

Bericht zum Forschungsauftrag fe 17/07

---

Evaluierung von Auswirkungen des Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements. Empirische Untersuchung der Entwicklungen im Regelungsbereich, insbesondere zum Spenden-  
aufkommen

---

**KURZFASSUNG**

Auftraggeber: Bundesministerium der Finanzen, Berlin



DZI  
Jana Sommerfeld  
Bernadottestraße 94, 14195 Berlin  
Tel.: 030-839 001 28  
E-Mail: sommerfeld@dzi.de

Berlin, Juli 2009

## INHALTSVERZEICHNIS

I.	Zusammenfassung	3
II.	Der Evaluationsauftrag im Kontext	3
III.	Bestandsaufnahme: Bürgerschaftliches Engagement und Spendenverhalten	4
IV.	Evaluationsergebnisse zu den Wirkungen der Gesetzesnovellierung	5
	1. Verbesserte steuerliche Förderung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen an gemeinnützige Organisationen und Kulturfördervereine im Rahmen des Sonderausgabenabzugs	5
	1.1 Wahrnehmung des Gesetzes in der Öffentlichkeit	5
	1.2 Wirkung bei den Akteuren auf der Mikroebene – Individuum	5
	1.3 Wirkung bei den Akteuren auf der Mesoebene – Gemeinnützige Organisationen	7
	1.3.1 Kulturfördervereine	8
	1.3.2 Stiftungen	9
	2. Anhebung des sogenannten Übungsleiterfreibetrags von 1.848 EUR auf 2.100 EUR und Einführung des allgemeinen Freibetrags von 500 Euro für sonstige ehrenamtlich Tätige	11
	3. Entwicklung des Spendenvolumens für die Jahre 2007 und 2008 vor dem Hintergrund der Vereinheitlichung der Förderzwecke und der Anhebung der steuerlichen Höchstgrenzen für den Spendenabzug im Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht	12
	3.1 Ergebnisse auf der Mikroebene	12
	3.2 Ergebnisse auf der Mesoebene	18
V.	Fazit	19

## **I. Zusammenfassung**

Die vorliegende Studie ist mittels umfangreicher Datenanalysen den Fragen nachgegangen, ob und welche Auswirkungen das „Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ auf der individuellen Ebene, auf der Organisationsebene sowie die Gesellschaft insgesamt hat.

In den Ergebnissen zeigt sich, dass das bürgerschaftliche Engagement in Deutschland einen hohen Stellenwert einnimmt. Die im Rahmen der Studie durchgeführte DZI-Bevölkerungsumfrage weist eine hohe Spendenbereitschaft aus. Die Spenderquote beträgt 57 Prozent und das Spendenvolumen 4,5 Milliarden Euro. Damit liegen diese Ergebnisse weitaus höher als durch bisherige Berechnungen angenommen wurde (GfK Charity Scope, TNS Deutscher Spendenmonitor).

Die Untersuchung belegt zudem hohe Engagementquoten. Demnach sind 45 Prozent der Bevölkerung Mitglied in einer Organisation (Verein, Verband, Initiative) und 40 Prozent ehrenamtlich engagiert. Von allen Ehrenamtlichen übten 91 Prozent ihr Amt absolut unentgeltlich aus.

Die befragten gemeinnützigen Organisationen stehen dem Gesetz, insbesondere der Erhöhung des sogenannten Übungsleiterfreibetrags sowie der Einführung des allgemeinen Freibetrags für sonstige nebenberufliche, ehrenamtliche Tätigkeiten von 500 Euro jährlich, positiv gegenüber.

Das neue Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht hat eine wichtige Bedeutung für den Dritten Sektor und die Gesellschaft insgesamt und zwar unabhängig von einzelnen Regelungen. Die Politik hat sich mit dem Gesetz den Fragen des bürgerschaftlichen Engagements angenommen und einen Prozess der gesteigerten Wertschätzung des gemeinnützigen Sektors in Gang gesetzt.

## **II. Der Evaluationsauftrag im Kontext**

Das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen wurde im Dezember 2007 vom Bundesministerium der Finanzen beauftragt, in einem Zeitraum von 18 Monaten eine Evaluation der Auswirkungen des „Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ durchzuführen. Ziel dieser Evaluation war die Erfassung von ersten Auswirkungen des Gesetzes auf das bürgerschaftliche Engagement in bestimmten Regelungsbereichen. Unter bürgerschaftlichem Engagement sind in der Studie die freiwillige zeitliche Tätigkeit sowie das Spenden von Geld und das Stiften gefasst.

Die Untersuchung ist eingebettet in die aktuelle politische Diskussion über das bürgerschaftliche Engagement. In unserer Gesellschaft sind bestimmte Bereiche ohne das aktive Engagement von Bürgerinnen und Bürgern nur schwer vorstellbar, denn es erfüllt wichtige Funktionen. Es trägt durch die Selbstorganisation im öffentlichen Raum, durch die Freiwilligkeit, durch die Gemeinwohlorientierung und durch die Solidarität zum Erhalt des Gemeinwesens und der Demokratie bei. Mit der Schaffung von Sozialkapital und der Partizipation von Menschen an gesellschaftlichen Prozessen wird der Zusammenhalt befördert. Dafür benötigt das bürgerschaftliche Engagement gute Rahmenbedingungen, stabile organisatorische und finanzielle Grundlagen. Das ist sowohl eine Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen als auch der Organisationen, Vereine, Verbände, Initiativen und Projekte, die ihrerseits für die Ausgestaltung des Ehrenamts verantwortlich sind (Fort- und Weiterbildungen, Qualifikation, Anerkennung etc.).

Mit dem „Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ wurden im Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht neue steuerrechtliche Erleichterungen geschaffen, um das freiwillige Engagement zu verbessern.

Ein Kernstück der Reform bildet die Vereinheitlichung der Förderzwecke, d. h. es wird nicht mehr zwischen steuer- und spendenbegünstigten Zwecken unterschieden. Alle Körperschaften, die nach den §§ 52 bis 54 Abgabenordnung (AO) wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke als steuerbegünstigt anerkannt sind, sind nun berechtigt, steuerlich abzugsfähige Zuwendungen entgegenzunehmen. Die Gemeinnützigkeitsreform hat zusätzlich die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement attraktiver gestaltet. Zum einen wurde der sogenannte Übungsleiterfreibetrag von 1.848 Euro auf 2.100 Euro pro Jahr angehoben. Zum anderen wurde ein neuer Steuerfreibetrag für Einnahmen aus sonstiger nebenberuflicher Tätigkeit in Höhe von 500 Euro jährlich eingeführt. Dieser Freibetrag ist im Gegensatz zum Übungsleiterfreibetrag nicht auf bestimmte Tätigkeiten beschränkt (§ 3 Nr. 26a EStG).

Die Untersuchungsschwerpunkte der Evaluation wurden auf der Mikro-, Meso- und Makroebene<sup>1</sup> analysiert und umfassen folgende inhaltliche Komplexe:

1. Verbesserte steuerliche Förderung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen an gemeinnützige Organisationen, auch Kulturfördervereine im Rahmen des Sonderausgabenabzugs
2. Anhebung des sogenannten Übungsleiterfreibetrags und Einführung des allgemeinen Freibetrags für sonstige ehrenamtlich Tätige
3. Entwicklung des Spendenvolumens für die Jahre 2007 und 2008 vor dem Hintergrund der Vereinheitlichung der Förderzwecke und der Anhebung der steuerlichen Höchstgrenzen für den Spendenabzug im Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht

### **III. Bestandsaufnahme: Bürgerschaftliches Engagement und Spendenverhalten<sup>2</sup>**

Im methodischen Konzept der Untersuchung wurden quantitative und qualitative Forschungsmethoden kombiniert. Die Studie basiert einerseits auf einer Sekundäranalyse vor allem zum Spendenverhalten und andererseits auf Auswertungen aus einer ganzen Reihe von eigenen Erhebungen. Die Durchführung von verschiedenen Umfragen war unter anderem deshalb erforderlich, weil weder Angaben zu Mitgliedschaften, zu sogenannten Übungsleitern und deren Vergütung noch zur Gewährung von jeglichen Aufwandspauschalen für Ehrenamtliche existieren.

Der Einsatz der Methoden reichte von einer telefonischen Bevölkerungsumfrage, standardisierten Befragungen bei gemeinnützigen Organisationen, Landessportbünden und Stiftungsaufsichtsbehörden über Leitfaden gestützte Interviews bis hin zu Sekundäranalysen, einer Medienanalyse sowie Dokumentenanalysen.

---

<sup>1</sup> Individuelle Ebene, Perspektive der gemeinnützigen Organisationen, gesellschaftliche Ebene.

<sup>2</sup> Ausführliche Beschreibungen finden sich im Bericht (Langfassung) zu dieser Studie in Kapitel 4.

#### **IV. Evaluationsergebnisse zu den Wirkungen der Gesetzesnovellierung**

Im Ergebnis der empirisch basierten Analysen kommt die Untersuchung zu dem Schluss, dass die Gesetzesreform des Jahres 2007 eine Reihe von Entwicklungen befördert hat. Aber nicht in allen Zielen und Punkten konnten die intendierten Wirkungen entfaltet werden.<sup>3</sup>

##### **1. Verbesserte steuerliche Förderung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen an gemeinnützige Organisationen und Kulturfördervereine im Rahmen des Sonderausgabenabzugs**

###### **1.1 Wahrnehmung des Gesetzes in der Öffentlichkeit**

Der Reformprozess zum Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht wurde von Dezember 2006 bis Oktober 2007 durch die Medien, vor allem die Printmedien, intensiv begleitet. Die Leserinnen und Leser wurden in mehr als 700 Beiträgen in deutschsprachigen Tages- und Wochenzeitungen über das Gesetz ganz allgemein und zu speziellen Regelungsbereichen informiert. Gemäß den Ergebnissen einer Umfrage in der Bevölkerung<sup>4</sup> hatten 14 Prozent der Befragten im Oktober 2008 von diesem Gesetz gehört. Dieser Anteil liegt bei den ehrenamtlich Engagierten und in Mitgliedschaften organisierten Personen jeweils ab 18 Jahren bei 51 Prozent.

###### **1.2 Wirkung bei den Akteuren auf der Mikroebene – Individuum**

Die Menschen in Deutschland zeichnen sich durch ein hohes Engagement in vielen gesellschaftlichen Bereichen aus, wie zum Beispiel im Sport, in der Kunst und Kultur, im sozialen Bereich, im Umwelt-, Natur- und Tierschutz. Die im Rahmen der Studie durchgeführte Bevölkerungsumfrage bestätigt eine hohe Engagementquote. In Organisationen, Vereinen, Verbänden und Initiativen sind 45 Prozent der Befragten (ab 18 Jahren) organisiert. Knapp 18 Prozent gehören per Mitgliedschaft einem Kulturförderverein an. Eine positive Auswirkung der verbesserten steuerlichen Abzugsmöglichkeiten der Beiträge an Kulturfördervereine lässt sich anhand der im Herbst 2008 durchgeführten Bevölkerungsumfrage aber nicht belegen.

Ehrenamtlich engagiert sind 40 Prozent der Befragten und knapp 70 Prozent haben Geld gespendet.

Die Ehrenamtlichen sind vor allem im Bereich „Kultur, Sport und Freizeit“ (38 %) tätig. Die Rubrik „Soziales und Gesundheit“ wurde von 28 Prozent benannt, 12 Prozent waren im kirchlichen Bereich engagiert. Die Engagementbereiche „Bildung, Forschung und Wissenschaft“, „Politische oder berufliche Interessenvertretung“ sowie „Umwelt-, Natur- und Tierschutz“ wurden mit einstelligen Prozentwerten genannt.

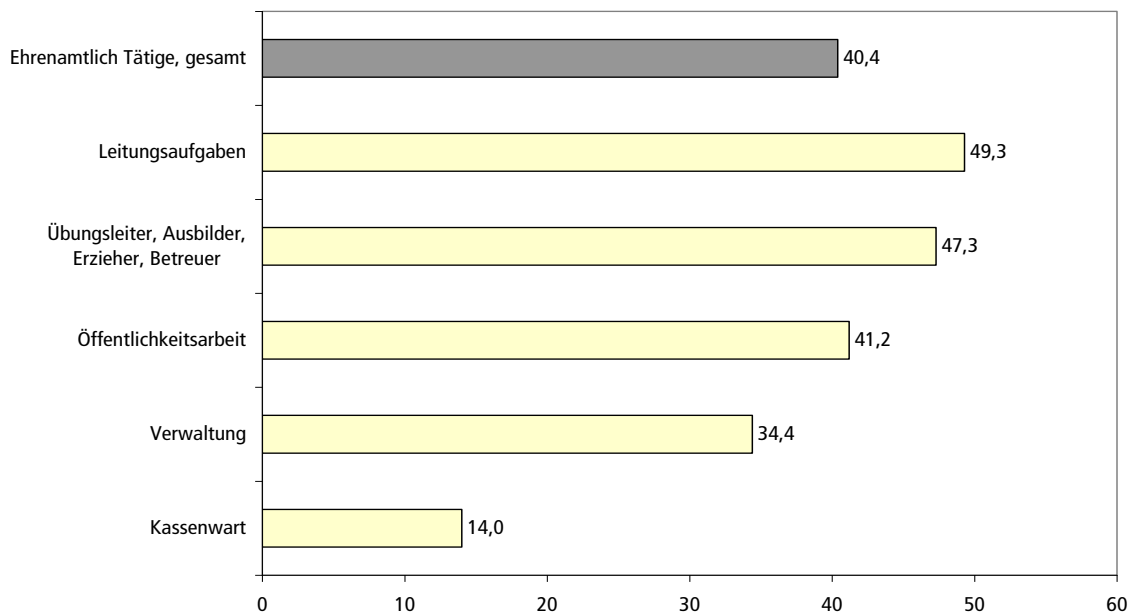
Bei knapp der Hälfte der ehrenamtlichen Tätigkeiten handelt es sich um Leitungsaufgaben (49,3 %). Als sogenannte Übungsleiter waren 47,3 Prozent der Ehrenamtlichen im Jahr 2008 tätig. Öffentlichkeitsarbeit und Verwaltungstätigkeiten wurden von 41,2 Prozent bzw. 34,4 Prozent der Ehrenamtlichen angegeben. Als Kassenwart hatten sich 14 Prozent betätigt (vgl. Abbildung 1).

---

<sup>3</sup> Die intendierten Wirkungen des Gesetzes sind in der Langfassung, Abbildung 2.2-3 „Ursache-Wirkungsmodell“, nachzulesen.

<sup>4</sup> Telefonische Umfrage zum sozialen Engagement bei 2.000 Personen ab 18 Jahren in Deutschland, durchgeführt durch die Humboldt-Universität zu Berlin vom 17.09.2008 bis zum 06.12.2008. Im Folgenden als DZI-Bevölkerungsumfrage bezeichnet.

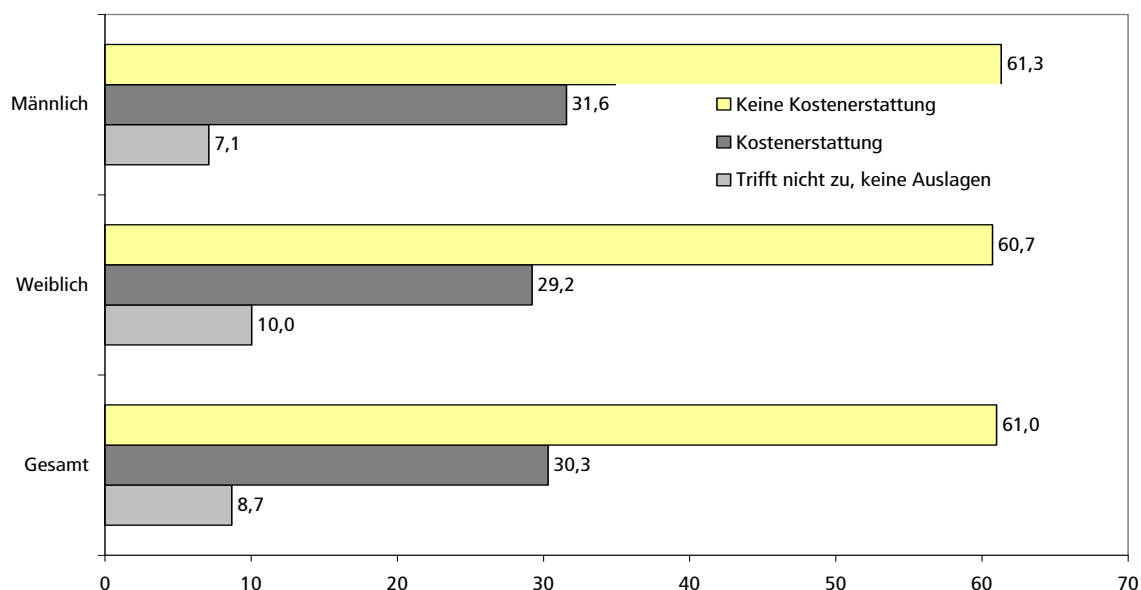
Abbildung 1: Übernommene Tätigkeiten der Ehrenamtlichen (Mehrfachnennungen möglich, Angaben in Prozent)



Datenbasis: DZI-Bevölkerungsumfrage 2008, eigene Erhebung.

61 Prozent der freiwillig Tätigen erhalten keine Kostenerstattung im Zusammenhang mit ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit. Nur knapp ein Drittel haben ihre finanziellen Auslagen erstattet bekommen und weitere 9 Prozent hatten gar keine Auslagen (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Kostenerstattung im Zusammenhang mit ehrenamtlicher Tätigkeit (Angaben in Prozent)



Datenbasis: DZI-Bevölkerungsumfrage 2008, eigene Erhebung.

Interessant ist auch der Aspekt, dass von den Personen, die eine Kostenerstattung grundsätzlich erhalten konnten, nur 31 Prozent von dieser regelmäßig Gebrauch gemacht haben, 41 Prozent gelegentlich und 27 Prozent nie. Von den 60 Prozent der Befragten, die im Jahr 2007 eine Steuererklärung abgegeben haben, haben nur 4,3 Prozent den sogenannten Übungsleiterfreibetrag geltend gemacht, 1 Prozent den Mitgliedsbeitrag für Kulturfördervereine und eine Aufwandsentschädigung hingegen 14 Prozent.

Gemäß der DZI-Bevölkerungsumfrage würden sich 80 Prozent der Engagierten auch weiterhin freiwillig betätigen, wenn sie keine „Vergütungen“ erhielten. Beinahe jeder Ehrenamtliche (96 %) würde sich in gleichem Umfang wie bisher engagieren, wenn es keine steuerlichen Vergünstigungen gäbe. Dies ist ein klarer Beleg dafür, dass bürgerschaftliches Engagement mehr ist als die „Mitnahme“ steuerlicher Vorteile.

Die Spendenhöchstgrenzen für alle steuerbegünstigten Zwecke wurden durch das Gesetz bis zu einer Höhe von 20 Prozent des Gesamtbetrags der Einkünfte angehoben und damit gegenüber dem alten Recht verdoppelt bzw. vervierfacht. Zwar ist den Befragten bekannt, dass sie Spenden und Mitgliedsbeiträge für gemeinnützige Organisationen bei einer Steuererklärung geltend machen können (84 %), dennoch kennen nur 16 Prozent die neu festgelegte Höhe der Absetzbarkeit (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Bekanntheitsgrad der steuerlichen Absetzmöglichkeiten von Spenden und Mitgliedsbeiträgen und die Höhe der Absetzbarkeit für Spenden (Angaben in Prozent)

	Frauen	Männer	Gesamt
Absetzmöglichkeit bekannt	82,6	84,8	83,5
Höhe der Absetzbarkeit			
5 Prozent <sup>1</sup>	61,7	46,4	54,9
10 Prozent <sup>2</sup>	26,8	31,4	28,9
20 Prozent <sup>3</sup>	11,4	22,2	16,2

<sup>1</sup> Steuerabzug bei Spenden und Mitgliedsbeiträgen für gemeinnützige und kirchliche Zwecke, § 10b Abs. 1 EStG (bis 2006)

<sup>2</sup> Steuerabzug bei Spenden und Mitgliedsbeiträgen für mildtätige, wissenschaftliche und kulturelle Zwecke, § 10b Abs. 1 EStG (bis 2006)

<sup>3</sup> Steuerabzug bei Spenden und Mitgliedsbeiträgen (Gleichheit der Spendenzwecke), § 10b Abs. 1 EStG (ab 2007)

Datenbasis: DZI-Bevölkerungsumfrage 2008, eigene Erhebung.

### 1.3 Wirkung bei den Akteuren auf der Mesoebene – Gemeinnützige Organisationen

Die befragten gemeinnützigen Organisationen stehen dem Gesetz mehrheitlich positiv gegenüber. Entsprechend einer für die Studie durchgeführten Online-Erhebung<sup>5</sup> bei 316 gemeinnützigen Organisationen der Bereiche Kultur, Soziales, Sport, Umwelt-, Natur- und Tierschutz fällten 69 Prozent ein entsprechendes Votum. Gleichwohl gab ein gleich großer Anteil an, keinen geringeren Verwaltungsaufwand durch das Gesetz zu verspü-

<sup>5</sup> Die vollständigen Ergebnisse stehen in der Langfassung in Kapitel 6 ab Seite 91 ff.

ren. Das Ziel, mit dem Gesetz Bürokratie abzubauen, wurde bei der großen Mehrzahl der befragten Organisationen demnach offenbar bisher nicht erreicht. Weitere Analysen sind notwendig, um der Frage nachzugehen, ob eine eventuell realisierte Verwaltungsvereinfachung vom Organisationsgrad der Organisationen abhängt (große/ kleine Organisationen, Verhältnis Ehrenamtliche/Hauptamtliche) oder ob der Gesetzgeber dieses Ziel bisher im Ganzen nicht erreicht hat.

Das Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht hat das Spenden und das ehrenamtliche Engagement insgesamt attraktiver gemacht. Mit dem Gesetz ist intendiert, dass Ehrenamtliche ihr Engagement verstetigen und potentielle Ehrenamtliche sich für das Gemeinwohl, sei es zeitlich oder finanziell, auch erstmalig betätigen.

Die Anzahl der Ehrenamtlichen ist seit 2007 bei 77 Prozent der befragten gemeinnützigen Organisationen nicht angestiegen. Bei den Vereinen der Landessportbünde<sup>6</sup> liegt dieser Anteil bei 73 Prozent. Während knapp 20 Prozent der Organisationen eine Zunahme der Ehrenamtlichen verzeichnen, schreiben sie die Steigerung aber nicht dem Gesetz zu (88 %).

Rund ein Fünftel aller befragten Organisationen bestätigt eine Erhöhung des zeitlichen Umfangs ihrer Ehrenamtlichen, bei den gemeinnützigen Vereinen sind es 28,3 Prozent, bei den gemeinnützigen Stiftungen 24 Prozent. Mehr als zwei Drittel der Organisationen können hingegen keine Erhöhung des zeitlichen Umfangs ihrer Ehrenamtlichen feststellen (Vereine 66,8 %, Stiftungen 70,7 %).

### **1.3.1 Kulturfördervereine**

Mit der Gesetzesreform wurde eine wichtige Entscheidung zugunsten von Kulturfördervereinen getroffen. Die Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen bei eventueller Gewährung von Vergünstigungen (Gegenleistungen) wurde verbessert. Akteure aus dem Kulturbereich haben dieses Signal der Politik positiv aufgenommen. Die Mitgliederentwicklung in kulturellen Förder- und Freundeskreisen korreliert mit bestimmten Vergünstigungen. Mehr als die Hälfte (54 %) der Förder- und Freundeskreise gewährte ihren Mitgliedern ideelle und pekuniäre Gegenleistungen (z. B. verbilligter Einlass, verbilligte Publikation). Ausschließlich ideelle Gegenleistungen (z. B. Probenbesuche, Einführungsgespräche) gaben 34 Prozent der Kulturfördervereine und 6 Prozent pekuniäre Gegenleistungen, weitere 6 Prozent gewährten keine Gegenleistungen<sup>7</sup>. Mitglieder von kulturellen Förder- und Freundeskreisen erhielten im Durchschnitt 16 Euro pro Jahr an Vergünstigungen. Hierbei handelt es sich um ein Angebot, das nicht alle Mitglieder in Anspruch nehmen.

---

<sup>6</sup> Standardisierte Befragung von 11 Landessportbünden im April 2009.

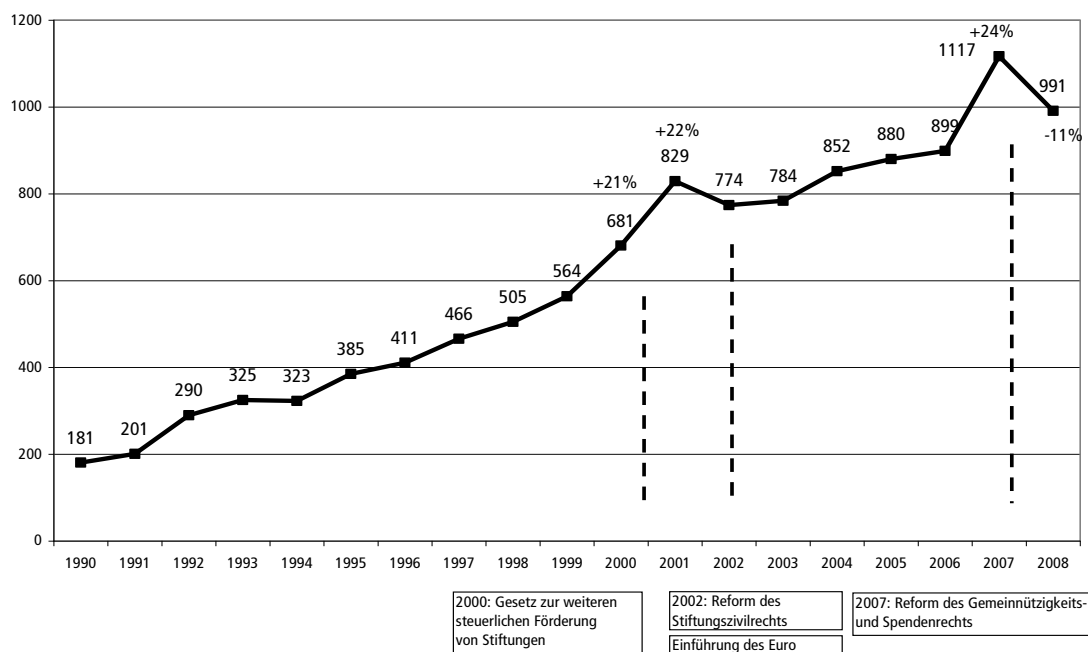
<sup>7</sup> Studie des Kulturkreises der Deutschen Wirtschaft im BDI e. V., die im September 2006 Förder- und Freundeskreise (N = 1.100) zu ihrer Struktur und Arbeitsweise befragt hat, S. 15.



### 1.3.2 Stiftungen

Das Gesetz hat im Stiftungssektor besondere Wirkung erzielt. In den Jahren 2007 und 2008 wurden 1.117 bzw. 991 Stiftungen errichtet.<sup>8</sup> Damit wurden 2007 immerhin 24 Prozent mehr Stiftungen gegründet als im Vorjahr. Der Vergleich der Jahre 2007 und 2008 bedeutet zwar einen Rückgang von 11 Prozent, aber gegenüber 2006 immer noch eine Steigerung der Neugründungen von 10 Prozent. (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Anzahl von Stiftungerrichtungen in Deutschland 1990 bis 2008



Datenbasis: Bundesverband Deutscher Stiftungen 2009 (2007 und 2008 eigene Erhebung), eigene Darstellung.

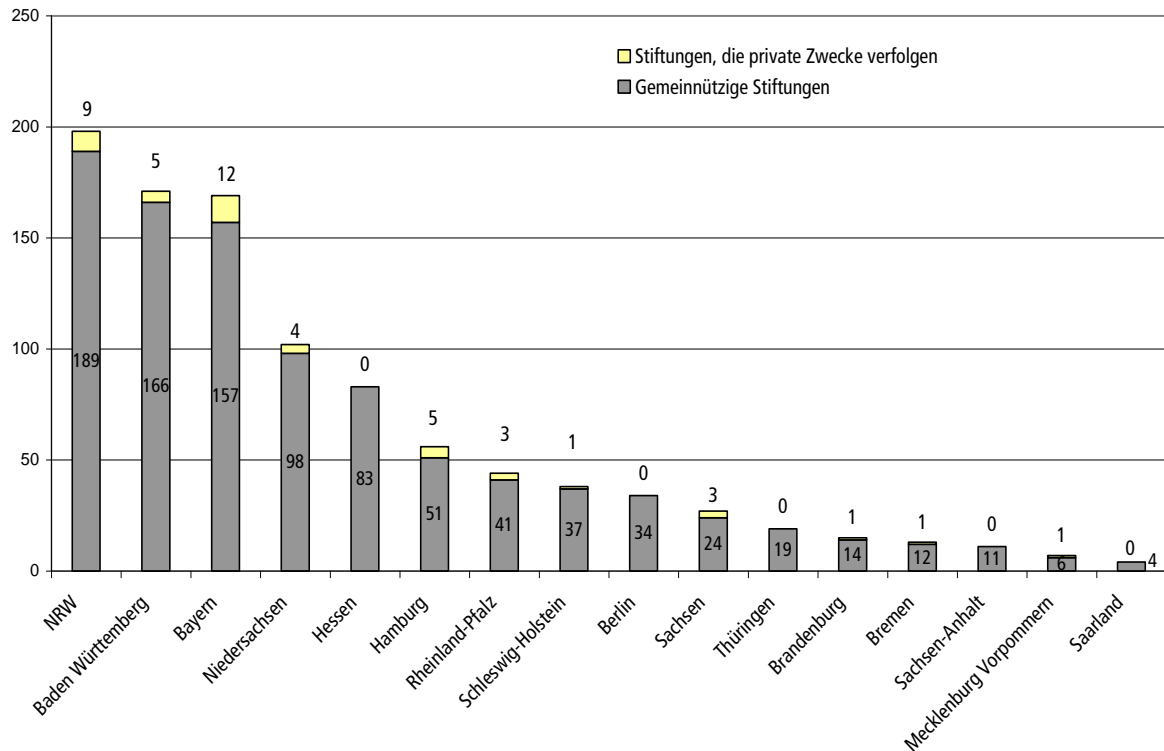
Für die Studie sind vor allem die gemeinnützigen Stiftungen von Bedeutung, weshalb die Stiftungsaufsichtsbehörden der Länder nach der Anzahl der neu errichteten sowie der neu errichteten und gemeinnützigen Stiftungen in 2007 und 2008 befragt wurden. Der Bundesverband kann den Anteil der gemeinnützigen Stiftungen nur für die Gesamtzahl der Stiftungen in Deutschland ausweisen. Danach verfolgen schätzungsweise 95 Prozent aller Stiftungen einen gemeinnützigen Zweck (Verzeichnis Deutscher Stiftungen 2008: 91).

Der Anteil der neu errichteten, gemeinnützigen Stiftungen in 2007 liegt der im Rahmen der Studie durchgeführten Erhebung zufolge bei 97 Prozent und im Jahr 2008 bei 95

<sup>8</sup> Die Zahlen für die Jahre 2007 und 2008 weichen von den Veröffentlichungen des Bundesverbands Deutscher Stiftungen geringfügig ab (2007: 1.134, 2008: 1.020). Die Gründe dafür sind vor allem in der Erhebungsmethode zu sehen. Während der Bundesverband die Stiftungsaufsichten mit einem standardisierten Fragebogen um Auskunft gebeten hat, wurden die Angaben im Rahmen der Studie teils per E-Mail, per Telefon und mittels Internetrecherchen (Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern) erfasst. In den Online-Stiftungsdatenbanken sind nicht alle Stiftungen erfasst, da je nach Bundesland keine Aufnahmepflicht besteht.

Prozent. Abbildung 4 zeigt die neu errichteten Stiftungen im Jahr 2008 in den einzelnen Bundesländern, dabei wird nach gemeinnützigen Stiftungen und solchen, die ausschließlich private Zwecke verfolgen, unterschieden.

Abbildung 4: Anzahl der neu errichteten und gemeinnützigen Stiftungen des Jahres 2008



Anmerkung: Für Hessen, als einzigem Bundesland, ist es nicht möglich die Stiftungen mit Gemeinnützigkeitsstatus auszuweisen.

Datenbasis: Eigene Erhebung bei allen Stiftungsaufsichten, Stand Juli 2009.

Anhand der vorliegenden Zeitreihe von Stiftungerrichtungen in Deutschland (1990 bis 2008), lässt sich eine erhöhte Zahl von Stiftungsneugründungen aufgrund von Reformen nachweisen und darauf schließen, dass steuerliche Anreize das Engagement bei Stiftungen befördern können.

Inwiefern die jüngste Gesetzesnovelle die hohe Anzahl an neuen Stiftungen pro Jahr weiter „halten“ kann oder ob es sich um eine „Nachholwirkung“ bzw. einen Einmaleffekt handelt, bleibt zu beobachten. Vor dem Hintergrund der weltweiten Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise ist es umso schwieriger vorherzusagen, wie sich der Bereich der Stiftungsneugründungen zukünftig entwickeln wird.

Die Anzahl der Spenderinnen und Spender hat sich gemäß der Online-Erhebung bei 62 Prozent der Stiftungen seit 2007 nicht erhöht. 39 Prozent verzeichnen seitdem mehr Spender, wovon 17 Prozent diese Zunahme dem Gesetz zu schreiben. 68 Prozent der Organisationen meinen hingegen, dass es keinen Zusammenhang zwischen der erhöhten Spenderanzahl und dem Gesetz gibt.

Über erhöhte Spendeneinnahmen seit 2007 berichten 43 Prozent der Stiftungen, 57 Prozent können keinen Zuwachs an Spenden feststellen. Während 60 Prozent der Stiftungen mit Spendenzuwächsen keine Beziehung zum Gesetz sehen, meinen 20 Prozent, dass es einen Kontext gibt, wobei weitere 20 Prozent dieses nicht wissen. Im Vergleich zu eingetragenen Vereinen, bei denen nur 1,2 Prozent einen Zusammenhang zwischen erhöhten Spendeneinnahmen und dem Spendenrecht sehen, ist die Quote bei Stiftungen mit 20 Prozent beachtlich. Das ist ein Hinweis darauf, dass das Gesetz bisher bei den Stiftungen hinsichtlich einer Zunahme an Spenden deutlich mehr Wirkung als bei den Vereinen zeigt.

## **2. Anhebung des sogenannten Übungsleiterfreibetrags (sog. Übungsleiterpauschale) von 1.848 EUR auf 2.100 EUR und Einführung des allgemeinen Freibetrags von 500 Euro für sonstige ehrenamtlich Tätige**

Die Erhöhung des Übungsleiterfreibetrags nach § 3 Nr. 26 EStG und die Einführung des neuen Steuerfreibetrags für alle ehrenamtlichen Tätigkeiten nach § 3 Nr. 26a wurde von 70 Prozent der gemeinnützigen Organisationen positiv aufgenommen. Ein Fünftel der befragten Organisationen hat Übungsleiter entsprechend des Einkommensteuergesetzes beschäftigt, wobei Mehrfachnennungen möglich waren. In der Befragung wurde unterschieden nach Übungsleitern (Ausbilder, Erzieher, Betreuer), Künstlern und Pflegern (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Beschäftigung von sogenannten Übungsleitern (§ 3 Nr. 26 EStG) nach Rechtsform (Angaben in Prozent)

	Übungsleiter	Künstler	Pfleger
Eingetragener Verein	24,0	4,1	3,6
Gemeinnützige Stiftung bürgerlichen Rechts	9,0	0	3,0
Gesamt	18,4	2,8	3,2

Datenbasis: Online-Erhebung bei gemeinnützigen Organisationen 2009, eigene Erhebung.

Nach dem Einkommensteuerrecht können ehrenamtliche Übungsleiter, Künstler und Pflegekräfte bis zu 2.100 Euro an jährlichen Vergütungen steuerfrei vereinnahmen. Von den Organisationen mit Übungsleitern zahlte die Hälfte Vergütungen in Höhe des neuen Übungsleiterfreibetrags von 2.100 Euro, ein Drittel gewährte mehr als die neue steuerfreie Höchstgrenze und mehr als die Hälfte weniger als den alten Übungsleiterfreibetrag von 1.848 Euro.<sup>9</sup>

Von den Stiftungen mit Übungsleitern (9 %) haben 5 Prozent die Höhe der Vergütung dem neuen Freibetrag angepasst, bei den Vereinen sind es doppelt so viele. Wegen fehlender Mittel zahlen 14 Prozent der Stiftungen und 25 Prozent der Vereine überhaupt keine Vergütungen. Außerdem zahlen weitere 39 Prozent der Stiftungen und sogar

<sup>9</sup> Die Summe ergibt mehr als 100, weil Mehrfachantworten möglich waren. In der Praxis zahlt eine gemeinnützige Organisation Vergütungen unterschiedlicher Höhen.

45 Prozent der Vereine deshalb keine Vergütung, weil alle Ehrenamtlichen ihren Einsatz unentgeltlich erbringen.

Die gemeinnützigen Organisationen, die Übungsleiter beschäftigt haben, gaben ausnahmslos an, dass bei den Ehrenamtlichen nach der Gesetzesänderung der Wunsch aufgetreten ist, die erhöhte bzw. überhaupt eine Vergütung in Höhe des Übungsleiterfreibetrags zu erhalten.

Mit dem Gesetz wurde ein Steuerfreibetrag von 500 Euro jährlich für Einnahmen der sonstigen ehrenamtlich Tätigen neu eingeführt. Die Hälfte der befragten Organisationen verfügt jedoch nicht über ausreichend Mittel, um derartige Aufwandsentschädigungen an ihre Ehrenamtlichen zu zahlen. Knapp ein Drittel von Organisationen hat bereits vor der Einführung des Steuerfreibetrags solche Zahlungen geleistet. Lediglich 10 Prozent haben aufgrund des Gesetzes die Gewährung solcher Vergütungen neu eingeführt, 5 Prozent haben daraufhin eine Erhöhung vorgenommen.

Unabhängig davon, ob sich eine Organisation die Zahlung von Aufwandsentschädigungen überhaupt leisten kann, hätten sich 50 Prozent gewünscht, dass der allgemeine Freibetrag der Höhe des Übungsleiterfreibetrags entspräche.

Beobachter und Akteure des Dritten Sektors<sup>10</sup> äußerten Bedenken, dass die gemeinnützigen Organisationen unter Druck geraten könnten, den Ehrenamtlichen künftig gewisse Entschädigungen zu zahlen. Bei einem Viertel aller befragten Organisationen hatten die Ehrenamtlichen den Wunsch, die Voraussetzung dafür zu schaffen, den Freibetrag von 500 Euro nutzen zu können. Mehr als die Hälfte der Organisationen verneint derartige Wünsche ihrer Ehrenamtlichen. Während 46 Prozent der Organisationen die Ehrenamtlichen in ihrem Verlangen nach den 500 Euro unterstützen, betrachtet ein Drittel dieses Begehren kritisch. Welche Entwicklungen sich mittel- und langfristig hierbei abzeichnen, ist weiterhin zu beobachten. Es muss aber auch betont werden, dass von den freiwillig Engagierten lediglich 9 Prozent Aufwandsentschädigungen für ihre Tätigkeit erhalten. Hinzu kommt, dass nur 4,3 Prozent der Befragten den Übungsleiterfreibetrag und nur 14 Prozent ihre Aufwandspauschale in der Steuererklärung 2007 steuerlich geltend gemacht haben.

### **3. Entwicklung des Spendenvolumens für die Jahre 2007 und 2008 vor dem Hintergrund der Vereinheitlichung der Förderzwecke und der Anhebung der steuerlichen Höchstgrenzen für den Spendenabzug im Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht**

#### **3.1 Ergebnisse auf der Mikroebene**

Angaben zum Spendenwesen, d. h. zum Spendenverhalten, zur durchschnittlichen Spendenhöhe und zum Spendenaufkommen sind in Deutschland, trotz intensiver Forschungen zum bürgerschaftlichen Engagement, defizitär. Durch die DZI-Bevölkerungsumfrage zum sozialen Engagement wurde das Spendenverhalten in dieser Studie miterfasst. Damit liegen aktuelle Angaben zur Spenderquote und zum Aufkommen privater Spenden vor. Eine Entwicklung des Spendenvolumens lässt sich mit dieser einmaligen Umfrage nicht nachzeichnen, weshalb ein Rückgriff auf Daten des Statistischen Bundesamts sowie auf kommerzielle Umfragen erfolgt ist.

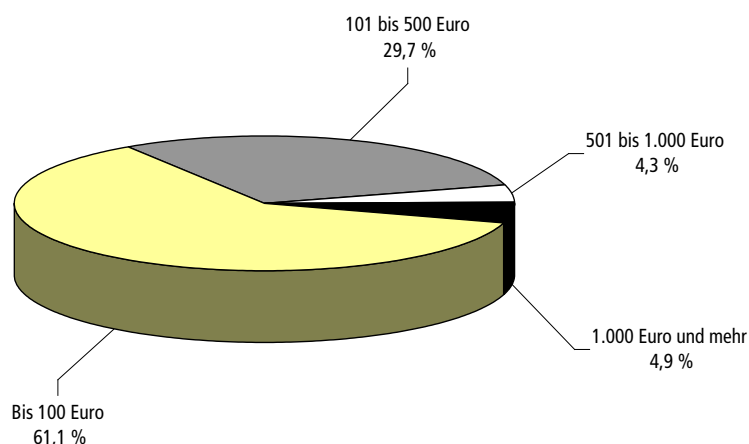
---

<sup>10</sup> Der Dritte Sektor bezeichnet einen gesellschaftlichen Bereich, der durch die Sektoren Staat, Markt und Gemeinschaft bzw. Familie abgegrenzt wird (vgl. Seibel (1992): Dritter Sektor: In: Bauer, Rudolph (Hrsg.): Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens. München, S. 455-460, Zimmer (2002): Dritter Sektor und Soziales Kapital. Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor – Nr. 19).

Die im Rahmen der Studie durchgeführte Umfrage in der Bevölkerung bestätigt, wie schon im Freiwilligensurvey<sup>11</sup>, eine hohe Spendenbereitschaft (57 %) in Deutschland. Die Spender wurden gebeten, die Höhe ihrer Spenden in den letzten 12 Monaten zu beziffern. 92 Prozent der Spender waren dazu in der Lage, die übrigen sollten die Höhe ihrer Spenden einer von vier vorgegebenen Kategorien zuordnen: 1 bis 100 Euro, 101 bis 500 Euro, 501 bis 1.000 Euro und mehr als 1.000 Euro. Zunächst wurden die beiden Variablen zusammengefasst, um die Verteilung in den entsprechenden Kategorien zu berechnen.

Mehr als 90 Prozent haben innerhalb von 12 Monaten einen Betrag bis 500 Euro, 61 Prozent bis 100 Euro und knapp 5 Prozent mehr als 1.000 Euro für gemeinnützige Zwecke gegeben (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Höhe und Verteilung der Geldspenden



Datenbasis: DZI-Bevölkerungsumfrage 2008, eigene Erhebung.

Entsprechend der Berechnungen wurden im Jahr 2008 schätzungsweise 15,8 Milliarden Euro an Geldspenden aufgebracht (Variante 1). Die Durchschnittsspende, also die Geldspende pro Spender läge damit bei 367 Euro (vgl. Tabelle 3). Mit dieser Summe würden jegliche bis dahin bekannte Spendenvolumina übertroffen, weshalb eine Plausibilitätsprüfung vorgenommen wurde. Aus anderen Erhebungen ist bekannt (Priller/ Sommerfeld 2005)<sup>12</sup>, dass vor allem Personen mit einem höheren Einkommen und ältere Menschen höhere Geldspenden leisten. Von den befragten Spendern mit einer Spende über

<sup>11</sup> Der Freiwilligensurvey ist eine im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bei 15.000 Personen durchgeführte Befragung zum bürgerschaftlichen Engagement in der Bundesrepublik. Die Erhebung wurde bisher in den Jahren 1999 und 2004 durchgeführt.

<sup>12</sup> Priller/Sommerfeld (2005): Wer spendet in Deutschland. Eine sozial-strukturelle Analyse. WZB Discussion Paper SP I 2005 – 202. Berlin.

1.000 Euro verfügen 71 Prozent über ein Haushaltsnettoeinkommen von 2.500 Euro und mehr<sup>13</sup>. Mehr als die Hälfte (55 %) der Spender mit einer Geldspende über 1.000 Euro ist älter als 50 Jahre, 67 Prozent sind älter als 45 Jahre.

Tabelle 3: Spenderquote, durchschnittliche Spendenhöhe und Spendenvolumen 2008

2008	Variante 1: Spenden gesamt	Variante 2: Spenden bis 1.000 Euro	Variante 3: Spenden bis 500 Euro
Spenderquote in Prozent	63	60	57
Durchschnittliche Spendenhöhe in Euro	367	147	115
Gesamtspendensumme in Euro	15.779.563.202	6.019.451.903	4.473.640.275

Frage: „Haben Sie in den vergangenen 12 Monaten Geld gespendet? Wir meinen nicht Mitgliedsbeiträge, aber größere und kleinere Beträge z. B. auch die Kollekte in der Kirche und die Sammelbüchse gehören dazu“ (Intervieweranweisung: Spenden für soziale, kirchliche, kulturelle, gemeinnützige und wohltätige Zwecke).

Datenbasis: DZI-Bevölkerungsumfrage 2008, eigene Erhebung.

Durch Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamtes wurde auf der Grundlage der Einkommensteuerstatistiken 2004 und 2005 überprüft, ob solche Beträge, wie sie in der Umfrage angegeben wurden (10.000 bis 30.000 Euro) üblicherweise steuerlich geltend gemacht werden. Das Ergebnis bestätigt solche hohen Spendensummen. Es hat den Anschein, als seien in die Stichprobe sogenannte Großspender gelangt. Zudem muss bedacht werden, dass mit der Einkommensteuerstatistik nicht alle Spenden erfasst werden. Nicht alle Personen machen eine Steuererklärung, nicht alle Steuerpflichtigen mit Steuererklärung machen ihre Spenden und Mitgliedsbeiträge geltend. Wie groß dieser Prozentsatz ist, kann nicht mit Bestimmtheit gesagt werden. Gemäß der DZI-Bevölkerungsumfrage haben 43 Prozent der Spender ihre Spenden steuerlich geltend gemacht, d. h. 57 Prozent haben ihre Spenden steuerlich nicht deklariert und werden demzufolge mit der Einkommensteuerstatistik nicht erfasst. Damit besteht die Möglichkeit, dass mit dieser Umfrage erstmals das genaue Spendenvolumen von Privatpersonen erfasst wurde.

Vorläufig werden die Spender mit mehr als 1.000 Euro an Geldspenden im Jahr als Ausreißer betrachtet (5 % der Spender). Aus diesem Grund wurden zwei weitere Berechnungen durchgeführt, in denen alle Spenden bis 1.000 Euro (2. Variante) und 500 Euro (3. Variante) eingerechnet wurden. Bei der Berücksichtigung der Spenden bis 1.000 Euro beträgt die durchschnittliche Spende 147 Euro, so dass ein Spendenvolumen von 6 Milliarden Euro zustande kommt. Weil aber die meisten Spenden in einer Grö-

<sup>13</sup> In der Umfrage wurde bei den Angaben zum Haushaltsnettoeinkommen nicht weiter differenziert.

Benordnung bis 500 Euro liegen (90,8 %), wurden alle Spenden bis einschließlich 500 Euro in die Berechnung des Spendenvolumens einbezogen. Demnach liegt die durchschnittliche Spendenhöhe bei 115 Euro pro Spender und das Spendenvolumen bei 4,5 Milliarden Euro.

Die dritte Berechnungsvariante ist zunächst aus Sicht des DZI aus mehreren Gründen plausibel. Gemäß der DZI-Bevölkerungsumfrage wurden von 91 Prozent der Spender Beträge bis 500 Euro gespendet, d. h. fast jeder Spender fällt in diese Kategorie. Mit den Laufenden Wirtschaftsrechnungen werden seit 1999 Spendenvolumina von mehr als 3,5 Milliarden Euro (Ausnahme 2003) angegeben. Die Einkommensteuerstatistik weist seit 2001 mehr als 3,7 Milliarden Euro an geltend gemachten Spenden aus. Im Jahr 2005 liegt dieser Betrag bereits bei 4,2 Milliarden Euro.<sup>14</sup> Aufgrund der bisher vorliegenden Zeitreihen des Statistischen Bundesamtes ist davon auszugehen, dass sich deren Angaben zum Spendenvolumen denen der DZI-Bevölkerungsumfrage annähern. Solange nicht geklärt ist, wie hoch der Anteil derer ist, die keine Steuererklärung abgeben bzw. Spenden und Mitgliedsbeiträge nicht deklarieren, geht das DZI von einem Spendenvolumen von 4,5 Milliarden Euro im Jahr 2008 aus.

Die Ergebnisse der DZI-Bevölkerungsumfrage liegen weit über denen der kommerziellen Institute. Der Deutsche Spendenmonitor<sup>15</sup> verzeichnet von 2006 zu 2007 eine abnehmende Spenderquote (2006: 42 %, 2007: 40 %) und für 2008 einen leichten Anstieg (42 %). Das Spendenvolumen ist im Jahr 2007 gegenüber dem Vorjahr gesunken und verhaart seit dem auf dem gleichen Niveau (2006: 3,86 Mrd. €, 2007: 3,07 Mrd. €, 2008: 3,07 Mrd. €).

Die hier aufgezeigten Indikatoren weisen beim GfK Charity Scope<sup>16</sup> einen eher umgekehrten Trend auf. Während die Spenderquote im Zeitraum von 2006 bis 2008 rückläufig ist (2006: 21,3 %, 2007: 20,3 %, 2008: 20,2 %), steigen sowohl die durchschnittlichen Spenden pro Spendenakt (2006: 26 €, 2007: 27 €, 2008: 28 €) als auch das Spendenvolumen (2006: 1,97 Mrd. €, 2007: 2,08 Mrd. €, 2008: 2,16 Mrd. €).

Neben den Bevölkerungsumfragen liegt mit den Laufenden Wirtschaftsrechnungen (LWR)<sup>17</sup> des Statistischen Bundesamtes seit 1999 eine Zeitreihe mit Spendenangaben der Haushalte vor.<sup>18</sup> Durch die Aufzeichnung der Einnahmen und Ausgaben der einbezogenen Haushalte können Spenden und Mitgliedsbeiträge gesondert ausgewiesen werden. Mit steigender Tendenz werden weitaus mehr Mittel für Mitgliedsbeiträge an gemeinnützige Organisationen aufgebracht als Geldspenden (vgl. Tabelle 3).

---

<sup>14</sup> Die Ergebnisse zur Einkommensteuerstatistik befinden sich in der Langfassung Seite 63.

<sup>15</sup> TNS Infratest Bielefeld weist mit dem Deutschen Spendenmonitor seit 1995 jährlich Angaben zum Spendenverhalten aus. Die Spendenfragen sind in Mehr-Themen-Umfragen eingebettet.

<sup>16</sup> Die Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) untersucht seit 2004 das Spendenverhalten in Deutschland. Die Spendenfragen sind ebenfalls in Mehr-Themen-Umfragen eingebettet.

<sup>17</sup> Mit den LWR werden Gewichte zur Berechnung der Preisindizes ermittelt, Aussagen zu den Auswirkungen von Einkommensveränderungen bei Haushalten gleicher Zusammensetzung auf die Ausgabenstruktur und die Ersparnisbildung sowie über die Zusammensetzung der Einnahmenquellen (Einkommens- und Einnahmestruktur) getroffen. Gleichzeitig ermöglichen sie detaillierte Aussagen zu den Ausgaben der Haushalte.

<sup>18</sup> Die Ergebnisse zum Spendenverhalten aus der Einkommensteuerstatistik sind in der Langfassung nachzulesen, Kapitel 4.2.1.2 und 5.2.1.6.

Tabelle 3: Geldspenden und Mitgliedsbeiträge der LWR 1999 bis 2006

	Geldspenden		Mitgliedsbeiträge	
	Mrd. Euro	Pro Haushalt in Euro	Mrd. Euro	Pro Haushalt in Euro
1999	3,63	106	5,32	152
2000	3,60	103	5,81	167
2001	3,58	103	5,91	169
2002	3,94	113	5,92	168
2003	3,25	89	5,99	169
2004	4,45	121	6,27	177
2005	4,39	122	6,71	189
2006	3,67	102	7,25	202

Datenbasis: Statistisches Bundesamt: Laufende Wirtschaftsrechnungen, eigene Berechnungen.

Bei den LWR können die Geldspenden keine kontinuierlichen Steigerungsraten verzeichnen – im Gegensatz zu den Mitgliedsbeiträgen – so dass die Ergebnisse darauf schließen lassen, dass das Spendenverhalten vorwiegend durch besondere Spendenanlässe zeitlich begrenzt beeinflusst wird.

Wesentliche Differenzen zeichnen sich zwischen den kommerziellen Umfragen und den Daten des Statistischen Bundesamtes ab, aber auch zwischen der DZI-Bevölkerungsumfrage und den Ergebnissen der kommerziellen Institute.

Die Spendendaten der aufgezeigten Quellen variieren hinsichtlich der jeweiligen Bezugsjahre teilweise erheblich. So reicht die Spenderquote im Jahr 2005 von 26,5 Prozent in der GfK-Studie bis zu 50 Prozent beim Deutschen Spendenmonitor. 2008 liegt die Reichweite der Spenderquote zwischen 20 (GfK) und 57 Prozent (DZI-Umfrage). Für das Spendenvolumen werden Beträge zwischen 2,16 bis 4,47 Milliarden Euro ausgewiesen (vgl. Tabelle 4).



Tabelle 4: Spenderquote, durchschnittliche Spendenhöhe und Geldspendenaufkommen im Vergleich der Datenquellen

		Spenderquote in Prozent	Durchschnittliche Spende in Euro	Aufkommen in Milliarden Euro
<b>DZI-Umfrage</b>				
(3. Variante)	2008	57	115	4,47
<b>Deutscher Spendenmonitor</b>				
	2005	50	108	3,86
	2006	45	119	3,84
	2007	40	107	3,07
	2008	42	102	3,07
<b>CharityScope</b>				
	2005	26	33	2,45
	2006	21	26	1,97
	2007	20	27	2,08
	2008	20	28	2,16
<b>LWR (Haushalte)</b>				
	2005	40	122	4,39
	2006	35	102	3,67

Datenbasis: DZI-Bevölkerungsumfrage 2008, eigene Erhebung, TNS Infratest: Deutscher Spendenmonitor, 2008, GfK Charity Scope, 2008, Statistisches Bundesamt: Laufende Wirtschaftsrechnungen, eigene Berechnungen.

Die unterschiedlichen Angaben zu Spenden bei diesen Quellen beruhen auf den spezifischen zugrunde liegenden Methoden. Unterschiede bestehen unter anderem in der Grundgesamtheit oder der Art der Befragung (telefonisch, schriftlich, Face-to-face). Auch der Zeitpunkt der Befragung kann zu Differenzen führen und es macht einen Unterschied, ob Haushalte oder Personen befragt werden.

Innerhalb der einzelnen Zeitreihen ist es zulässig, einen „Vorher-Nachher-Vergleich“ hinsichtlich möglicher Auswirkungen durch das Gesetz zu untersuchen.

Der Deutsche Spendenmonitor weist mit der Einführung des Gesetzes eine abnehmende Spenderquote auf, die allerdings in 2008 wieder zunimmt. Die durchschnittliche Spendenhöhe sinkt seit 2007. Das Spendenvolumen ist im Jahr 2007 gegenüber 2006 rückläufig, verharrt aber im Jahr 2008 auf Vorjahresniveau.

Der GfK Charity Scope verzeichnet mit der Gesetzesnovelle eine leicht abnehmende Spenderquote gegenüber 2006 und bleibt in 2008 stabil. Die durchschnittliche Spende pro Spenderakt steigt seit 2007 leicht an, ebenso das Spendenvolumen.

Die Ergebnisse des Deutschen Spendenmonitors lassen nicht darauf schließen, dass die gesetzlichen Änderungen ihre Wirkung entfaltet hätten. Während bei den Daten der GfK wahrnehmbare Veränderungen festzustellen sind, können diese nicht eindeutig dem Gesetz zugeordnet werden. Dafür müsste die zugrunde liegende Methodik noch genauer analysiert werden.

Verschiedene Analysen<sup>19</sup> zeigen, dass das Spendenverhalten vielfältigen Einflussfaktoren unterliegt. Zu nennen sind sozialstrukturelle Merkmale wie Alter, Bildung, Beruf, Haushaltsnettoeinkommen, Religiosität, Wohnort ebenso wie exogene Einflüsse ausge-

<sup>19</sup> Vgl. Heidbüchel, Andreas (2000): Psychologie des Spendenverhaltens. Frankfurt, Priller, Eckhard/Sommerfeld, Jana (2005): Wer spendet in Deutschland. Eine sozialstrukturelle Analyse. WZB Discussion Paper SP I 2005 – 202, Berlin.

hend von Aufrufen von Spenden sammelnden Organisationen oder wirtschaftlichen Entwicklungen.

Weitere Untersuchungen sind erforderlich, um mittel- und langfristige Auswirkungen durch das Gesetz zu erfassen, aktuell auch vor dem Hintergrund der weltweiten Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise.

### 3.2 Ergebnisse auf der Mesebene

Mit der Datenbank des DZI, als einziger verfügbare Datenquelle zur Analyse von gemeinnützigen Organisationen, können Geldspendeneinnahmen im Zeitverlauf untersucht werden.

Tabelle 5: Geldspendeneinnahmen der DZI Spenden-Index-Organisationen 2005 bis 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Geldspenden	900.545.511	1.390.439.176	931.587.192	919.168.883	966.046.497 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Die Zahl für 2008 wurde hilfsweise ermittelt, da die Angaben der Organisationen durch das DZI noch nicht abschließend geprüft sind.

Datenbasis: DZI-Datenbank, Stand April 2009.

Der DZI Spenden-Index<sup>20</sup> weist im Jahr 2005 ein höheres Spendenvolumen gegenüber anderen Jahren aus (vgl. Tabelle 5).

In diesem Jahr (2005) schlägt sich die erhöhte Spendenbereitschaft in der Folge der Tsunami-Katastrophe ebenso nieder wie bei der Individualbetrachtung. Auch hier muss der sogenannte Tsunami-Effekt herausgerechnet werden, um beurteilen zu können, ob das Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht auf das Spendenvolumen gewirkt hat. Bis September 2005 wurden für die Folgen der Tsunami-Katastrophe 670 Millionen Euro gespendet. In den Jahren 2006 und 2007 gab es keine größeren Spendenaufrufe, so dass die Spendenvolumina nicht durch Störfaktoren beeinflusst sind. Im Jahr 2007 weist der Geldspenden-Index um 2 Prozent geringere Spendeneinnahmen bei den gemeinnützigen Organisationen gegenüber 2006 aus, um im Jahr 2008 mit einer Steigerung von 5,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr aufzuwarten. Ob die Steigerungsrate im Jahr 2008 dem Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht zugeschrieben werden kann, ist nicht mit hinreichender Sicherheit zu beantworten. Zum einen unterliegen die Spendeneinnahmen der gemeinnützigen Organisationen „inneren“ Erwartungsfaktoren, die das Spendenaufkommen von Jahr zu Jahr beeinflussen. Zu nennen sind zum Beispiel Jubiläen, die positiv auf die Geldspendeneinnahmen wirken können. Zum anderen fehlt die abschließende Prüfung der Zahlen durch das DZI, die aber erfahrungsgemäß nur geringfügige Korrekturen gegenüber den von den Organisationen gemeldeten Einnahmen ergibt.

<sup>20</sup> Der Index stellt das inflationsbereinigte Sammlungsergebnis der 30 größten Siegel-Organisationen dar, wobei das Basisjahr 2000 gleich 100 gesetzt wurde. Im Jahr 2008 wurde die Indexzusammensetzung aktualisiert, da Organisationen aus dem Index herausgefallen sind. Jetzt sind die 30 Organisationen im Index enthalten, die in 2007 die größten Sammlungsergebnisse aufwiesen. Bezugsgrundlage sind dabei die 236 Organisationen, die im November 2008 das DZI Spenden-Siegel führten. Die Index-Reihen wurden den Verhältnissen entsprechend verkettet.

## V. Fazit

Die Studie zeigt eindrucksvoll, welchen hohen Stellenwert das bürgerschaftliche Engagement in Deutschland hat. Die Auswirkungen des Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements wurden auf mehreren Ebenen sehr differenziert untersucht: Mikroebene, Mesoebene, Makroebene. Einige Wirkungen haben sich bereits kurzfristig eingestellt, andere mit dem Gesetz intendierte Ziele sind hingegen mittel- und langfristiger Natur.

Das Gesetz hat kurzfristig seine Wirkung auf die Anzahl der neu errichteten Stiftungen gezeigt. Mit 1.117 (2007) und 991 (2008) neu errichteten Stiftungen, wovon 97 (2007) bzw. 95 Prozent (2008) gemeinnützig sind, liegen Steigerungsraten von 24 bzw. 10 Prozent gegenüber 2006 vor, die anders als durch die Gesetzesänderung nicht plausibel zu erklären wären. Hier bleibt zu beobachten, ob es sich bei den Neugründungen um eine gewisse Nachholwirkung handelt oder die Anzahl auf einem hohen Niveau verbleibt bzw. weiter steigt.

Die Auswirkungen des Gesetzes auf das Spendenverhalten und in der Folge auf das Spendenvolumen (aufgrund des einheitlichen Förderungshöchstsatzes für alle steuerbegünstigten Zwecke bis zu 20 Prozent des Gesamtbetrags der Einkünfte) sind differenzierter zu betrachten.

Während die Ergebnisse des Deutschen Spendenmonitors keine Rückschlüsse auf etwaige Wirkungen des Gesetzes zulassen, deuten sich beim GfK Charity Scope Veränderungen an. Es ist möglich, dass das Gesetz hier erste Auswirkungen zeigt, es ist aber auch nicht auszuschließen, dass die Steigerungsraten eine Folge von methodischen Änderungen und Anpassungen beim GfK Charity Scope sind.

Die Ergebnisse der im Projekt durchgeführten Bevölkerungsumfrage zeigen eine hohe Spendenbereitschaft in Deutschland. Die Spenderquote, die durchschnittliche Spendenhöhe und das Spendenvolumen liegen weitaus höher als bei den Umfragen von TNS und GfK zum Spendenverhalten. Es stellt sich die Frage, ob diese Ergebnisse möglicherweise nicht nur der unterschiedlichen Methodik zuzuschreiben sind, sondern auch erste Auswirkungen des Gesetzes auf das Spendenverhalten widerspiegeln.

Durch die Anhebung des Übungsleiterfreibetrags und die Einführung des neuen Freibetrags für sonstige ehrenamtliche Tätigkeiten war intendiert, dass sich die Anzahl der sogenannten Übungsleiter und der sonstigen Ehrenamtlichen ganz allgemein erhöhen würde. Im Beobachtungszeitraum ist die Anzahl der Übungsleiter oder anderen ehrenamtlich Engagierten nicht wesentlich angestiegen. Es konnte kein hinreichender Nachweis erbracht werden, ob und wie sich das Gesetz auf die Verstetigung und den Ausbau des ehrenamtlichen Engagements auswirkt. Denkbare Gründe dafür sind die kurze Zeit, die zur Umsetzung möglicher Wirkungen überhaupt zur Verfügung stand, sowie der noch sehr begrenzte Bekanntheitsgrad des Gesetzes. Zwar ist das Gesetz bei einer breiten Schicht der ehrenamtlich Engagierten bekannt (51 %), demgegenüber liegt der Bekanntheitsgrad in der übrigen Bevölkerung nur bei 14 Prozent. Mittel- und langfristig ist es nicht ausgeschlossen, dass sich das ehrenamtliche Engagement in der Bevölkerung auch auf Grund des Gesetzes weiter erhöht.

Aus den Beobachtungen der Studie heraus haben die lange Zeit fehlenden Anwendungsschreiben, vor allem zum § 3 Nr. 26a EStG (steuerfreie Einnahmen aus ehrenamtlicher Tätigkeit) zu einer Verunsicherung in der Anwendung bei den gemeinnützigen Organisationen geführt. Das erste Schreiben dazu erfolgte am 25. November 2008, gefolgt von zwei weiteren Anwendungsschreiben am 09. März und 22. April 2009. Wobei

das letzte Schreiben jenes vom 09. März 2009 ersetzt und Teile des Schreibens vom 25. November 2008 aufgehoben hat.

Gemeinnützige Organisationen, die an der Studie teilgenommen haben sowie Beobachter und Experten des Dritten Sektors, haben nicht nur die fehlenden Anwendungsschreiben beanstandet, sondern zum Ausdruck gebracht, dass speziell diese Anwendungsbestimmung (zum § 3 Nr. 26a EStG) nicht verständlich sei. Insbesondere hätten die Organisationen bei der Anwendung des § 3 Nr. 26a EStG „Angst vor den Folgen bei falscher Umsetzung“. In den gemeinnützigen Organisationen sind – je nach Organisationsgrad – primär Laien ehrenamtlich tätig, die in der Auslegung von Gesetzen nicht bewandert sind. Aus diesem Grund ist dem Gesetzgeber eine noch größere Bekanntmachung des Gesetzes zu empfehlen. Darüber hinaus ist es zu begrüßen, dass die Verwaltung die bestehenden Anwendungsvorschriften sprachlich weiter optimiert.

Das Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht hat eine wichtige Bedeutung für den Dritten Sektor sowie für die Gesellschaft insgesamt und zwar unabhängig von einzelnen Regelungen. Diese Vermittlung ist durch das Gesetz gelungen und bei den Akteuren so wahrgenommen worden. Die Politik hat sich mit dem Gesetz den Fragen des bürgerschaftlichen Engagements angenommen und einen Prozess der gesteigerten Wertschätzung des gemeinnützigen Sektors in Gang gesetzt, der langfristig eine Bewusstseinsänderung auf Seiten des Staates erkennen lässt.