

Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

- Sprechergruppe und Projektgruppe 1 -

Stand: 14. Juli 2004

Bürgerschaftlich Engagierte unbürokratisch fördern

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. Folgende Themen stehen im Vordergrund:

1. Zuwendungsrecht
 - 1.1 Das Jährlichkeitsprinzip
 - 1.2 Straffung des Zeitrahmens bei Zuwendung und Abrechnung, Verlässlichkeit
 - 1.3 Finanzierungsarten
 - 1.4 Eigenmittel/ Eigenleistungen
 - 1.5 Definition von zuwendungsfähigen Ausgaben
2. Gemeinnützigkeit
 - 2.1 Entkopplung des Gemeinnützigkeitsrechts
 - 2.2 Anhebung der Besteuerungsfreigrenzen
 - 2.3 Vereinheitlichung des Katalogs steuerbegünstigter Zwecke
3. Einzelrechtliche Vereinfachungen
 - 3.1 Aufwandsentschädigungen
 - 3.2 Klarstellung bei Spenden, Beiträgen und Sponsoring
 - 3.3 Gewinnung und Förderung ehrenamtlich Engagierter
 - 3.4 Versicherungen
4. Probleme aus speziellen Aktionsfeldern
 - 4.1. Infektionsschutz bei Veranstaltungen
 - 4.2 Befreiung von der Lkw-Maut
 - 4.3 Umweltschutz
 - 4.4 Europäische Regelungen
 - 4.5 Straffälligenhilfe – Sicherheitsüberprüfung der Ehrenamtlichen

Vorbemerkung

Angeregt durch eine Anfrage der Innovations-Arbeitsgruppe der SPD-Bundestagsfraktion und der Initiative Bürokratieabbau der Bundesregierung wurden auf die Meldungen der Netzwerkmitglieder Praxisprobleme bürokratischer Art, Bedarfe an Entbürokratisierung sowie Vorschläge und Lösungsmöglichkeiten gesammelt, die bürgerschaftliches Engagement fördern, stärken und ermöglichen können.¹

Die hier vorliegende Sammlung von 4 Handlungsfeldern stellt eine Zusammenfassung von 17 Themen dar, die von bundesweiter Relevanz und nach den Meldungen der BBE Mitglieder 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, die in diesem Papier hier eingebracht werden, sind derzeit schon rechtlich möglich, werden aber kaum angewandt. 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. Die Probleme des Vergaberechts, die auch viele Vereine betrifft, werden an anderer Stelle erörtert.

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

¹ 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.

Redaktion: Sprecherrat und die Redaktionsgruppe der Projektgruppe „Rahmenbedingungen“ des BBE. An der Redaktionsgruppe waren beteiligt: Rainer Bode (Bundesvereinigung Soziokultureller Zentren e.V./LAG NW), Sönke Jacobs (Deutscher Feuerwehrverband), Rolf Pitsch (Borromäusverein e.V. und Sprecher der Projektgruppe), Manfred Spangenberg (Deutscher Sportbund, stellv. Sprecher der Projektgruppe), Ralf Vandamme (ISS); ggf. Ergänzungen

1. Zuwendungsrecht

1.1 Das 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).
- Übertragung nicht verausgabter Projektmittel des Landes ohne eine Projektbindung ermöglichen.
- 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. (Hinweis: Inwieweit bei einer Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips die Verpflichtungsermächtigungen noch notwendig sind, ist gesondert zu prüfen.)

- 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).
- Anwendung des EU-Rechts „+2“ (Verlängerung des Mittelverwendungszeitraums) prüfen. (Hinweis: Auch bei der EU gilt das Prinzip der Jährlichkeit flexibler. Bei den mehrjährigen Strukturförderungsprogrammen geht die EU den Mitgliedsstaaten gegenüber Verpflichtungserklärungen ein die in jährlichen Finanztabellen dokumentiert sind. Für Erstattungsanträge an die EU z.B. für die Jahrestranche 2002 hat das EU-Mitgliedsland dann zwei Jahre mehr Zeit: alle Mittel, die bis Ende 2004 nicht abgerufen wurden, verfallen. Dabei kommt es nicht darauf an, dass die Ausgaben alle im Jahr 2002 angefallen sind, sondern innerhalb des gültigen Gesamtzeitraumes. Für die Haushaltssteuerung sind parallel einmal im Jahr rechtlich nicht verbindliche finanzielle Voraussetzungen seitens der Länder abzugeben, damit die Kommission abschätzen kann, wie viel Geld bereit zu stellen ist. Und hier ist zu prüfen, ob sich das Grundprinzip nicht übertragen lässt. Der Bund, das Land oder die Kommune gewährt einen bestimmten Jahresetat und verbucht ihn intern als verausgabt, ermöglicht aber einen längeren Zeitraum für die tatsächlichen Ausgaben und Erstattungen. Die Rechtsgrundlage dazu ist Art. 31.2 der VO 1260 „Mittelbindungen“ (siehe http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/offical/regulation/pdf/l_16119990626de00010042.pdf) Zur Verbesserung der strategischen Planung könnte klargestellt werden, dass sich die Selbstlosigkeit der Körperschaft auf die zeitnahe Mittelverwendung für den im engeren Sinne gemeinnützigen Zweck beschränkt. Maßgeblich soll sein, 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. Unabhängig hiervon könnten die einschlägigen Normen §§ 55 Abs. 1 Satz 1, 58 Nr. 8 und 65 Nr. 1 AO terminologisch einheitlich gefasst werden.

1.2 Straffung des Zeitrahmens bei Zuwendung und Abrechnung, Verlässlichkeit

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. Es gab die Situation in NRW, dass bis Ende April 2003 erst die wenigsten Zuwendungsbescheide bzw. auch Ablehnungsmitteilungen vorlagen und viele Antragsteller noch bis dato im Ungewissen sind, was aus ihrem Projekt wird. 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. Die Möglichkeit von Mitteilungen und Zwischenbescheiden an den Antragsteller ist zu prüfen. 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 Zinsberechnung bei Zahlungen nach der Zwei-Monats-Frist sollte erst nach vier Monaten einsetzen. Bei Aufhebung der Jährlichkeit kann diese Regelung evtl. ganz entfallen.
- Die Förderung- und Abrechnungsbestimmungen der genannten Institutionen vereinheitlichen und aufeinander abstimmen. Die Prüfung der Verwendungsnachweise sollte möglichst nur eine Instanz durchführen.

1.3 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 Erschaffung zusätzlicher Eigenmittel und finanziellen Unabhängigkeit. Auf die Spitze getrieben wird dies, wenn auch Dauerförderungen im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung (z.B. in NRW bei den Landesbüros) 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. Bei allen Förderarten gibt es Abschlagszahlungen.

1.4 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. Bei einer 50/50 Förderung muss z.B. die Kommune selbst die halbe Summe beisteuern. Insbesondere nichtstädtische Veranstalter verfügen über keine baren Eigenleistungen und können z.B. nur ihre Arbeitskraft in das Projekt einbringen. Bei städtischen Veranstaltern werden zunehmend sogenannte „innere Verrechnungen“ in die Projektanträge aufgenommen, die eindeutig dem Projekt zugeordnet werden können (z.B. Porto, Geschäftsausgaben, etc.).

Problematisch sind die Kosten für Raummieten bei Stadthallen, etc., die als Eigenbetriebe, GmbH's, etc. der Städte betrieben werden. Sie fallen zwar für den Veranstalter an, könnten aber als Subventionierung städtischer Gebäude verstanden werden. Laut Bewilligungsbescheide einer Bezirksregierung können Mietkosten für städtische Gebäude derzeit nicht als zwendungsfähige 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.

1.5 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. Dabei ist grundsätzlich zu fragen, warum immer noch unterschieden wird zwischen zuwendungsfähigen und anderen Ausgaben. 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. Diese Beispiele sind Beleg dafür, dass das Haushaltsrecht hinter der Entwicklung zurückgeblieben und zu einem Hemmschuh geworden ist. Die Definition von Ausgaben für die Gewinnung von Mitgliedern und Spenden ist neu und zeitgemäß zu treffen. Bisher ist es Ermessensspielräume der zuständigen Behörde.
- 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. Zu prüfen ist folgendes Modell: Das Kultursekretariat NRW Gütersloh hat in einer Selbstbindung beispielsweise die gesamten „Bewirtschaftungskosten“ aus der Förderung herausgenommen. Als geldwerte Leistungen werden nur die ehrenamtlichen Tätigkeiten anerkannt. Overheads, Gemeinkosten, Organisationsentwicklungskosten, Prüfungskosten sind als abrechenbare Teile der Fördersumme anerkannt.
- 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 € angehoben.
- 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.

2. Gemeinnützigkeit

2.1 Entkoppelung des Gemeinnützigkeitsrechts von anderen staatlichen Regelungen

(ZDL, BSHG, Arbeitsförderung, Zuwendungsrecht usw.)

Probleme:

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.

2.2 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 €] im Jahr, so unterliegen die diesen Geschäftsbetrieben zuzuordnenden Besteuerungsgrundlagen nicht der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer“.

Vorschläge:

- Diese Gewichtungsgrenze könnte (verfassungsrechtlich unbedenklich) angehoben (auf 40.000, 50.000 oder 60.000 €). Gleich zu behandeln wären die Grenzen von § 67 a Abs. 1 AO und § 23 a Umsatzsteuergesetz. Dies bedeutete für viele Vereine eine Vereinfachung, ohne dass 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. Zur Klarstellung könnte in § 31 KStG geregelt werden: Ergibt sich aus dem Nachweis der tat-

sächlichen Geschäftsführung einer unter § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG fallenden Körperschaft (§ 63 Abs. 3 AO) bei summarischer Prüfung zweifelsfrei, dass das Einkommen der Körperschaft den ihr zustehenden Freibetrag gemäß § 24 nicht erreicht, so ist die Körperschaft von der Pflicht zur Abgabe einer Körperschaftsteuererklärung befreit. In § 14 a GewStG wäre eine parallele Regelung zur Abgabe einer Gewerbesteuererklärung aufzunehmen.

2.3 Vereinheitlichung des Katalogs steuerbegünstigter Zwecke

Problem:

Zur Zeit unterscheidet sich der Katalog der Abgabenordnung von dem der Anlage zur Einkommenssteuereinführungsvorordnung. 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 Einkommenssteuereinführungsvorordnung 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.

3. Einzelrechtliche Vereinfachungen

3.1 Aufwandsentschädigungen/Freibetrag/Ehrenamtspauschale

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/Ehrenamtspauschale 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.

3.2 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.

tungen 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 Körperschaftssteueranlagung 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.

3.3 Gewinnung und Förderung ehrenamtlich Engagierter

Probleme:

- Die Entwicklung und Förderung von sozialen Talenten im Jugendsport wird durch eine unüberschaubare Vielzahl von gesetzlichen Regelungen (16 unterschiedliche Landesgesetze über Jugendleiter-Sonderurlaub, ein Bundesgesetz für Wehr- und Zivildienstleistende, Sonderregelung für Bahn und Post, Bildungsurlaubsgesetze), Förderungsmöglichkeiten und Anerkennungspraktiken außerordentlich erschwert. Hinzu kommt der Anspruchs- anstelle eines Angebotscharakters dieser Regelung und die umständliche Bürokratie, die gerade junge Menschen von einer Inanspruchnahme der Leistungen abschreckt. Die Bündelung aller Freistellungs-, Förderungs- und Anerkennungsregelungen für derartige Dienste in einem Freiwilligengesetz ist dringend

geboten. Sie soll für Transparenz sorgen und dadurch die Entwicklung bürgerschaftlichen Engagements schon im Jugendbereich fördern.

- Neben diesem Sachverhalt für jüngere Menschen ist festzuhalten, dass die gesetzlichen Bestimmungen für ehrenamtlich Engagierte in mehr als 28 Einzelgesetzen verteilt sind. Für die Engagierten ist ein Überblick zur eigenen Orientierung schwer.

Vorschlag:

Zusammenfassung aller Regelungen in einem Freiwilligengesetz (Artikelgesetz), das einerseits als Förderungsgrundlage für die Gewinnung und Qualifizierung ehrenamtlichen Nachwuchses dient und andererseits für einen transparenten und damit auch motivierenden Überblick für Menschen gibt, die zum bürgerschaftlichen Engagement bereit sind

3.4 Versicherungen

Problem des Versicherungsschutzes im Ausland:

Bei humanitären Auslandseinsätzen der Bundesrepublik Deutschland müssen Angehörige z.B. der Feuerwehren und anderer Hilfsorganisationen dem Technischen Hilfswerk (THW) beitreten, um unter den Versicherungsschutz des Auslandsverwendungsgesetzes gestellt werden zu können. Dies kollidiert mit landesrechtlichen Regelungen, die eine Doppelmitgliedschaft in Organisationen des Katastrophenschutzes nicht zulassen. Außerdem werden Einsatzkräfte demotiviert, die gegen ihren Willen einer anderen Organisation zugeschlagen werden. Bei einer Nichtanwendung dieser Doppelmitgliedschaft sind z.B. die Helfer privater Organisationen schlechter versichert.

Vorschlag: Auslandsverwendungsgesetz ohne bürokratische Kunstgriffe auf alle Helfer staatlicher und privater Organisationen anwenden, die sich an humanitären Auslandseinsätzen der Bundesrepublik Deutschland beteiligen.

4. Probleme aus speziellen Aktionsfeldern

4.1 Infektionsschutz bei Veranstaltungen

Problem:

Das Infektionsschutzgesetz sieht vor, dass Personen, die bei Vereinsfesten, Jugendfreizeiten und Jugendlagern Mahlzeiten zubereiten, dann gewerbsmäßig handeln, wenn diese Maßnahmen mehr als dreimal pro Jahr stattfinden. Dies bedeutet konkret, dass die zuständigen Personen vom Gesundheitsamt kostenpflichtig (Gebühr zwischen 40 und 80 Euro) zu belehren sind. Die Belehrung ist jährlich vom Verein oder Jugendverband zu wiederholen und zu dokumentieren (§ 43 Infektionsschutzgesetz). Die Folge ist eine engagementhemmende finanzielle Belastung.

Vorschlag: Gebührenregelung in der Form ändern, wie es das Land Baden-Württemberg bereits gegenüber den Landkreisen realisiert hat.

4.2 Befreiung von der Lkw-Maut

Probleme:

- Der Mautbetreiber TollCollect sieht für mautbefreite Einsatzfahrzeuge der Feuerwehren und der Hilfsorganisationen eine jährliche Registrierung vor, damit Nacherhebungsbescheide, Fahrzeugkontrollen u.ä. vermieden werden. Dieser Verwaltungsaufwand entlädt sich überwiegend auf ehrenamtlich tätige Führungskräfte in den Organisationen. Allein 24 100 Freiwilligen Feuerwehren sind betroffen.
- Derzeit gibt es keine Regelungen bei der LKW-Maut im Sozial- und Kulturbereich (Ferienfreizeiten, Transport vor Geräten für Kulturveranstaltungen).

Vorschläge:

- Reduzierung der Befreiung auf einmalige An- bzw. Abmeldung, besser folgenlose Streichung (ohne Nacherhebungsbescheide, Fahrzeugkontrollen etc.).
- Erweiterung auf den Sozial- und Kulturbereich.

4.3 Umweltschutz

Probleme:

- Nach dem Umweltinformationsgesetz stehen dem BUND umweltrelevante Informationen der Behörden zu, die Aufgaben des Umweltschutzes als Haupt- oder Nebenaufgabe wahrnehmen, also Gemeinden, Landesbehörden oder auch Bundesbehörden. In der Praxis können Verwaltungen einen schnellen Informationsfluss bei speziellen Fragen oder bei der Vermittlung weiterführender Informationen erschweren.
- Der Streitwert in naturschutzrechtlichen Verwaltungsklagen wird sehr unterschiedlich festgesetzt und verhindert dadurch im Einzelfall ein Einspruch zivilrechtlicher Akteure.

Vorschläge:

- Informationsvermittlung der Verwaltungen offener handhaben und ausweiten, alle Akteure an einen Runden Tisch bringen. Handreichung für Umweltverbände und Hinweise für die Verwaltung über Informationswege und Praxisfragen zur Verfügung stellen. Ggf. Berücksichtigung beim geplanten Informationsfreiheitsgesetz.
- Vom Streitwert unabhängige einheitliche Festsetzung von Gerichtsstreitwerten bei Verwaltungsklagen.

4.4 Europäische Regelungen

Probleme:

- Wenn Ehrenamtliche aus dem Europäischen Sozialfonds und anderen EU-Programmen Finanzierungsmittel beantragen möchten, bedeutet dies im Regelfall einen nicht unerheblichen und teilweise unzumutbaren bürokratischen Aufwand. Die Vorgaben des EU-Rechts sind sehr stringent, kompliziert und aufwändig. So wird beispielsweise bei Förderanträgen die Vorlage eines aktuellen polizeilichen Führungszeugnisses und der Nachweis über die Zahlung der Sozialbeiträge oder Steuern verlangt.
- Alle Träger von Auslandsdiensten haben auch ein Einladungsprogramm. Hier tun sich bei FW aus Nicht-EU Ländern immer wieder Visa-Probleme auf.

Vorschläge:

- Eintreten des Bundes für Antragsverfahren auf Fördermittel, die dem bürgerschaftlichen Engagement gerecht werden und es unterstützen.
- Einrichtung von Clearing-Stellen, die Visa-Probleme schnell und unbürokratisch regeln.

4.5 Straffälligenhilfe – Sicherheitsüberprüfung der Ehrenamtlichen

Probleme:

- Wenn Bürger und Bürgerinnen eine ehrenamtliche Tätigkeit in einer Justizvollzugsanstalt aufnehmen wollen, müssen Sie eine Sicherheitsüberprüfung über sich ergehen lassen, bevor sie bei der Anstalt, in der sie aktiv werden wollen, zugelassen werden. Ehrenamtliche erhalten nach erfolgreicher Überprüfung einen Ausweis. Dieser Verwaltungsakt muss für jede Anstalt - zum Beispiel bei Verlegung des betreuten Inhaftierten - wiederholt werden. Die Dauer des Zulassungsverfahrens ist bei jeder Justizvollzugsanstalt und in jedem Bundesland unterschiedlich.
- Länderspezifisches Problem in NRW: Während die Ehrenamtlichen in den meisten Bundesländern, neben einer Belehrung lediglich die persönlichen Daten angeben müssen, die für die Ausstellung eines Führungszeugnisses relevant sind, müssen potentielle Ehrenamtliche in NRW im Fragebogen zur Sicherheitserklärung für die einfache Sicherheitsüberprüfung zusätzlich Angaben zu Ehegatten/Lebenspartner und volljährigen Kindern machen. Auch müssen sie Auskünfte über die finanzielle Situation, Beziehungen zu Ländern mit besonderen Sicherheitsrisiken etc. geben.

Vorschläge:

- Sicherheitsüberprüfung auf einem zumutbaren Level bundesweit vereinheitlichen,
- Bundesweite Anerkennung einer einmaligen Überprüfung.