

Neue Meilensteine auf dem Weg zur Entbürokratisierung?

Rainer Bode, Norbert Sievers

Vorbemerkung

Die Diskussion um Entbürokratisierung ist nicht neu, sondern gibt es seit Bestehen der Bürokratie. Mal vehementer, mal aussichtsloser wurden Versuche gestartet, alles etwas zu vereinfachen. Manchmal konnte man das nur noch als Kampf gegen die Windmühlen titulieren. Die Windmühlen sind klar. Wer ist nun der Don Quijote oder der Sancho Pansa des Zuwendungs- und Steuerrechtes?

Mit den steigenden Insolvenzen von freien Träger aus dem Dritten Sektors wurde das Problem in den letzten Jahren offensichtlicher. Das Problem des Deutschen Musikrates von vor zwei Jahren ist vielen bekannt, dessen Finanzprobleme nicht nur an den eigenen Struktur lag, sondern gerade auch an merkwürdigen Regeln vom Zuwendungs- und Steuerrecht.

Angeregt durch eine Anfrage der Innovations-Arbeitsgruppe der SPD-Bundestagsfraktion und der Initiative Bürokratieabbau der Bundesregierung fasste eine Arbeitsgruppe des Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) Praxisprobleme bürokratischer Art, Bedarfe an Entbürokratisierung sowie Vorschläge und Lösungsmöglichkeiten zusammen, die bürgerschaftliches Engagement fördern, stärken und ermöglichen können.

Die In diesem Artikel aufgeführten Punkte sind Teil einer Zusammenfassung von 17 Themen, die von bundesweiter Relevanz und besonders dringlich zu behandeln sind. Bei den vorgelegten Beispielen und Problemen handelt es sich um Bereiche, die Hauptamtliche als auch Ehrenamtliche, große Vereine mit hohen Umsätzen als auch kleine Vereine nur mit Ehrenamtlichen gleichermaßen betrifft. Doch die meisten Vereine werden ehrenamtlich geführt und um deren Status zu bessern, zu sichern und zu vereinfachen, dienen diese Vorschläge. Viele Vorschläge sind derzeit schon rechtlich möglich, werden aber kaum angewandt.

Zugrunde liegen dieser Zusammenstellung die Empfehlungen der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ vom 18. März 2002 . Ebenso das Gutachten von Rupert Graf Strachwitz „Die Kultur der Zivilgesellschaft stärken – ohne Kosten für den Staat - Gutachten für den Deutschen Kulturrat“ vom Mai 2003 sowie Vorschläge des Kulturrates NRW e.V. zur „Veränderung und Auslegung des Zuwendungs- und Haushaltsrechts - Bedarfsgerecht fördern“ vom Juni 2003. Zu guter Letzt natürlich die Vorschläge aus den Reihen des BBE.

Neues Verhältnis von Staat zum Dritten Sektor entwickeln

Die Trägerlandschaft im bürgerschaftlichen Engagement in Deutschland ist plural und vielgestaltig organisiert. Im Dritten Sektor der frei-gemeinnützigen Organisationen (Vereine, Stiftungen, gGmbHs, etc.) findet nicht zuletzt die Bürgergesellschaft ihren Ausdruck. Dieser Trägerpluralismus ist als Strukturelement des deutschen Verfassungsrechts (Häberle) gewollt, um einer zu engen Bindung an den Staat vorzubeugen (Prinzip der Staatsferne).

Im Zuge der Änderungen der Politik der vergangenen drei Jahrzehnte und eines gewachsenen Beteiligungs- und Gestaltungswillens der Menschen in diesen Organisationsformen hat der Dritte Sektor nicht nur quantitativ einen Wachstumsschub erfahren, sondern auch qualitativ für das Leben in unserem Gemeinwesen an Bedeutung gewonnen. Immer mehr setzt sich daher die Auffassung durch, dass Politik in der Bürgergesellschaft darauf reagieren muss, in dem sie

die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen optimiert (siehe die Reformen zum Stiftungs- und Stiftungszivilrecht) und ihre fördernde und ermöglichende Funktion (Stichwort „Aktivierender Staat“) qualifiziert.

Nunmehr geht es auch um die Fragen, in welchem Verhältnis Staat und Dritter Sektor zueinander stehen, wie sie ihre Programme aufeinander abstimmen und wie die Öffentliche Hand die frei-gemeinnützigen Akteure im Sinne des Subsidiaritätsprinzips angemessen unterstützen kann. Davon sind auch Probleme mit dem Haushalts- und Zuwendungsrechts berührt, weil die darin enthaltenen Bestimmungen der veränderten Situation nicht mehr angemessen sind.

Schon der Begriff der „Zuwendung“ ist insofern befragungsbedürftig, als er im Sinne eines paternalistischen Staatsverständnisses interpretiert werden kann, nach dem „Vater Staat“ nach Maßgabe eines überkommenen hoheitlichen Selbstverständnisses Wohltätigkeiten an seine Landeskinder verteilt. Auch wenn ein „Zuwendungsbescheid“ heute eher als förderungspolitischer Terminus technicus verstanden wird, so bleibt doch der Hinweis darauf berechtigt, dass im Kontext einer modernen Staats- und Förderphilosophie das Verhältnis von Zuwendungsgeber und Zuwendungsnehmer ein sensibler und wichtiger Punkt ist. Nicht von ungefähr werden seit einigen Jahren von den frei-gemeinnützigen Akteuren mehr partnerschaftliches Denken und Verhandlungen auf Augenhöhe angemahnt.

Diese Forderungen sind umso mehr berechtigt, als eben diese Organisationen des Dritten Sektors immer mehr öffentliche Aufgaben übernehmen, sei es, dass sie diese vom Staat übertragen bekommen oder aus eigener Initiative entwickelt haben. Sie sind deshalb keine Bittsteller, die für eigene exklusive Vergnügungen Unterstützung erwarten, sondern nehmen teil an der öffentlichen Verantwortung für die Gestaltung des Gemeinwesens in unserem Land.

Die folgenden Ausführungen verstehen sich in diesem Selbstverständnis als Angebot zum Dialog über einige Bedingungen der Kooperation und Koproduktion im Zusammenhang mit der Förderpraxis und dem Zuwendungsrecht. Die Zusammenstellung der Fragen und Aspekte und der Katalog der Empfehlungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder vollständige Stimmigkeit in der Argumentation. Der angestoßene Austausch ist vielmehr als entwicklungsöffener und dialogischer Prozess gedacht, in dem alle Beteiligten ihre Anregungen und ihr Fachwissen einbringen sollten, um gemeinsam zur Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements beizutragen.

Die „Zuwendungsnehmer“

Die Politik sollte nicht nur die veränderte Rolle der freien Träger zur Kenntnis nehmen, sondern sich auch mit deren ökonomischer Situation und Strukturbesonderheiten vertraut machen. Die alte Zuwendungsphilosophie ist häufig noch orientiert an der Vorstellung des bürgerlichen Idealvereins, deren Mitglieder aus altruistischen Motiven und persönlichen Interessen z.B. Kunst sammeln oder Veranstaltungen organisieren und dafür von Zeit zu Zeit eine öffentliche Förderung benötigen, wenn die Öffentlichkeit davon einen Nutzen hat. Die Zuwendung erfolgt dann in der Regel im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung, wobei Eigenmittel und Einnahmen angerechnet werden. Diese Situation ist auch heute noch vielfach anzutreffen.

Die ökonomische Realität der Zuwendungsempfänger, die den Löwenanteil der Fördermittel erhalten, ist jedoch eine andere. Sie sind zwar häufig auch noch als Verein organisiert, haben oft eine hauptamtliche Geschäftsstelle und ein Aufgabenprofil entwickelt, das einer kontinuierlichen Finanzierung bedarf. Diese speist sich immer weniger aus eigenen Mitteln, sondern setzt häufig

eine institutionelle Förderung der Öffentlichen Hand sowie die Akquirierung umfangreicher zusätzlicher Drittmittel voraus. Im Ergebnis bedeutet dies eine gemischte Finanzierung aus verschiedensten privaten und öffentlichen Quellen, die nicht ohne weiteres kompatibel sind.

Streng genommen haben wir es ab dieser Entwicklungsstufe nicht mehr nur mit bürgerlichen Idealvereinen, sondern mit „sozialen Unternehmen“ oder „hybriden Organisationsformen“ (Adalbert Evers) zu tun, die in ihrem Management unterschiedlichen Logiken (z.B. in der Beschaffung, Verwendung und Nachweisung von Mitteln) gehorchen müssen und schon deshalb mit der eher eindimensionalen Logik des öffentlichen Zuwendungsrechts in Konflikt geraten. Viele Probleme resultieren aus dieser Situation des Finanzierungsmixes bzw. der Tatsache, dass diese Organisationen sich gleichzeitig wie private Unternehmen, öffentliche Behörden und gemeinnützige Vereine verhalten müssen.

Hinzu kommt, dass die öffentliche Legitimation dieser Einrichtungen (bzw. ihrer Förderung) in der Regel nicht mehr allein aus der Gemeinnützigkeit ihren Zielen folgt, sondern aus der Tatsache, dass sie zunehmend Aufgaben (z.B. Förderung von Projekten oder die Durchführung von Wettbewerben) übernehmen, für die sie vom Staat beauftragt sind. Sie übernehmen also eine Dienstleistungsfunktion in eigener Regie, für die sie eine Zuwendung erhalten.

Abgesehen davon, dass diese Form der Übernahme einer öffentlichen Dienstleistung die Frage nach der steuerlichen Behandlung aufwirft oder aufwerfen könnte, also streng genommen der Zuwendungsvertrag möglicherweise gar nicht angewandt werden dürfte, müssten sich bei diesen Vereinbarungen im Blick auf die Finanzierung der Aufgaben die Orientierung am Fehlbedarf und die Erwartung von Eigenmitteln eigentlich verbieten. Es ist immer wieder fest zu stellen, dass es für diese Problematik, die für die Zuwendungsempfänger existenzgefährdend sein kann, bei den Zuwendungsbehörden überhaupt kein Verständnis gibt.

Unbekannt ist den Zuwendungsbehörden in der Regel auch, welche Folgen einzelne zuwendungsrechtliche Bestimmungen für das ökonomische Funktionieren der Betriebe (hier: freie Träger) haben und welches Rollenverständnis bei einer vereinbarten Dienstleistung angemessen wäre. Grundsätzlich ist dazu u.a. anzumerken, dass Zuwendungsempfänger sich häufig so behandelt fühlen als wären sie nachgeordnete Behörden und keine Partner.

Wie fördern? Was ändern?

Je mehr die freien und gemeinnützigen Träger in vielen Lebensbereichen an Bedeutung gewinnen, um so mehr wird es eine politische Aufgabe sein, die Instrumente der Förderung und die Rahmenbedingungen für die Ehrenamtlichen optimal zu gestalten. Eine Voraussetzung dafür ist, dass die Förderung den Besonderheiten der Aufgaben, der Organisation und der Finanzierung angepasst ist. Im Blick auf diese Voraussetzungen tauchen folgende Themen/Probleme immer wieder auf:

Jährlichkeitsprinzip

Problem: Öffentliche Haushalte wie auch Dritte, die eine Förderung bzw. Unterstützung aus den öffentlichen Haushalten bekommen, sind an den Grundsatz der Jährlichkeit gebunden. Alle Ausgaben sind bis zum Ende des Jahres zu tätigen bzw. bei Einhaltung der Zwei- Monatsfrist (bei Zuwendungsempfängern) spätestens bis Ende Februar des Folgejahres. Jahresübergreifende Projekte werden deshalb derzeit haushaltstechnisch in zwei Projekte aufgeteilt, um dieser Bedingung Rechnung zu tragen. Die Rechnungsstellung bis zum 31.12. des jeweiligen Jahres drängt die Zuwendungsempfänger an den Rand der Legalität, wenn sie

sich z.B. zur Vorabrechnung noch nicht vollbrachter Leistungen genötigt sehen. Dies kann z.B. dann der Fall sein, wenn die endgültige Bewilligung eines Projektes sich über Monate verzögert hat (z.B. durch verspätete Zuwendungsbescheide), so dass der Zeitplan des Projektantrages nicht eingehalten werden konnte.

Problematisch ist die Jährlichkeit der Förderungen auch deshalb, weil für Projektträger nicht das Kalenderjahr maßgeblich ist, sondern der Projektzeitraum und aufgrund der Schwierigkeiten und häufigen Verzögerungen bei der Bewilligung der Mittel sich die meisten Veranstaltungen in der zweiten Jahreshälfte ereignen, während die ersten drei Monate weitgehend veranstaltungsfrei bleiben. Das ist weder für das Publikum noch für die Ökonomie des Betriebes eine sinnvolle Verteilung.

Vorschläge:

Es sollte ermöglicht werden, Projekte auch jahresübergreifend durchführen zu können und vor allen Dingen der Verwaltungsaufwand für Zuwendungsgeber und –nehmer drastisch zu vermindern. Folgende Maßnahmen sollten geprüft werden bzw. sind teilweise jetzt schon rechtlich anwendbar:

- Nicht verbrauchte Projektmittel per Antrag für das nächste Jahr genehmigen bzw. übertragen (mit Höchstgrenzen).
- Möglichkeit der Selbstbewirtschaftung der Mittel stärker praktizieren. Das erleichtert die Übertragung von Projektmitteln in die Folgejahre. Sie lässt auch Einsparungen zu, z.B. um für größere Projekte anzusparen.
- Das Mittel der Verpflichtungsermächtigung stärker einsetzen, um z.B. unabhängig von Haushaltssperren, Wahlen oder globalen Minderausgaben rechtsgültige Bewilligungen aussprechen zu können. –
- Mehrjährige Bewilligungen aussprechen, wie es zum Teil sowohl in der Arbeitsmarkt- als auch in der Wirtschaftsförderung möglich ist. Grundsatz der „zeitnahen Verwendung“ neu definieren.
- Modell des „beliehenen Unternehmers“ prüfen (entsprechend dem Modell des Landes Niedersachsen mit der LAG Soziokultur e.V. Niedersachsen).

Straffung des Zeitrahmens bei Zuwendung und Abrechnung

Problem: Zu den Alltagssorgen der Zuwendungsempfänger gehören, mit Blick auf die Finanzierung ihres Betriebs, die oft verspätet ausgestellten Bewilligungsbescheide, weil der Bundes-, Landes- oder Kommunalhaushalt erst spät genehmigt wird (vor allem im Nachwahljahr). Bei institutionellen Förderungen, die im Wege der Projektfinanzierung ausgegeben werden, entsteht dann das Problem der Zwischenfinanzierung, um die MitarbeiterInnen und die laufenden Kosten in den ersten Monaten des Jahres bezahlen zu können. Bei größeren Geschäftsstellen handelt es sich schnell um große Summen, die aufgrund fehlender Rücklagen nicht gezahlt werden können, zumal die Möglichkeiten der Kreditaufnahme sehr begrenzt sind.

Problematisch sind zu spät ausgestellte Zuwendungsbescheide auch deshalb, weil sie immer dann den Betrieb lahm legen, wenn es keine Erteilung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn gibt oder Eigenmittel nicht zur Überbrückung genutzt werden können. Hinzu kommt, dass in diesen Fällen die Gefahr besteht, dass ggf. ausgesprochene Haushaltssperren zugesagte Förderungen kassieren. Die Veranstalter tragen ein zu hohes Risiko für Veranstaltungen in den ersten Monaten eines Jahres, zumal sie oftmals bereits verbindliche Verpflichtungen in der Hoffnung auf eine Landesförderung eingegangen sind, um das Projekt realisieren zu können. Daraus entstehen erhebliche Risiken.

Gemäß der allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung gilt die angeforderten Zuwendungsmittel eine Verwendungsfrist von zwei Monaten. Diese Vorschrift erhöht den Verwaltungsaufwand und ist vielfach nicht praktikabel. Die Voraussetzungen und Bedingungen der Beantragung, Bewilligung und Abrechnung öffentlicher Fördermittel sind bei

den Regierungsbezirken, den Stiftungen, den Landschaftsverbänden, dem Bund und anderen Förderern unterschiedlich. Für viele Antragsteller ist es schwierig und bedeutet Mehrarbeit, diese Unterschiedlichkeiten nachzuvollziehen bzw. in einem Projekt zu verwirklichen.

Die Prüfung der Abrechnungen wird für Zuwendungsempfänger zunehmend schwieriger. Die Unterschiedlichkeit der Abrechnungsmodalitäten, die Frage, wer nun die Abrechnung prüft als auch die Ungewissheit, wann endlich die Prüfung erfolgt (oft erst Jahre danach) erhöhen nicht den Vertrauensschutz für die Zuwendungsempfänger. Prüfbescheide, die erst nach zwei Jahren oder später erstellt werden, sind eine Zumutung. Und dann gibt es noch die Rechnungshöfe, die vielleicht noch viel später prüfen und nachfordern können.

Vorschläge:

- Der Zeitraum vom Haushaltsbeschluss des Landtages zum Zuwendungsbescheid sollte nicht länger als zwei Monate betragen. Der Umgang mit der Erteilung des „vorzeitigen Maßnahmebeginns“ sollte vereinfacht werden.
- Den Prüfzeitraum von Verwendungsnachweisen neu regeln, definieren und verkürzen.
- Wegfall der zweimonatigen Verwendungsfrist prüfen, damit eine höhere Flexibilität für den Antragsteller bei der Mittelverwendung erzielt wird. Alternativ:
- Die Förderung- und Abrechnungsbestimmungen der genannten Institutionen vereinheitlichen und aufeinander abstimmen. Die Prüfung der Verwendungsnachweise sollte möglichst nur eine Instanz durchführen.

Finanzierungsarten

Problem: Die Projektförderung erfolgt in der Regel als Fehlbetragsfinanzierung, seltener als Anteils- oder Festbetragsfinanzierung, dies ist fragwürdig und unökonomisch, weil sie jene Projektträger bestraft, die mehr Einnahmen erzielen oder zusätzliche Drittmittel akquirieren. Leistung und Erfolg werden dadurch diskreditiert. Die häufig gewährte Förderung im Rahmen einer Fehlbedarfsfinanzierung bietet den Zuwendungsempfängern keine Anreize zur Erwirtschaftung zusätzlicher Eigenmittel und finanziellen Unabhängigkeit. Auf die Spitze getrieben wird dies, wenn auch Dauerförderungen im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung erfolgen und sich auf diese Weise das fragwürdige Ergebnis einstellt, dass die Betriebe möglichst keine zusätzlichen Einnahmen erzielen. Diese Wachstumsbremse ist nicht nur für die Zuwendungsempfänger lähmend, sondern auch volkswirtschaftlich wenig zielführend. Hier zeigt sich, dass das Zuwendungsrecht von Behörden für Behörden gedacht ist und auf die Realität der freien Träger, die heute vielmehr als früher Dienstleistungsunternehmen sind, in dieser Anwendung nicht mehr passt.

Vorschlag

Institutionelle Förderungen erfolgen als Festbetragsfinanzierung und schaffen zumindest einen Finanzsockel. Daneben und darüber hinaus sind projektbezogene Förderungen als Anteilsfinanzierung (seltener als Fehlbetragsfinanzierung, Ausfallbürgschaft, Darlehen etc.) sinnvoll. Bei Projektförderungen werden ebenfalls auch Festbetragsfinanzierungen ausgesprochen.

Eigenmittel/Eigenleistungen:

Problem: In der Regel wird von den Zuwendungsempfängern erwartet, dass sie bei der Realisierung eines Projektes Eigenmittel in die Finanzierung einstellen. Dabei ist nicht klar geregelt, was unter Eigenmitteln zu verstehen ist. Mitgliedsbeiträge und Spenden gehören dazu, aber bei den Einnahmen aus dem Verkauf von Karten oder bei Sponsorengeldern gibt es schon

Unterschiede. Noch unübersichtlicher wird es, wenn unbare Leistungen als Eigenmittel anerkannt werden sollen.

Es ist aber nicht nur diese Unklarheit, die Probleme bereitet, sondern die grundsätzliche Frage, warum es bei einer Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe (z.B. bei der Durchführung eines Festivals oder künstlerischen Wettbewerbs) der echten Eigenmittel überhaupt bedarf. Von einem Bauunternehmer wird ja auch nicht erwartet, dass er 50.000 Euro auf den Tisch legt, bevor er den Auftrag erhält. Dieser Vergleich hinkt sicherlich, weil gemeinnützige Träger keine privaten Betriebe sind und eben aufgrund ihres gesellschaftlich sinnvollen Engagements als gemeinnützig anerkannt und steuerprivilegiert sind. Dennoch müsste es als Ausweis dieses Engagements genügen, wenn ehrenamtliche Mitarbeit glaubhaft nachgewiesen wird und es gelingt, über andere Drittmittel aus öffentlichen oder privaten Quellen eine gemischte Finanzierung aufzubauen.

Schon jetzt gibt es häufig das Problem, dass Veranstalter, ob Kommunen oder freie Träger, keine oder nicht genügend Eigenmittel aufbringen können, um ein Projekt zu realisieren. Insbesondere nichtstädtische Veranstalter verfügen über keine baren Eigenleistungen und können z.B. nur ihre Arbeitskraft in das Projekt einbringen. Laut Bewilligungsbescheide einer Bezirksregierung können Mietkosten für städtische Gebäude derzeit nicht als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt werden. Die Anerkennung von zusätzlichen ehrenamtlichen Leistungen des Vereins oder etwa Honorarverzicht (geldwerte Leistungen) von z.B. KünstlerInnen oder unbare Leistungen der Kommunen als Eigenanteil zeigen Möglichkeiten auf, den entsprechenden Eigenanteil aufzubringen. Andererseits führt diese Option wahrscheinlich dazu, dass die wirklichen Kosten des Projektes verwischt werden bzw. forciert möglicherweise einen willkürlichen Umgang. Auch das bei der Städtebauförderung NRW existente Prinzip der Muskelhypothek, d.h. die direkte Eigenleistung des Trägers bei Baumaßnahmen in Form von menschlicher Arbeitskraft, die über die Stundenleistung abgerechnet wird, ist für viele Projekte nicht wirklich überzeugend.

Vorschlag:

Der Anteils- bzw. der Fehlbetragsfinanzierung wird eine Festbetragsfinanzierung vorgezogen. Der Eigenanteil wird eindeutiger definiert und auf niedriger angesetzt, wobei die jeweiligen Grenzen (0%, 10%, 20%, 30% oder mehr) klarer festzulegen sind.. Eingeworbene (nicht öffentliche) Drittmittel werden als Eigenanteil anerkannt. Wenn eine Festbetragsförderung nicht in Frage kommt, sollte es möglich sein, den Eigenanteil niedriger zu halten. Die Möglichkeit, das ehrenamtliche Engagement des Zuwendungsnehmers als Eigenanteil in den Finanzierungsplan aufzunehmen, sollte nach dem Vorbild von NRW übernommen werden. Bürgerschaftliches Engagement ist als Entscheidungsgrundlage und für die Darstellung des Eigenmittelanteils zu würdigen. Als Beispiel kann dazu auch das Förderverfahren der LAG Soziokultur Niedersachsen dienen, die unbare Eigenleistungen zwar nicht als zuwendungsfähig anerkennen, diese aber bei der Höhe der Förderung mit berücksichtigen. Bürgerschaftliches Engagement ist als Entscheidungsgrundlage und für die Darstellung des Eigenmittelanteils zu würdigen.

Definition von zuwendungsfähigen Ausgaben

Probleme: Immer wieder tauchen unterschiedliche Praktiken und Anerkennungen auf im Hinblick auf die Definition von zuwendungsfähigen Ausgaben. Da hat sich viel in den letzten Jahren geändert, ohne dass die Haushaltsordnungen neu gefasst wurden. Das muss neu festgelegt werden. Folgende Ausgaben werden häufig nicht akzeptiert:

- Versicherungen (z.B. Veranstaltungshaftpflicht, PC-Versicherung, Rechtsschutz). Im Haushaltsrecht gelten nur gesetzlich vorgeschriebene Versicherungen, die jedoch für die Durchführung größerer Vorhaben nicht ausreichend sind. Weiterhin gibt es Probleme bei den

Miet- und Leasingkosten, weil der Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht so ohne weiteres gesehen wird. Die VVO Niedersachsen sieht Versicherungen im Einzelfall auch vor.

- Kredit-, Beratungs- und Steuerberatungskosten sowie Kosten für Wirtschaftsprüfer werden nicht als förderfähig anerkannt und es gibt Probleme, eigene Kosten des Antragstellers für das Projekt geltend zu machen: projektbezogenes Personal, Sach- und Bürokosten u.a..
- Eine einheitliche Regelung der Fahrkostenerstattung sollte erreicht werden.
- Auch müssen zum Teil erhebliche Summen für Miet- und Leasingkosten ausgegeben werden, weil der Kauf von Inventar zum Teil nicht genehmigt wird bzw. nicht zuwendungsfähig ist. Der Kauf wäre wirtschaftlicher, zumal wenn das Problem der nachfolgenden Nutzung von Gerätschaften bzw. eine Eigentumsfrage des Inventars für eine gemeinnützige Einrichtung geklärt wird)

Die Zuwendungsform der institutionellen Förderung birgt Risiken für die Geschäftsführung von Vereinen u.a. durch steuerrechtliche und sonstige Nachprüfungen. Jeder normale Betrieb arbeitet mit Rücklagen und Rückstellungen. Es gibt immer unvorgesehene Kosten, die unter Umständen nicht in die Abrechnung kommen können. Z.B. hat eine verspätete Rechnungsstellung von Gläubigern zur Folge, dass diese Leistungen nicht abgerechnet werden können, weil sie nicht zum Projektzeitraum gehören. Was passiert, wenn der Verein dafür keine Mittel mehr hat?

Vorschläge:

- Die zuwendungsfähigen Ausgaben einschließlich einer zeitgemäßen Definition von Verwaltungsausgaben neu definieren. Für die Bewirtschaftungs- und Verwaltungskosten prüfen, ob mit einer Pauschale von z.B. 5 - 10% gerechnet werden kann. Es muss vermieden werden, dass die Veranstalter zur Erreichung eines hohen Zuschusses erfinderisch bei der Erstellung der Finanzierung werden und damit auch den Prüfungsaufwand erhöhen.
- Beim Ankauf von Inventar wird eine Pauschalsumme - ähnlich wie die steuerrechtliche AfA - in den Haushaltsplan bzw. den Wirtschaftsplan des Projektes mit einrechnen. Nach vollständiger Abschreibung können natürlich keine Kosten mehr in den Wirtschaftsplan mit aufgenommen werden. Kooperationen unterschiedlich ausgestatteter Veranstalter bringen mit sich, dass auch Investitionen getätigt werden müssen, um einheitliche Voraussetzungen zu schaffen. In der Regel handelt es sich um Gegenstände, die nach Mehrfacheinsatz weitestgehend verbraucht sind und individuell auf das Projekt zugeschnitten sind. Nach Ablauf des Projektes gehen sie in das Eigentum des Veranstalters über und stehen für weitere Projekte zur Verfügung. Als erster Schritt wird die Grenze von 400 Euro erhöht
- Die Möglichkeit zur Bildung von Rücklagen (Betriebsmittel, allgemeine und zweckgebundene Rücklagen) und Rückstellungen wird eingeräumt. Bisher ist das nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen nicht möglich. Die Höhe orientiert sich erst einmal an dem Steuerrecht.

Gemeinnützigkeit und Steuern

Entkoppelung des Gemeinnützigkeitsrechts

Problem:

Zur Zeit müssen zahlreiche Organisationen nur deswegen die Anerkennung als steuerbegünstigte Körperschaft anstreben, um an anderen öffentlichen Programmen partizipieren zu können. Eine Entkoppelung würde zu einer erheblichen Entlastung der Finanzverwaltung führen; der Status als solcher ist oft bedeutungslos, da eine Steuerpflicht mangels Gewinnen ohnehin nicht entsteht. Zur Zeit werden gleiche Tatbestände von verschiedenen Finanzämtern sogar im gleichen Bundesland unterschiedlich beurteilt.

Vorschläge:

Bei den örtlichen Finanzämtern wird ein Gemeinnützigkeitsbeauftragter als Ansprechpartner für gemeinnützige Körperschaften eingerichtet. Dieser vermeidet Fehler, die den Gemeinnützigkeitsstatus einer Körperschaft gefährden und trägt außerdem zur Verfahrensbeschleunigung insbesondere in der Gründungsphase einer gemeinnützigen Körperschaft bei.

Anhebung der Besteuerungsfreigrenzen

Problem:

§ 64 Abs. 3 AO lautet derzeit: „Übersteigen die Einnahmen einschließlich Umsatzsteuer aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben, die keine Zweckbetriebe sind, insgesamt nicht 60.000 DM (30.678 Euro) im Jahr, so unterliegen die diesen Geschäftsbetrieben zuzuordnenden Besteuerungsgrundlagen nicht der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer“.

Vorschläge:

- Diese Gewichtigkeitsgrenze auf auf 40.000, 50.000 oder 60.000 Euro anheben. Gleich zu behandeln wären die Grenzen von § 67 a Abs. 1 AO und § 23 a Umsatzsteuergesetz. Dies bedeutete für viele Vereine eine Vereinfachung, ohne das es zu Steuerausfällen käme, weil im Bereich von 30.000 bis 100.000 Euro im wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb ohnehin selten Gewinne anfallen. Die Einnahmeausfällen im fiskalischen Bereich sind erträglich und bedeuten für die betroffenen Vereine eine erhebliche Entlastung mit enormer Folgewirkung zur Aufrechterhaltung und Steigerung der Leistungsfähigkeit in ihrer gesellschaftlichen Funktion. Nach Schätzung des Deutschen Sportbundes könnten bei einer Heraufsetzung 80-90% der Vereine aus der Besteuerung herausfallen und hätten folglich auch keinen entsprechenden Verwaltungsaufwand.
- Auf die Abgabe einer Steuererklärung wegen Geringfügigkeit verzichten.

Vereinheitlichung des Katalogs steuerbegünstigter Zwecke

Problem:

Zur Zeit unterscheidet sich der Katalog der Abgabenordnung von dem der Anlage zur Einkommenssteuerdurchführungsverordnung. Finanzämter und Vereine haben dadurch Mehraufwand zwecks Klärung der Sachfragen. Manche Finanzämter beanstanden, wenn nur ein Teil der Vereinszwecke verwirklicht werden. Dadurch wird den Organisationen eine strategische Planung außerordentlich erschwert. Freiwilligenagenturen, Börsen für Bürgerarbeit, lokale Anlaufstellen und Selbsthilfegruppen sind nicht gemeinnützig, wenn sie sich lediglich auf Beratung und Vermittlung von Ehrenamtlichen beschränken, da diese nach § 57 der Abgabenordnung nicht unmittelbar dem Ehrenamt und bürgerschaftlichen Engagement dienen. Diese für das Ehrenamt vor Ort unverzichtbaren Institutionen können somit keine Spendenbescheinigung ausstellen. Man behilft sich in der Praxis mit einer Hilfskonstruktion, indem –sofern möglich – der Arbeitsschwerpunkt auf Qualifizierungsangebote gelegt wird. In diesem Fall sind die genannten Institutionen wieder gemeinnützig, da sie unmittelbar dem bürgerschaftlichen Engagement dienen. In diesem Sinne ist auch der Erlass des BMF vom 15.09.2003 über „Gemeinnützigkeitsrechtliche Behandlung von Freiwilligenagenturen“ formuliert, der bei Ehrenamtlichen natürlich auf völliges Unverständnis stößt.

Vorschläge:

- Die Unterscheidung zwischen dem Katalog der Abgabenordnung und der Anlage zur Einkommenssteuerdurchführungsverordnung wird aufgehoben. Finanzämter und Vereine können der Gebot, alle satzungsgemäßen Zwecke zu verfolgen, flexibel handhaben. Es wird klargestellt, dass sich die Selbstlosigkeit der Körperschaft auf die zeitnahe Mittelverwendung für

den im engeren Sinne gemeinnützigen Zweck beschränkt. Maßgeblich dafür ist, dass die Zweckverfolgung der jeweiligen Körperschaft einen inhaltlich im engeren Sinne gemeinnützigen Gegenstand hat, und nicht, dass dieser Gegenstand den Mitgliedern keinen ideellen Nutzen bringt.

- Die einschlägigen Normen (§§ 55 Abs. 1 Satz 1, 58 Nr. 8 und 65 Nr. 1 AO) werden terminologisch einheitlich gefasst.
- Freiwilligenagenturen werden ausnahmsweise als gemeinnützig anerkannt, obwohl aufgrund der Vermittlungstätigkeit eine Unmittelbarkeit der steuerbegünstigten Zweckverfolgung nicht gegeben ist. In § 58 AO wird geregelt, dass die Spendenvergünstigung nicht dadurch ausgeschlossen ist, dass eine Körperschaft Personen für die ehrenamtliche Tätigkeit bei einer anderen Körperschaft oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts für die Verwirklichung der steuerbegünstigten Zwecke dieser anderen Körperschaft vermittelt.

Einzelrechtliche Vereinfachungen

Aufwandsentschädigungen/Freibetrag/Ehrenamtszuschale

Probleme:

Aufwandsentschädigungen werden in den meisten Bundesländern nur an Führungskräfte, verantwortliche Jugendbetreuer und wenige Funktionsträger gezahlt, die zusätzliche ehrenamtliche Leistungen erbringen. Hierfür werden ab einer gewissen Höhe nicht nur Steuern, sondern auch Sozialabgaben fällig, da der Gesetzgeber von einer abhängigen Beschäftigung ausgeht. Das ist bei einem Ehrenamt/ Wahlamt wesensfremd. Der weitaus größte Anteil ehrenamtlicher Feuerwehrangehöriger, wie auch aktiver Einsatzkräfte in Hilfsorganisationen, trägt Fahrtkosten, Telefonkosten, Reinigungskosten etc. für Ausbildung, Übung und Einsätze selbst. Ein Steuerabzug ist für diesen Kreis nicht möglich, Erstattung meist nicht vorgesehen. Dies bedeutet nicht planbare finanzielle Belastung für den Einzelnen. Aufgrund unterschiedlicher Strukturen und Traditionen existieren für einzelne Felder des freiwilligen Engagements bereits pauschale steuerliche Regelungen zur Abgeltung von Aufwendungen.

Vorschläge:

- Eine steuerfreie Aufwandspauschale/Ehrenamtszuschale für alle bürgerschaftlich Engagierte schaffen (siehe Vorschlag der Enquete-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements).
- Klassifizierung „abhängige Beschäftigung“ für ehrenamtlich Tätige abschaffen.
- Hinweis auf den Träger des Engagements ohne separate Nachweisführung ermöglichen.

Klarstellung bei Spenden, Mitgliedsbeiträgen und Sponsoring

Probleme:

- Seit 1. Januar 2003 ist neu geregelt, dass Mitglieder in ihrer Funktion als Mitglieder keinen sogenannten „geldwerten Vorteil“ eingeräumt bekommen dürfen. Dies bezieht sich z.B. auf Kunstvereine, die verbilligte Drucke an Mitglieder abgeben oder bei Mitgliedervereinigungen, bei denen es z.B. Ermäßigungen zum Besuch von Veranstaltungen gibt. Begründet wird dies mit den Hinweis, dass solche Leistungen eines Vereins eine „umsatzsteuerliche Sonderleistung“ bedeutet (Abschnitt 4 Absatz 3 UStR) und der Verein somit umsatzsteuerpflichtig wird, sofern die Grenze des § 19 (1) UStG insgesamt überschritten wird. Die Mitglieder erhalten nach Meinung der Finanzverwaltung einen „geldwerten Vorteil“ der dazu führt, dass Mitgliederbeiträge i.S.d. § 10b EStG nicht mehr abzugsfähig sind.
- Im Sponsoringbereich gibt es eine sehr unterschiedliche Handhabung des Sponsoringerlasses durch unterschiedliche Finanzämter (teilweise sogar innerhalb einer Oberfinanzdirektion).

- Derzeit können Geber von Sachspenden, die für Basare, Flohmärkte etc. eingesammelt werden, keine Spendenbescheinigung mehr erhalten. Nur noch Sachspender, die unmittelbar für die Arbeit z.B. von „terre des hommes“ verwendet werden, können Spendenquittungen erhalten.

Vorschläge:

- Aufhebung der restriktiven Haltung bei „geldwerten Vorteilen“. Dies führt auch nicht zu Steuermindereinnahmen, sondern zu vermehrter Gewinnung von privaten Geldern für gemeinnützige Vereinigungen.
- Private Gelder, die als Sponsorengelder gezahlt werden, künftig von der Körperschaftssteuerbefreiung bei Vereinen befreien. Alternativ könnten die derzeit gültigen Freibeträge mindestens verdoppelt werden. Außerdem ist klar zu regeln, in welcher Darstellung die Sponsoren eingebunden werden können. Dies wird von Finanzämtern unterschiedlich gehandhabt. Bei einem Amt ist die Nennung des Sponsors und die Einbindung seines Logos unschädlich, bei einem anderen Amt wirkt sich die selbe Handhabung schädlich aus.

Die Entbürokratisierung vorantreiben, aber wie oder mit welchen Mitteln. Mit neuen bürokratischen?

Bisher verlief die Diskussion nach Entbürokratisierung jedoch immer nur sehr allgemein und platten Forderungen. Jetzt besteht die Chance, ernsthaft etwas in Bewegung zu bringen. Das geht nur, je konkreter man wird und entsprechende Vorschläge macht. Die Forderungen müssen konkret bleiben und umsetzbar sein.

Was wird wie in welcher Zeit umgesetzt. Das werden die nächsten Gespräche zeigen. Bei einigen in Politik und Verwaltung ist das Problem angekommen. Noch viele Bretter gilt es zu bohren. Gerade die Finanzverwaltung ist da noch sehr sperrig.

Im Sinne des einfachen Bürokratieabbaus könnten demgemäß auch viele Vorschläge schnell umgesetzt werden. Gerade auch eine Verbesserung der Kommunikation zwischen Geldgebern und Zuwendungsempfängern könnte viele Probleme und Unsicherheiten zumindest auffangen bzw. frühzeitig klären.

Insgesamt ist zu überlegen, ob nicht mit einem Ehrenamtsgesetz für allgemeinere und bessere Klarstellung gesorgt werden kann.

Biografie:

Rainer Bode, Geschäftsführer der Landesarbeitsgemeinschaft Soziokultureller Zentren Nordrhein-Westfalen (LAG NW), Vorstand der Bundesvereinigung Soziokultureller Zentren, Mitbegründer des cuba, cultur und begegnungszentrum Achtermannstr. in Münster, Mitglied im Vorstand des Kulturrates NRW

Norbert Sievers, Geschäftsführer der Kulturpolitischen Gesellschaft, ...