatlichen Förderung gemeinnützigen Engagements verbunden. Wird bislang gemeinnützige Arbeit vor allem durch direkte oder indirekte staatliche Zuwendungen (bspw. Zuschüsse oder Steuerbefreiungen) an gemeinnützig geltende Organisationen gefördert, beinhaltet der vorliegende Gesetzentwurf eine Förderung der ehrenamtlich Aktiven *selbst*. Demnach bemüht sich der Gesetzentwurf, die bislang zumeist praktizierte Objektförderung zu Gunsten einer verstärkten Subjektförderung zu verschieben. Mit einer verstärkten Subjektförderung gemeinnützigen Engagements können allerdings eine Reihe von Problemen verbunden sein, die diskutiert werden sollten:

a) *Eine verstärkte Subjektförderung erhöht den Verwaltungsaufwand*

Wenn ehrenamtliches Engagement vermehrt staatlich gefördert werden soll, indem solche Tätigkeiten von der Sozialversicherungspflicht ausgenommen werden, so muss eine Instanz Förderkriterien aufstellen. Abgesehen von den Schwierigkeiten, dass nur schwer festlegbar ist, welche Arbeiten förderungswürdig sind (vgl. Abschnitt 1 und 2), zieht dies die Schaffung von Institutionen nach sich, die den Ehrenamtscharakter jeder einzelnen Tätigkeit zu überprüfen hätten. Dies wäre mit einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand verbunden.

Aber selbst wenn es – wie im Gesetzentwurf wohl beabsichtigt – gelänge, den Verwaltungsaufwand dadurch zu minimieren, dass Ehrenämtern pauschal über den Status der entsprechenden Organisationen die Gemeinnützigkeit zugestanden werden soll, bleibt das Problem der Ausnahmen von der Verdienstgrenze. Denn sollte eine Aufwandsentschädigung oberhalb der im Gesetzentwurf vorgesehenen Grenze gezahlt werden, kann dennoch ein Ehrenamt vorliegen, wenn die Aufwandsentschädigung unterhalb des „verkehrsüblichen Arbeitsentgeltes“ für „derartige Tätigkeiten“ liegt. Um einen Vergleich zu gewährleisten, müsste eine staatliche Instanz oder aber die Sozialversicherungen eine Reihe von Informationen erfassen:

- Der zeitlichen Umfang der ehrenamtlichen Tätigkeit ist genau zu ermitteln; dies dürfte umso schwerere sein, da i.d.R. kein Arbeitsvertrag zwischen Gemeinnütziger Organisation und Ehrenamtlichem existiert, der die Arbeitszeit festlegt. Denn um die gezahlte (zumeist wohl pauschale) Aufwandsentschädigung mit der Entlohnung „regulärer“ Kräfte vergleichen zu können, ist ein Stundenlohn der Ehrenamtlichen zu ermitteln.
- Die Qualifikation des Ehrenamtlichen für die ehrenamtliche Arbeit muss eingeschätzt werden; selbst wenn dies umzusetzen wäre, bliebe das

Problem, dass die „verkehrsüblichen“ Arbeitsentgelte bspw. im Altenheim ja an qualifizierte (professionelle) Beschäftigte gezahlt werden; ein Vergleich der Entlohnung von unqualifizierten Laien mit qualifizierten Profis dürfte sich äußerst schwierig gestalten.

- Die Angaben über zeitlichen Umfang und Qualifikation sind außerdem nicht nur zu erfassen sondern mit geeigneten Maßnahmen auch zu überprüfen, was den Verwaltungsaufwand und darüber hinaus auch die Kosten für die Allgemeinheit weiter erhöhen dürfte.

b) Eine verstärkte Subjektförderung verringert die sozialpolitische Zielgenauigkeit, Kontinuität und Effizienz staatlicher Fördermaßnahmen

Der freiwillige Charakter ehrenamtlicher Arbeit überlässt es den Ehrenamtlichen, in welchen Bereichen sie tätig werden. Durch eine Subjektförderung mittels einer Beitragsbefreiung, wie es der vorliegende Gesetzentwurf vorsieht, wird die Lenkungswirkung staatlicher Subventionen vermindert, da es den Ehrenamtlichen selbst obliegt, in welchem Bereich sie tätig sind bzw. werden. Somit wäre der Umfang staatlicher Subventionen in diesem Fall zunehmend von den subjektiven Engagementvorlieben der Ehrenamtlichen abhängig; die objektive Identifizierung sozialpolitischer Notstände und deren Beseitigung oder Milderung durch die Gewährung von staatlichen Zuschüssen an in diesem Bereich tätige Organisationen könnte an Bedeutung verlieren, zumal dann, wenn in Zeiten der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte mit einer Umverteilung von Fördermitteln weg von der Objekt- hin zur Subjektförderung zu rechnen ist. In diesem Zusammenhang gewährleistet eine hauptsächlich an der Objektförderung orientierte staatliche Subventionierung gemeinnütziger Organisationen darüber hinaus die Kontinuität gemeinnütziger Arbeit. Außerdem ist durchaus denkbar, dass es durch eine verstärkte Subjektförderung zu einer ineffizienteren Verwendung der staatlichen Subventionen für gemeinnützige Arbeit kommen könnte. Bisläng obliegt es i.d.R. den geförderten gemeinnützigen Trägern, wie sie die Zuschüsse verwenden; so entscheiden die Organisationen vor Ort bspw., ob bestimmte von ihnen zu erfüllende Aufgaben besser durch professionelle (d.h. qualifizierte und hauptamtliche) Kräfte oder aber durch (ehrenamtliche) Laien zu erbringen sind. Eine ver-

stärkte Subjektförderung, wie sie der vorliegende Gesetzentwurf vorsieht, könnte diesen nützlichen Spielraum einschränken. Vielmehr ist zu überlegen, wie mit Hilfe einer reformierten Objektförderung die Attraktivität ehrenamtlicher Arbeit für die ehrenamtlich tätigen Personen erhöht werden könnte. Bspw. könnten staatliche Subventionen für gemeinnützige Organisationen mit Qualifizierungsaufgaben für die jeweils dort arbeitenden Laienmitarbeiter verknüpft werden.

c) Fatale Folgen für den Arbeitsmarkt und die soziale Sicherung

Neben den grundsätzlichen Bedenken gegenüber einer verstärkten Subjektförderung birgt der vorliegende Gesetzentwurf die Gefahr eines Missbrauchs durch die Umwidmung regulärer Beschäftigung in ehrenamtliche Arbeit. Denn die im Gesetzentwurf vorgesehene Befreiung von der Sozialversicherungspflicht für Ehrenämtern, deren Aufwandsentschädigung zwar steuerpflichtig ist, jedoch nicht die Höhe des „verkehrsüblichen Arbeitsentgeltes für diese Tätigkeit“ erreicht, setzt einen Anreiz zur Umgehung der Sozialversicherungspflicht und tarifrechtlicher Bestimmungen. Folge könnte ein neuer „gemeinnütziger“ Niedriglohnsektor sein; die dort tätigen „Ehrenamtlichen“ würden untertariflich entlohnt und stünden dann gerade aus diesem Grund auch nicht unter dem Schutz der sozialen Sicherungssysteme. Auch die im Gesetzentwurf vorgesehene Wahlfreiheit für die ehrenamtlich Beschäftigten bietet hier keinen verlässlichen Schutz. Denn in kurzfristiger Perspektive kann es für die Beschäftigten durchaus reizvoll sein, auf den Status eines sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu verzichten und statt dessen als Ehrenamtlicher lieber seine Sozialversicherungsbeiträge zu sparen. Die Erfahrungen aus dem Bereich der „Scheinselbständigkeit“ zeigen, dass nicht nur für Arbeitgeber sondern auch für Arbeitnehmer durchaus Anreize für die Aufnahme solcher prekären Beschäftigungsverhältnisse existieren und die damit verbundenen Risiken auf die Allgemeinheit abgewälzt werden. Eine solche Entwicklung wäre nicht nur unter sozialpolitischen Aspekten fatal sondern könnte darüber hinaus die Schaffung von regulären sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen im wachsenden Sektor der personengebundenen Dienstleistungen nachhaltig hemmen.

€