

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“

Protokoll

5. Sitzung

Öffentliche Sitzung

Berlin, 16. Juni 2010, 17:00 Uhr

Sitzungsort: Paul-Löbe-Haus

Sitzungssaal: Saal E. 600

Vorsitz: Markus Grübel, MdB

- 1 Vorschläge des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts
- 2 Vorstellung erster Ergebnisse des Projektes „Messung des bürokratischen Aufwandes im Zuwendungsrecht“ durch die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und das Statistische Bundesamt
- 3 Gespräch mit Frau Professor Birgit Weitemeyer (Bucerius Law School) zur Kompatibilität zwischen nationalem Gemeinnützigkeitsrecht und europäischen Rechtsvorgaben
- 4 Verschiedenes

Anwesenheitsliste*

Mitglieder des Unterausschusses

Ordentliche Mitglieder

CDU/CSU

Norbert Geis
Markus Grübel
Katharina Landgraf
Klaus Riegert
Dr. Peter Tauber

SPD

Ute Kumpf
Gerold Reichenbach
Sönke Rix

FDP

Florian Bernschneider
Heinz Golombeck

DIE LINKE.

Heidrun Dittrich
Harald Koch

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Britta Habelmann

Stellvertretende Mitglieder

CDU/CSU

Christoph Poland
Karl Schiewerling
Johannes Selle
Christian Freiherr von Stetten
Dieter Stier

SPD

Sabine Bätzing-Lichtenthäler
Mechthild Rawert
Stefan Schwartze

FDP

Miriam Groß
Sibylle Laurischk

DIE LINKE.

Diana Golze
Jörn Wunderlich

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Kai Gehring

*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigelegt.

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“
5. Sitzung

Anwesenheitsliste*

Fraktionsmitarbeiter

*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigelegt.

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“
5. Sitzung

Anwesenheitsliste*

Bundesregierung

Bundesrat

*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigefügt.

Der **Vorsitzende** begrüßt die Anwesenden zur öffentlichen 5. Sitzung des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“. Die heutige Sitzung befasse sich mit den beiden Schwerpunktthemen „Zuwendungsrecht“ und „Europatauglichkeit des Gemeinnützigkeitsrechts“. Hierzu heiße er bereits an dieser Stelle alle Expertinnen und Experten herzlich willkommen. Frau Piontkowski werde für den erkrankten Vorstand Michael Löher die Vorschläge des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts unter Tagesordnungspunkt 1 vorstellen. Für Rückfragen zu diesem Thema stünden auch Herr Gerhard Baeumer vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) sowie Frau Sabine Rüger vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zur Verfügung. Unter Tagesordnungspunkt 2 würden Herr Lars Wittmann von der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und Herr Bernd Schmidt vom Statistisches Bundesamt über erste Ergebnisse des Projekts „Messung des bürokratischen Aufwandes im Zuwendungsrecht“ berichten. Zum Tagesordnungspunkt 3 begrüße er schließlich die Direktorin des Instituts für Stiftungsrecht und das Recht der Nonprofit-Organisationen an der Bucerius Law School und Expertin des „Bündnisses für Gemeinnützigkeit“, Frau Professor Dr. Birgit Weitemeyer. Sie werde über die Kompatibilität zwischen nationalem Gemeinnützigkeitsrecht und europäischen Rechtsvorgaben berichten. Für Rückfragen zu diesem Thema stünden darüber hinaus Frau Barbara Paschmanns und Frau Sabine Sydow vom BMF zur Verfügung.

Tagesordnungspunkt 1

Vorschläge des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts

Der **Vorsitzende** verweist darauf, dass die Mitglieder zur Sitzungsvorbereitung die Lang- und Kurzfassung sowie den Forderungskatalog der Vorschläge des Deutschen Vereins auf den Unterausschuss-Drucksachen 17/004a bis 17/004c erhalten hätten. Viele Vereine und Organisationen im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements erhielten zur Unterstützung ihrer gemeinnützigen Tätigkeit eine öffentliche Förderung – entweder in Form einer Projektförderung oder als institutionelle Förderung. Bereits seit vielen Jahren gebe es aus der Zivilgesellschaft die Kritik, Zuwendungsrecht und Zuwendungspraxis seien in der derzeitigen Form mit zu viel bürokratischem Aufwand verbunden. Mit der Frage des möglichen Reformbedarfs beim Zuwendungsrecht habe sich bereits die En-

quete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ eingehend befasst und Handlungsempfehlungen formuliert. Der Deutsche Verein habe das Thema im letzten Jahr erneut aufgegriffen, da das staatliche Zuwendungsrecht - aus dessen Sicht - nicht mehr den Anforderungen an ein modernes und zukunftsfähiges Recht entspreche, in seiner Ausgestaltung zu unübersichtlich und durch ein Übermaß an Bürokratie gekennzeichnet sei, wodurch die Effektivität von Zuwendungen gemindert werde. Er bitte Frau Piontkowski, dem Unterausschuss die wesentlichen Vorschläge des Deutschen Vereins vorzustellen. Anschließend werde man in die Frage- und Diskussionsrunde eintreten.

Kerstin Piontkowski (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge) weist einleitend darauf hin, dass sich der Deutsche Verein als Forum der Kommunen und der Organisationen der freien Wohlfahrtspflege schon sehr lange mit dem Thema „Zuwendungsrecht“ befasse. Bereits Ende der 1980er Jahre habe der Deutsche Verein ein Papier zum Reformbedarf im Zuwendungsrecht erarbeitet, von dem viele Punkte jedoch bisher nicht umgesetzt seien. Die Enquete-Kommission habe in ihrem Abschlussbericht 2002 den Reformbedarf im Zuwendungsrecht ebenfalls noch einmal bestätigt. Auch eine Reihe weiterer Publikationen zu diesem Thema seien zu dem gleichen Befund gekommen. Dies habe den Deutschen Verein veranlasst, das Thema im letzten Jahr erneut aufzugreifen und die vorliegenden Handlungsempfehlungen zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Zuwendungsrecht zu erarbeiten. Sie wolle in ihrem Vortrag die wichtigsten Empfehlungen skizzieren.

Der erste Punkt, den sie ansprechen wolle, betreffe die *Entbürokratisierung der allgemeinen Nebenbestimmungen*, die Bestandteil des Zuwendungsbescheides seien und die nach Ansicht des Deutschen Vereins zu einer sehr hohen Regelungsdichte führten. Obwohl sich die Nebenbestimmungen in Gliederung und Inhalt im Wesentlichen ähnelten, seien sie in aller Ausführlichkeit separat für institutionelle Förderungen, Projektförderungen, Projektförderungen auf Kostenbasis und Projektförderungen an Gebietskörperschaften gefasst. Der Deutsche Verein spreche sich dafür aus, die allgemeinen Nebenbestimmungen deutlich zu vereinfachen. Dabei sollten insbesondere die Mitteilungspflichten des Zuwendungsempfängers stärker an die Höhe der Zuwendung angepasst werden. Für den Zuwendungsempfänger gebe es zahlreiche unverzügliche Anzeigepflichten, z. B. wenn er weitere Zuwendungen von öffentlichen Stellen erhalte, sich die für die Bewilligung maßgeblichen Umstände änderten oder die Fördermittel nicht innerhalb von zwei Monaten verwendet würden. Zuwendungsempfänger, die zum Teil mit fünf- oder

sechsstelligen Budgets arbeiteten, seien auch zur unverzüglichen Anzeige verpflichtet, wenn sie Abweichungen in ihrem Finanzierungsplan von 500 Euro feststellten. Dies sei unverhältnismäßig. Zudem hätten die Mitglieder des Deutschen Vereins sehr unterschiedliche Erfahrungen hinsichtlich der Ahndung von nicht beachteten Mitteilungspflichten gemacht, sodass es hier eine große Verunsicherung gebe.

Problematisch sei auch die sogenannte zweimonatige Mittelverwendungsfrist. Zuwendungen dürften nicht eher und nur insoweit ausgezahlt werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zweckzwecks benötigt würden. Diese Vorschrift halte der Deutsche Verein für praxisfern, da ein solcher stichtagsgetreuer Gebrauch kaum zu realisieren sei. Um zu vermeiden, dass der Zuwendungsempfänger aufgrund vorzeitiger Mittelauszahlung Zinsen erwirtschaftete, wäre es ausreichend, wenn der Zuwendungsempfänger im Verwendungsnachweis darlegen müsste, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang er durch die vorzeitige Mittelauszahlung Zinsen erwirtschaftet habe. Dem Zuwendungsgeber bliebe dann immer noch die Möglichkeit, entstandene Zinsgewinne zurückzufordern.

Die Verzinsung von Rückzahlungsansprüchen verursache – nach Einschätzung der Mitglieder des Deutschen Vereins – zudem einen hohen Berechnungsaufwand. Auch wenn Zinsen Einnahmen für den jeweiligen Zuwendungsgeber darstellten, sollte der für die Erhebung erforderliche Verwaltungsaufwand und die zu erwartenden Einnahmen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Aus diesem Grunde plädiere der Deutsche Verein auch hier für eine vereinfachte Verfahrensweise, beispielsweise durch eine Erhöhung der Bagatellgrenzen.

Der zweite wichtige Punkt ziele auf eine *flexiblere Handhabung des Jährlichkeitsprinzips*. Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger seien an das haushaltsrechtliche Jährlichkeitsprinzip gebunden. Alle Ausgaben seien deshalb innerhalb eines Jahres zu tätigen. Jahresübergreifende Projekte müssten deshalb haushaltstechnisch in zwei Projekte aufgeteilt werden. Das sei lebensfern, weil für den Zuwendungsempfänger nicht das Kalenderjahr, sondern der Projektzeitraum maßgeblich sei. Der Deutsche Verein plädiere dafür, dass Zuwendungsbewilligungen über den gesamten Projektzeitraum erfolgen sollten. Bei mehrjährigen Bewilligungen sollte zudem innerhalb des Projektzeitraums eine stärkere Übertragbarkeit der nicht verbrauchten Mittel ermöglicht werden, z. B. dadurch,

dass man das Instrument der Selbstbewirtschaftung der Mittel vermehrt einsetze, was der Bund bereits im Bereich der Kulturförderung praktiziere.

Der dritte Punkt ziele auf eine *vermehrte Nutzung der Festbetragsfinanzierung*. Gegenwärtig sei die Fehlbedarfsfinanzierung die gängige Finanzierungsart, mit der jedoch falsche ökonomische Anreize gesetzt würden. Erzielte Mehreinnahmen oder zusätzlich akquirierte Drittmittel führten zu einer Kürzung des errechneten Fehlbedarfs und zur Rückzahlung der Zuwendung. Erfolg und Leistung der Zuwendungsempfänger würden somit bei der Fehlbedarfsfinanzierung nicht honoriert. Bei der Festbetragsfinanzierung bleibe dagegen der einmal festgesetzte Betrag beim Zuwendungsempfänger, auch wenn weitere Mittel hinzukämen oder sich Vorhaben kostengünstiger realisieren ließen. Der Deutsche Verein spreche sich für eine vermehrte Festbetragsfinanzierung aus, da dies die Ausweitung von Projekten erleichtern und die Akquirierung weiterer Fördergelder fördern könne. Für den Zuwendungsgeber bedeutete dies zunächst einmal Mehraufwand im Vorfeld durch eine genauere Prüfung des vorgelegten Finanzierungsplans. Entlastet würde er im Gegenzug bei der Prüfung des Verwendungsnachweises, da er die Einhaltung des Finanzierungsplans nicht mehr im Einzelnen prüfen müsste.

Der vierte Punkt betreffe die *Bildung von Rücklagen*. Bei institutionellen Förderungen bestehe für Zuwendungsempfänger ein Verbot, Rücklagen zu bilden. Dieses Verbot sei nicht gerechtfertigt, da institutionell geförderte Zuwendungsempfänger die Risiken eines normalen Betriebes trügen. Jeder Betrieb arbeite aber mit Rückstellungen und Rücklagen. Zudem lasse das Steuerrecht im Rahmen der Gemeinnützigkeitsanerkennung die Bildung von Rücklagen – in eingeschränktem Umfang – zu. Daran sollte sich auch das Zuwendungsrecht orientieren. Das haushaltsrechtliche Verbot der Rücklagenbildung solle verhindern, dass sich Zuwendungsempfänger finanzielle Reserven mit Hilfe öffentlicher Zuschüsse anlegten. Dieses Anliegen sei grundsätzlich nachvollziehbar. Gleichwohl könne der Eingang von Spenden das Bilden von Rücklagen erfordern. Einige Bundesländer, wie z. B. Thüringen, ließen es deshalb in eingeschränktem Umfang zu. Der Deutsche Verein plädiere für eine Lockerung des Verbotes zur Rücklagenbildung für institutionelle Zuwendungsempfänger und für eine Harmonisierung der haushaltsrechtlichen Vorschriften mit den steuerrechtlichen Vorschriften der Abgabenordnung.

Eine weitere Empfehlung des Deutschen Vereins ziele auf eine *Lockerung des sogenannten Besserstellungsverbots*. Zuwendungsempfänger, die diesem Verbot unterlägen, dürf-

ten ihre Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Beschäftigte des Bundes. Das Besserstellungsverbot betreffe alle mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängenden Regelungen und Leistungen, was zu einer hohen Regelungsdichte führe. Darüber hinaus sei es auch in seiner Wirkung zweifelhaft. So gelte das Besserstellungsverbot beispielsweise nicht bei Zuwendungen auf Kostenbasis, da hier davon ausgegangen werde, dass Personalkosten bei gewerblich orientierten Unternehmen immer dann zuwendungsfähig seien, wenn sie bei wirtschaftlicher Betriebsführung anfielen. Dieser allgemeine Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gelte jedoch nicht nur für gewerblich orientierte Unternehmen, sondern für alle Zuwendungsempfänger in gleichem Maß. Darüber hinaus sei eine Tätigkeit in der Sozialwirtschaft heute nicht mehr ohne Weiteres mit einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst vergleichbar. Der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst habe seine Funktion als „Leitwahrung“ im Dritten Sektor inzwischen zum Teil verloren. Aus diesem Grund plädiere der Deutsche Verein für eine Lockerung des Besserstellungsverbot in der Form, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten aus der Zuwendung nicht besser stellen dürfe als vergleichbare öffentlich Bedienstete. Darüber hinaus gehende Zahlungen sollte der Zuwendungsempfänger aber aus den sonstigen Mitteln bestreiten können.

Eine Empfehlung betreffe zudem die *Anerkennung von zuwendungsfähigen Ausgaben*. Gegenwärtig gebe es unterschiedliche Festlegungen von Bund, Ländern und Kommunen bei dem, was sie für zuwendungsfähig hielten. Dies führe insbesondere dann zu Problemen, wenn Zuwendungsempfänger aus unterschiedlichen öffentlichen Haushalten eine Förderung erhielten. So ergäben sich immer wieder Unsicherheiten, in welchem Umfang Personal- und Betriebskosten eines Zuwendungsempfängers (Overheadkosten) sowie Kosten für Versicherungen auf dessen Projekte anrechenbar seien. Der Deutsche Verein plädiere für die Schaffung einheitlicher und verständlicher Regelungen für zuwendungsfähige Ausgaben. Konkrete Beschreibungen oder Beispielfälle sollten ins Internet gestellt werden, damit sich auch kleinere Zuwendungsempfänger im Vorfeld darüber informieren könnten, was zuwendungsfähige Ausgaben seien und was nicht.

Der Deutsche Verein fordere – wie zuvor bereits die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ – eine stärkere *Anerkennung von bürgerschaftlichem Engagement als Eigenmittel*. Diese Anerkennung sei auf Bundesebene über fachspezifische Förderrichtlinien zwar grundsätzlich möglich, werde aber – im Gegensatz zu einigen Bundesländern – kaum praktiziert. Notwendig sei eine einheitliche und verbindliche Lösung in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 der Bundeshaushaltsordnung und in den

entsprechenden Regelungen auf Landes- und Kommunalebene. Dadurch würde auch jene Organisationen gestärkt, die anstelle von finanziellen Mitteln die Engagementzeit ihrer Mitglieder einsetzen. Darüber hinaus würde so auch deutlich gemacht, dass mit bürgerschaftlichem Engagement relevante Werte produziert würden.

Bei der letzten Empfehlung, die sie ansprechen wolle, gehe es um die *Schaffung von mehr Klarheit im Umsatzsteuerrecht*. Gegenwärtig gerieten als Zuwendungen gedachte Finanzmittel der öffentlichen Hand zunehmend in den Verdacht, versteckte Entgelte zu sein. Im Ergebnis drohe die Belegung der Zuschüsse mit Umsatzsteuer. Die Umsatzsteuer-errichtlinie besage eigentlich, dass Zuwendungen grundsätzlich nichtsteuerbare „echte Zuschüsse“ seien. Diesem Wortlaut der Umsatzsteuerrichtlinie folge der Bundesfinanzhof aktuell nicht mehr. Er habe beispielsweise 2008 in verschiedene Entscheidungen genau geprüft, ob der Zuschuss mit einer Gegenleistung des Empfängers in unmittelbarem Zusammenhang gestanden und somit ein umsatzsteuerpflichtiger Leistungsaustausch vorgelegen habe. Dies sei zum Teil bejaht worden und habe zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit geführt. Der Deutsche Verein fordere vom Gesetzgeber, die Rechtssicherheit in diesem Bereich wieder herzustellen. Dabei sollte die Unterscheidung zwischen einem nicht umsatzsteuerbaren Zuschuss und einem steuerbaren Leistungsaustausch bestehen bleiben, die Grenzlinie zwischen beiden aber klarer als bisher gezogen werden.

Frau Piontkowski weist abschließend darauf hin, dass die Empfehlungen des Deutschen Vereins auf breite Zustimmung in der Zivilgesellschaft gestoßen seien. Die Empfehlungen seien auch im Vorbereitungs-Workshop für das „Nationale Forum für Engagement und Partizipation“ vorgestellt worden. Im Dialogforum „Reform des Zuwendungsrechts“ seien wesentliche Punkte der Empfehlungen aufgegriffen und übernommen worden. Die Ergebnisse des Nationalen Forums seien an das BMFSFJ weitergeleitet worden und dienten der Vorbereitung einer nationalen Engagementstrategie der Bundesregierung.

Der **Vorsitzende** dankt Frau Piontkowski für die Vorstellung der Empfehlungen des Deutschen Vereins. Er schlage – das Einverständnis der Mitglieder vorausgesetzt – vor, zunächst den in engem thematischen Zusammenhang stehenden Bericht zum Thema „Messung des bürokratischen Aufwands bei Empfängern von Bundeszuwendungen“ unter Tagesordnungspunkt 2 aufzurufen und anschließend beide Vorträge zusammen zu diskutieren. Er höre keinen Widerspruch, so dass man so verfahren könne.

Tagesordnungspunkt 2

Vorstellung erster Ergebnisse des Projektes „Messung des bürokratischen Aufwandes im Zuwendungsrecht“ durch die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und das Statistische Bundesamt

Der **Vorsitzende** bittet Herrn Wittmann und Herrn Schmidt um Ihren Bericht zum Projekt „Messung des bürokratischen Aufwandes im Zuwendungsrecht“.

Lars Wittmann (Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt) weist einleitend darauf hin, Aufgabe der Geschäftsstelle Bürokratieabbau sei es, den Koordinator für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt, Herrn Staatsminister Eckart von Klaeden, bei der Umsetzung des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ zu unterstützen. Ziel des 2006 gestarteten Programms sei es, bürokratische Hemmnisse aus Informationspflichten bis 2011 um 25 % zu senken. In den zurückliegenden vier Jahren sei eine Bürokratiekostenmessung für rund 9.000 Informationspflichten der Wirtschaft vorgenommen worden. Das Statistische Bundesamt habe eine daraus resultierende Gesamtbelastung der Wirtschaft von 47,6 Milliarden Euro pro Jahr ermittelt. Bisher seien die jährlichen Bürokratiekosten der Wirtschaft bereits um 7 Milliarden Euro – im Vergleich zum Jahr 2006 – gesenkt worden. Zugleich Sorge die Prüfung des unabhängigen Normenkontrollrates dafür, die bürokratischen Auswirkungen bei neuen Regelungen auf das Notwendige zu beschränken. Jede geplante Neuregelung der Bundesregierung durchlaufe deshalb ein sogenanntes Ex ante-Verfahren, bei dem entstehende Bürokratiekosten vorab abgeschätzt würden. Dazu werde das international anerkannte „Standardkostenmodell“ benutzt. Auf Details werde Herr Schmidt noch näher eingehen. Es sei eine bewusste Entscheidung der Bundesregierung gewesen, sich zunächst auf einen bestimmten Teil der Bürokratiekosten zu beschränken. Diese systematische Herangehensweise sei ein wesentlicher Erfolgsfaktor für das Programm.

Das Zuwendungsrecht habe man dabei bewusst an das Ende der sogenannten Wirtschaftsmessung gesetzt und in einem eigenen Projekt untersucht. Denn das Zuwendungsrecht sei ein in sich abgeschlossener Rechtsbereich, der von der herkömmlichen Ausgestaltung abweiche und daher einer besonderen Betrachtung bedürftig habe. Konkret heiße dies z. B., dass das BMF zwar formell für den Erlass der Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (BHO) zuständig sei, dass es aber kein inhaltliches Weisungsrecht in Form einer ressorthoheitlichen Zuständigkeitskompetenz besitze, wie dies bei

anderen Bereichen der Fall sei. Änderungen der Verwaltungsvorschriften zur BHO würden im Ressortkreis diskutiert und einvernehmlich beschlossen. Auch auf das Verfahren zur Erfassung der Informationspflichten im Zuwendungsrecht habe man sich deshalb im Ressortkreis verständigt und das Statistische Bundesamt gebeten, die aus dem Zuwendungsrecht resultierenden bürokratischen Belastungen zu ermitteln. Die ersten konkreten Projektergebnisse werde nun Herr Schmidt vorstellen.

Bernd Schmidt (Statistisches Bundesamt) weist darauf hin, dass die Bürokratiemessung mittels des in den Niederlanden entwickelten sogenannten Standardkostenmodells erfolge. Ansatzpunkt seien dabei rechtliche Regelungen, wozu neben Gesetzen auch Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes zählten. Zunächst habe man zusammen mit den einzelnen Ressorts versucht, die Informationspflichten aufgrund bestehender rechtlicher Regelungen zu identifizieren. Um die Bürokratiebelastung in Geldbeträgen messen zu können, habe man die Informationspflichten in einzelne Arbeitsschritte, in sogenannte Standardaktivitäten, zerlegt. Davon leite sich auch der Begriff „Standardkostenmodell“ ab. Insgesamt habe man 16 solcher Aktivitäten identifiziert. Diese reichten von der Datenbeschaffung über das Ausfüllen von Anträgen bis hin zur Abhaltung von Sitzungen. Die Messung dieser Standardaktivitäten fuße auf vier Parametern. Der ermittelte Zeitaufwand einer Standardaktivität werde anschließend mit dem Lohnsatz der Person multipliziert, die diese Pflicht erfülle. Weitere Parameter seien zudem die Anzahl und die Häufigkeit der anfallenden Aktivität im Jahr. Daraus ergebe sich der Aufwand zur Erfüllung der Informationspflicht. Zu den Informationspflichten zählten allgemeinen Meldepflichten, wie z. B. die Umsatzsteuervoranmeldung, aber auch Genehmigungspflichten oder Anträge auf Gewährung einer Geldleistung des Staates, zu denen auch das Zuwendungsrecht zähle; weiterhin gehörten auch Eintragungs- und Registrierungspflichten, die Zertifizierung von Produkten und die Zusammenarbeit bei Kontrollbesuchen und Audits dazu. Insgesamt seien 9.000 solcher Pflichten für die Wirtschaft erhoben worden.

Auch beim Zuwendungsrecht gebe es Rechtsgrundlagen, die die Basis für die Messung gebildet hätten. Dazu zählten die allgemeinen Grundsätze zur Bewilligung von Zuwendungen in § 44 Abs. 1 BHO. Konkretisiert würden die Pflichten zudem in den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO, in den allgemeine Nebenbestimmungen (ANBest-I für institutionelle Förderung, ANBest-P für Projektförderung und ANBest-P-Kosten zur Projektförderung auf Kostenbasis) und in ressortspezifische Förderrichtlinien, wie z. B.

dem Kinder- und Jugendplan beim BMFSFJ. Anschließend habe man die anfallenden Informationspflichten nach institutioneller Förderung und Projektförderung unterschieden. Zu den Informationspflichten beider Förderarten zählten Antragstellung, Mittelabruf, Zwischen- und Verwendungsnachweise sowie Inventarisierung. Bei der Projektförderung könnten darüber hinaus noch eine Reihe kleinerer Informationspflichten hinzukommen.

Durchgeführt worden sei die Erhebung von August bis Dezember 2009. Dazu habe man mehr als 300 zweistündige Interviews mit Experten aus Vereinen, gewerblicher Wirtschaft, Universitäten, Forschungseinrichtungen und Stiftungen geführt. Dabei seien zunächst die einzelnen Arbeitsschritte identifiziert und entsprechende Zeitaufwandsschätzungen vorgenommen worden. Außerdem habe man eine Schichtung nach Ressortzuständigkeit, Art der Förderung und Fördervolumen vorgenommen. Die im Folgenden vorgestellten Ergebnisse würden noch mit den Ressort diskutiert und stünden daher noch unter Vorbehalt.

Der Gesamtaufwand aus Informationspflichten des Zuwendungsrechts habe - bezogen auf das Bezugsjahr 2007 - rund 93 Millionen Euro betragen. Dies sei ein Anteil von 0,2 % an den gesamten Bürokratiekosten der Wirtschaft gewesen. Der größere Anteil davon entfalle mit 99,5 % auf die Projektförderung; nur 0,5 % entfielen auf die institutionelle Förderung. Dies sei insbesondere auf die deutlich geringeren Fallzahlen bei der institutionellen Förderung zurückzuführen und bedeute nicht, dass die Bürokratiebelastung bei der institutionellen Förderung grundsätzlich geringer sei.

Die aufwendigste Pflicht für Zuwendungsempfänger sei - mit etwa 60 % der Belastung - die Antragstellung bei der Projektförderung. Dies hänge damit zusammen, dass Projektbeschreibung, Finanzkalkulation und Zeitpläne in diesem Arbeitsschritt erstellt werden müssten und besonders zeitaufwändig seien. Ebenfalls hoch sei - mit 25 % der Gesamtbelastung - der Aufwand für die Zwischen- und Verwendungsnachweise bei der Projektförderung.

Wenn man den durchschnittlichen Zeitaufwand für die Antragstellung betrachte, komme man bei der institutionellen Förderung auf rund 65 Stunden und bei der Projektförderung auf rund 57 Stunden. Dabei handele es sich jeweils um einen Mittelwert (Median). Bei den Bearbeitungszeiten sei insgesamt eine breite Streuung festzustellen. 25 % der Befrag-

ten hätten bei der Projektförderung mehr als 122 Stunden und bei der institutionellen Förderung mehr als 178 Stunden benötigt. Umgekehrt gäben 25 % der Befragten an, lediglich 20 Stunden im Schnitt für den Antrag auf Projektförderung bzw. 37 Stunden für den Antrag auf eine institutionelle Förderung zu benötigen. Diese Unterschiede hingen mit der großen Heterogenität der geförderten Institutionen und Themenfelder zusammen. Signifikante Unterschiede in den Ergebnissen ergäben sich auch, wenn man den durchschnittlichen Zeitaufwand für die Antragstellung nach Fördervolumen betrachte. Bei einem Fördervolumen von weniger als 50.000 Euro liege der durchschnittliche Bearbeitungsaufwand bei 20 Stunden, während er bei großen Fördervolumen ca. 80 Stunden betrage.

Abschließend weist Herr Schmidt noch einmal darauf hin, dass die Datenauswertung noch nicht abgeschlossen sei. Geplant sei, die Ergebnisse im Jahresbericht der Bundesregierung zu veröffentlichen. Die Bürokratiemessung im Zuwendungsrecht sei in das Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ eingebettet. Die Ergebnisse seien auf Nachhaltigkeit ausgerichtet und würden über einen Zeitablauf fortgeschrieben.

Der **Vorsitzende** dankt Herrn Wittmann und Herrn Schmidt für ihre Erläuterungen. Ehe man zur Fraktionsrunde übergehe, wolle er Herrn Baeumer vom für das Zuwendungsrecht federführenden BMF Gelegenheit zu Ergänzungen und Kommentaren geben.

Gerhard Baeumer (BMF) weist einleitend darauf hin, dass weder die Vorschläge des Deutschen Vereins noch die vorgestellten Ergebnisse zur Bürokratiemessung im Zuwendungsrecht bereits umfassend im Ressortkreis diskutiert worden seien. Allerdings sei es wahrscheinlich wenig überraschend, dass das BMF die Vorschläge des Deutschen Vereins mit einer gewissen Skepsis betrachte. Dabei müsse man sich verschiedene Aspekte vergegenwärtigen. Zunächst rede man heute nur über einen sehr kleinen, nämlich den die gemeinnützigen Organisationen betreffenden Teil der Zuwendungen. Zuwendungen gebe es aber auch im Bereich der Wirtschaft in Form von Subventionen oder für Privatpersonen. Man denke in diesem Zusammenhang an die Solardachförderung oder die „Abwrackprämie“. Von möglichen Änderungen wären also unterschiedliche Zuwendungsbereiche betroffen. In den Verwaltungsvorschriften gebe es bereits jetzt Ausnahmemöglichkeiten für Einzelfälle und für bestimmte Förderbereiche, um durch abweichende Regelungen den bürokratischen Aufwand zu reduzieren, wenn dies angemessen sei. Bei der „Abwrackprämie“ sei beispielsweise nur die Ausfüllung eines DIN A 4-

Blattes notwendig gewesen. Je nach Zuwendungsart und Zuwendungshöhe könne das jeweils zuwendungsgebende Ressort entsprechende Regelungen vorsehen, die dann ausnahmeregelungsfähig sein könnten.

Bedacht werden müsse auch, dass das Budgetrecht des Parlaments an das Jährlichkeitsprinzip gekoppelt sei und dass es sich bei Zuwendungen um freiwillige Leistungen handle. Eine Verbindung, die es natürlich in Maßen geben könne, stoße damit von vornherein an gewisse Grenzen. Mit Blick auf das Sparpaket gelte es zudem zu berücksichtigen, dass der Haushalt eine gewisse Flexibilität in Einzelbereichen benötige. Er könne sich deshalb in seiner Mittelfestlegung nicht starr auf Finanzierungsnotwendigkeiten von Einrichtungen festlegen, die außerhalb des Bundesbereiches stünden.

Die gemessenen Bürokratiekosten von 93 Millionen Euro lägen – gemessen an der Zuwendungshöhe insgesamt, bei der man von einem geschätzten Betrag im zweistelligen Milliardenbereich ausgehen müsse -, nicht sehr hoch. Zudem sei die Frage, wie viel von den 93 Millionen Euro durch eine Änderung des Zuwendungsrechtes überhaupt reduziert werden könnten. Insofern rede man sicherlich nicht über große Summen, die die Zuwendungsempfänger einsparen könnten.

Abg. **Dr. Peter Tauber** (CDU/CSU) betont, nach seiner Wahrnehmung seien besonders die flexiblere Handhabung des Jährlichkeitsprinzips und das Thema Festbetragsfinanzierung zentrale Forderungen. Hier interessiere ihn die Einschätzung der Ministeriumsvertreter, ob und wie schnell es hier zu Veränderungen kommen könne. Was die Anerkennung des bürgerschaftlichen Engagements als Eigenmittel angehe, werde – nach seiner Erfahrung – bürgerschaftliches Engagement bereits in vielen Städten und Gemeinden als Eigenmittel in der Praxis ganz unbürokratisch anerkannt. Insofern könnte die vorgeschlagene Regelung unter Umständen – entgegen der Intention – eher zu mehr Bürokratie vor Ort führen. Auch hier interessiere ihn die Meinung der Experten.

Abg. **Ute Kumpf** (SPD) bemerkt, unter dem früheren Bundesfinanzminister Steinbrück sei das bürgerschaftliche Engagement durch die Reform des Gemeinnützigkeitsrechtes in der letzten Wahlperiode erheblich gefördert worden. Er habe das Gemeinnützigkeitsrecht auch nicht als potenzielles Steuerhinterziehungsinstrument betrachtet. Aus der Reaktion von Herrn Baeumer schließe sie, dass hinsichtlich einer möglichen Reform des Zuwendungsrechts die Bedenkenträger innerhalb des BMF die Oberhand gewonnen hätten.

Diese Haltung empfänden viele zivilgesellschaftliche Akteure als ärgerlich. Was Bürokratie sei, hänge häufig auch mit dem subjektiven Empfinden zusammen. Eine bürgerfreundlichere Sprache könne daher oft schon hilfreich sein. Manche Regelungen könnten auch vereinfacht werden, ohne dass sich im Zuwendungsrecht materiell etwas ändern müsste. Die Ministerien sollten zudem verständliche und rechtssichere Bescheide formulieren, um dem bei vielen Zuwendungsempfängern verbreiteten Gefühl entgegenzutreten, dass man ihnen von Seiten des Staates von vornherein grundsätzlich mit Misstrauen begegne.

Für zentral halte sie – wie der Kollege Tauber – die Forderung, das Jährlichkeitsprinzip flexibler zu handhaben. Sie erkundigt sich, ob die Bundesregierung in dieser Hinsicht aktiv werden wolle. Ebenfalls für wichtig halte sie die angesprochene Anerkennung von bürgerschaftlichem Engagement als Eigenmittel. In Baden-Württemberg werde dies im kommunalen Bereich sehr stark praktiziert, aber es geschehe leider nicht einheitlich, sondern hänge häufig vom einzelnen Sachbearbeiter vor Ort ab. Die Abgeordnete möchte wissen, welche Maßnahmen die Regierung plane, um hier zu einer einheitlicheren Praxis zu gelangen.

Abg. **Sönke Rix** (SPD) weist darauf hin, dass die Trennlinie bei Fragen des Zuwendungs- und Gemeinnützigkeitsrechtes weniger zwischen den Fraktionen verlaufe, sondern zwischen den Haushaltspolitikern auf der einen und den Fachpolitikern auf der anderen Seite. Er bedauere auch, dass es offenbar noch keine abgestimmte Haltung der Bundesregierung zu den Vorschlägen des Deutschen Vereins gebe, die auch vom „Nationalen Forum für Engagement und Engagement“ mitgetragen würden. Eine solche Bewertung - unter Einbeziehung der Vorschläge des Dritten Sektors - sei für die Entwicklung einer nationalen Engagementstrategie jedoch von entscheidender Bedeutung.

Herr Baeumer habe zudem darauf verwiesen, dass nicht nur gemeinnützige Organisationen Zuwendungen erhielten. Dieser Hinweis werde vielfach als Argument benutzt, um Reformen grundsätzlich abzuwehren. Ihn interessiere, ob der Gesetzgeber die Möglichkeit habe, gemeinnützige und nicht-gemeinnützige Zuwendungsempfänger unterschiedlich zu behandeln.

Abg. **Florian Bernschneider** (FDP) betont, dass sich besonders im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements die Prüfung lohne, ob unnötigen Hürden bestünden, denn die Engagierten setzten ihre kostbare Zeit freiwillig ein. Ähnliches gelte auch für die Umsatz-

steuerproblematik bei den Freiwilligendiensten. Darüber hinaus möchte der Abgeordnete wissen, inwieweit die neuen Medien in den letzten Jahren bereits zum Bürokratieabbau beigetragen hätten bzw. ob es hier größere Einsatzmöglichkeiten gäbe, um Vereinfachungen herbeizuführen.

Abg. **Heidrun Dittrich** (DIE LINKE.) betont, man könne sicherlich die von den Sachverständigen angesprochenen Themen, z. B. das Jährlichkeitsprinzip im Einzelnen diskutieren, denn Planungssicherheit und Rechnungslegung seien für gemeinnützige Organisationen wichtige Dinge. Bestimmte, auf Dauer angelegte Initiativen wie Krabbelgruppen oder Ergänzungsschulen, müssten daher - nach ihrer Ansicht - in eine staatliche Finanzierung einmünden und institutionell abgesichert werden. Nach ihrer Auffassung müsste man allerdings das Thema unter der grundsätzlicheren Frage diskutieren, was Ehrenamt eigentlich sei. Offensichtlich gingen hierüber die Ansichten im Unterausschuss auseinander. Bei Ehrenämtern denke sie an Arbeitsloseninitiativen, die Menschen im Umgang mit der Hartz IV-Gesetzgebung unterstützten, Auszubildenden- und Jugendvertreter, die sich für die Beseitigung der Jugendarbeitslosigkeit durch Übernahmeregungen nach der Ausbildung einsetzten oder Schulelternräte. Schwierig werde es, wenn es um die ehrenamtliche Betreuung von Menschen, z. B. im Bereich der Pflege, gehe. Denn Pflegebedürftige hätten ein Schutzrecht. Solche Tätigkeiten seien daher weder für Ehrenamtliche noch für die betreuten Personen zumutbar. Hier verlange ihre Fraktion den Einsatz professioneller Kräfte. Es entspreche auch nicht ihrem Begriff von Ehrenamtlichkeit, wenn gefordert werde, Strukturen wie Seniorenbüros oder Freiwilligenagenturen aufzubauen. Dies erinnere sie stark an den Bereich privater Arbeitsvermittler.

Professor Kruse habe in der letzten Unterausschusssitzung betont, Menschen seien heute noch mit 70 Jahren fit und könnten sich ehrenamtlich betätigen, um die Zivilgesellschaft ganz kostenlos zusammenzuhalten. Schlösse sich der Unterausschuss dieser Auffassung an, würde er damit dem Umbau des Staates in Richtung Sozialwirtschaftlichkeit und Non-Profit-Gesellschaft den Weg bereiten, wo im Prinzip davon abgesehen werde, sozialversicherungsrechtliche Arbeitsplätze zu schaffen. Deshalb müsste man diese Fragen im Unterausschuss viel grundsätzlicher diskutieren.

Der **Vorsitzende** erinnert daran, dass man in der letzten Sitzung einvernehmlich übereingekommen sei, bürgerschaftliches Engagement nicht mit fachlich schlecht oder unprofessionell gleichzusetzen, nur weil eine freiwillige Tätigkeit nicht bezahlt werde.

Abg. **Britta Habelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) regt an, die von der Kollegin Ditt-
rich angeregte grundsätzliche Debatte im nächsten Obleutegespräch zu thematisieren, da
diese den Sinn der Arbeit im Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ berühre.
Aus ihrer Sicht sei es nicht zielführend, in jeder Unterausschusssitzung von Neuem über
die Frage von Sozialstaatsverantwortung versus bürgerschaftliches Engagement oder le-
bendige Zivilgesellschaft zu diskutieren. Sie wolle vielmehr konkret auf die Beiträge der
eingeladenen Referentinnen und Referenten zum Zuwendungsrecht eingehen und die
Grundsatzdebatte nicht an dieser Stelle führen.

Seit sie Mitglied des Bundestages sei, werde zwar über Vorschläge zum Jährlichkeitsprin-
zip, zur Rücklagenbildung, zur Anerkennung von bürgerschaftlichem Engagement als
Eigenmittel oder zur stärkeren Nutzung der Festbetragsfinanzierung geredet, ohne dass in
der Praxis etwas geschehe. Sie interessiere daher, ob die Bundesregierung in dieser Legis-
laturperiode Veränderungen im Zuwendungsrecht plane, wie es in Bezug auf das Ge-
meinnützigkeitsrecht in der letzten Legislaturperiode der Fall gewesen sei. Denn nur
dann lohne sich eigentlich eine Diskussion über die vielen vorliegenden Einzelvor-
schläge. Leider ließen die Äußerungen von Herrn Baeumer den Schluss zu, dass das BMF
Änderungen beim Zuwendungsrecht grundsätzlich ablehnend gegenüberstehe.

Darüber hinaus interessiere sie, ob in der geplanten Regierungskommission zur Umsatz-
steuerreform, in der auch die Frage reduzierter und voller Mehrwertsteuersatz diskutiert
werden solle, auch der Gemeinnützigkeitsbereich miteinbezogen werde oder nicht.

Der **Vorsitzende** weist darauf hin, dass man viele der aufgeworfenen Fragen noch einmal
im Zusammenhang mit der nationalen Engagementstrategie diskutieren werde. Hierzu
werde er später noch vorschlagen, dass Staatssekretär Hecken in der nächsten Sitzung
darüber berichten solle. Die Sachverständigen bitte er, auf die sie tangierenden Aspekte
und Fragen einzugehen. Zugleich werbe er um Verständnis dafür, dass die Mitarbeiter
aus den Ministerien an dieser Stelle kein Votum für die gesamte Bundesregierung
abgeben könnten. Aus eigener Erfahrung wisse er, dass es manchmal schon schwierig sei,
sich zwischen den Referaten des eigenen Hauses abzustimmen.

Lars Wittmann (Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt) betont, er könne
nur für den Bereich „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ sprechen. Die zusam-
men mit dem Statistischen Bundesamt gemessenen Ergebnisse der Bürokratiebelastung

im Bereich Zuwendungsrecht würden noch gemeinsam mit den Ressorts abgestimmt und weitere Maßnahmen erörtert.

Bernd Schmidt (Statistisches Bundesamt) bemerkt, er wolle auf das angesprochene Thema „Neue Medien“ eingehen. Die Nutzung von Online-Verfahren ziehe sich durch die komplette Wirtschaftsmessung. Der Wunsch nach verstärkter Online-Unterstützung sei dabei auch in diesem Bereich häufig formuliert worden. Online-Verfahren hätten vor allem dann ihren Charme, wenn sie Medienberuf frei seien. Wenn dies nicht gewährleistet sei, seien diese Verfahren bei weitem nicht so effizient und effektiv, wie sie sein könnten. Insgesamt sei es bei der Messung vor allem um effizientere Arbeitsschritte und weniger um den Abbau von Standards gegangen. Deshalb könne er zur Beantwortung der weiteren Fragen an dieser Stelle wenig beitragen.

Kerstin Pionkowski (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge) betont, sie wolle bezüglich des Themas „Anerkennung von bürgerschaftlichem Engagement als Eigenmittel“ die Ausführungen der Abg. Kumpf unterstützen. Die Mitglieder des Deutschen Vereins hätten dort, wo bürgerschaftliches Engagement als Eigenmittel anerkannt werde, sehr gute Erfahrungen in der Praxis gemacht. Die vom Abg. Tauber geäußerte Befürchtung, dass dadurch ein sehr schwerfälliges Verfahren entwickelt würde, sehe der Deutsche Verein nach den bisherigen Rückmeldungen nicht. Das Problem bestehe vielmehr darin, dass bürgerschaftliches Engagement noch nicht überall als Eigenmittel anerkannt werde und dass hier eine einheitliche Handhabung wünschenswert sei. Deshalb plädiere der Deutsche Verein für eine verbindliche Aufnahme der Anerkennung von bürgerschaftlichem Engagement als Eigenmittel in die Verwaltungsvorschriften.

Sabine Rüger (BMFSFJ) weist darauf hin, dass spätestens seit der Initiative ZivilEngagement die Notwendigkeit erkannt worden sei, zu einem abgestimmteren Miteinander bei der Engagementförderung zu kommen. Deshalb wolle die Bundesregierung zusammen mit dem „Nationalen Forum für Engagement und Partizipation“ eine nationale Engagementstrategie erarbeiten. Die im April in den Dialogforen hierzu erarbeiteten Empfehlungen seien auch an die anderen Bundesressorts weitergeleitet worden. Gerade heute sei ein erster Entwurf ins Haus gegeben worden, der in die Ressortabstimmung gehen solle. In der Sommerpause solle dann die Ressortabstimmung stattfinden und im Herbst ein Kabinettsbeschluss zur nationalen Engagementstrategie erfolgen.

Gerhard Baeumer (BMF) betont, er wolle zum besseren Verständnis den Ablauf bei der Gewährung einer Zuwendung kurz skizzieren. Wenn ein Ressort entscheide, eine Zuwendung geben zu wollen, müsse dies in einem Haushaltstitel etatisiert werden, ehe es zur eigentlichen Zuwendungsgewährung kommen könne. Der konkreten Zuwendungsgewährung, mit der das BMF überhaupt nichts zu tun habe, lägen die entsprechenden, ein wenig kompliziert klingenden Vorschriften des Zuwendungsrechtes zugrunde. Die Ressorts seien jedoch nicht daran gehindert, Bescheide in verständlicher Sprache aufzubereiten. Das BMF mache hier keine Vorgaben. Darüber hinaus hätten die Ressorts eine erhebliche Flexibilität. Wenn ein Ressort zu dem Ergebnis komme, dass weniger Erfordernisse – als in den Verwaltungsvorschriften vorgesehen – notwendig seien, könne es einen Ausnahmeantrag beim BMF stellen. Wie das Beispiel „Abwrackprämie“ zeige, stehe das BMF solchen Anträgen auch nicht von vornherein ablehnend gegenüber.

Die Vorschriften im Zuwendungsrecht müssten zudem so formuliert sein, dass sie jeden Zuwendungsfall erfassen. Da es sich um Steuergelder handle, werde man auch in Zukunft auf Verwendungsnachweise oder Projektdarstellungen nicht verzichten können, da die Politik wissen wolle, was mit den bewilligten Geldern geschehe und Missbrauch verhindert werden müsse. Das bestehende Regelwerk erlaube zudem, angemessene Regelungen für den Einzelfall zu treffen.

Abg. **Britta Habelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) betont, niemand habe einen vollständigen Verzicht auf den Nachweis über die Verwendung von öffentlichen Geldern durch die Zuwendungsempfänger gefordert. Selbstverständlich müssten Ministerien ihre Mittel sorgfältig vergeben und Rechnungshöfe dies überprüfen. Eine Frage in diesem Zusammenhang sei, ob man bei Nachweispflichten nicht stärker nach der Höhe der Zuwendung unterscheiden könne. Wenn man Ministerien auf entsprechende Vereinfachungen anspreche, verwiesen diese häufig auf das BMF.

Der **Vorsitzende** dankt den Sachverständigen für Ihre Vorträge und Diskussionsbeiträge. Das Thema Zuwendungsrecht werde man im Zusammenhang mit der nationalen Engagementstrategie wieder aufgreifen. Staatssekretär Hecken werde hierzu in der nächsten Sitzung für sein Haus möglicherweise Stellung etwas sagen.

Tagesordnungspunkt 3

Gespräch mit Frau Professor Birgit Weitemeyer (Bucerius Law School) zur Kompatibilität zwischen nationalem Gemeinnützigkeitsrecht und europäischen Rechtsvorgaben

Der **Vorsitzende** erinnert daran, dass schon im Zusammenhang mit dem Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in der letzten Wahlperiode darauf hingewiesen worden sei, dass eine bessere Abstimmung zwischen deutschem Gemeinnützigkeitsrecht und europäischen Vorgaben notwendig sei. Zudem habe es in den letzten Jahren eine Reihe von Urteilen des Europäischen Gerichtshofes zur Anwendung der Grundfreiheiten auf dem Gebiet des Steuerrechtes gegeben. Vor diesem Hintergrund bitte er Frau Professor Weitemeyer um ihren Vortrag, der einen einführenden Überblick in die Thematik geben werde.

Professor Dr. Birgit Weitemeyer (Bucerius Law School) weist darauf hin, sie wolle sich angesichts der knappen Zeit auf die Darstellung einiger wichtiger Befunde konzentrieren und vorhandene Lösungsmöglichkeiten ansprechen. Ein wichtiger Grund für das wachsende Spannungsverhältnis zwischen nationalem Gemeinnützigkeitsrecht und Europarecht sei die Zunahme grenzüberschreitender Tätigkeiten von Stiftungen. Stärker als früher werde heute über Grenzen hinweg gestiftet, gespendet und vererbt. Auch die Anlagepolitik von Stiftungen, die über große Vermögen verfügten, sei zunehmend global ausgerichtet. Hinzu komme die erweiterte Anwendung der Kapitalverkehrsfreiheit innerhalb der EU seit 1994. Durch den Vertrag von Maastricht habe die Kapitalverkehrsfreiheit unmittelbare Außenwirkung bekommen. Dies sei auch der Grund dafür, weshalb es an vielen Punkten im Moment Reibungspunkte mit dem nationalen Recht gebe.

Ein wichtiger Problemkreis betreffe dabei die Frage der *Verwirklichung der gemeinnützigen Zwecke im Ausland*. Der Gesetzgeber habe versucht, mit dem durch das Jahressteuergesetz 2009 in § 51 Abs. 2 der Abgabenordnung eingefügten „strukturellen Inlandsbezug“ hier eine Grenze einzuziehen. Wenn gemeinnützige Zwecke im Ausland verwirklicht werden sollten, setze die Steuervergünstigung entweder voraus, dass damit letztendlich auch Inländer gefördert würden oder dass die Tätigkeit dieser in- oder ausländischen Körperschaften durch ihre Tätigkeit neben der Verwirklichung der gemeinnützigen Zwecke auch zum Ansehen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland beitragen könne. Dieser neu eingefügte letzte Halbsatz sei nicht nur grammatikalisch, sondern auch inhaltlich problematisch, weil er sehr unbestimmt sei. Die gleiche Tätigkeit, die in einer

Region dem Ansehen förderlich sei, könne in einer anderen Regionen dem Ansehen Deutschlands wiederum abträglich sein. Man denke beispielsweise an das Thema „Frauenförderung“ in manchen islamischen Ländern. Durch das ‚kann‘ sei zwar die Schärfe in der Gesetzesformulierung herausgenommen worden. Dies führe aber dazu, dass die Norm - aus ihrer Sicht - zu unbestimmt und dadurch für den Finanzbeamten vor Ort kaum mehr justiziabel sei.

Um inländische Organisationen, die im Ausland tätig seien, nicht vor einen höheren Bürokratieaufwand zu stellen, werde bei ihnen in der Gesetzesbegründung eine Indizwirkung angenommen, dass das Ansehen Deutschlands im Ausland gefördert werde. Für ausländische Organisationen gelte dies nicht. Diese müssten hierfür einen Nachweis erbringen, weshalb sich die Frage stelle, ob diese Unterscheidung möglicherweise europarechtswidrig sei. Alternativ werde in der Wissenschaft überlegt, bestimmte gemeinnützige Zwecke, wie z. B. die Förderung des Brauchtums, auf nationales, regionales und lokales Brauchtum zu beschränken. Bei anderen Zwecken, wie der Förderung des Naturschutzes, sei eine solche Einschränkung problematisch. Viele Zwecke im deutschen Gemeinnützigkeitsrecht seien auch von vornherein international und altruistisch angelegt und dabei sollte es – nach ihrer Ansicht – auch bleiben.

Ein zweiter Problemkreis betreffe den *Transfer von Spenden und Zustiftungen ins Ausland*. Lange Zeit seien durch gesetzliche Vorschriften Direktspenden ins Ausland nicht möglich gewesen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) habe in der Rechtssache Persche entschieden (Rs. C-318/07 – Persche), es stelle eine Verletzung der Kapitalverkehrsfreiheit dar, wenn die steuerliche Abzugsfähigkeit einer Sachspende eines deutschen Spenders an eine als gemeinnützig anerkannte Einrichtung mit Sitz in Portugal kategorisch verboten werde. In der Entscheidung sei aber weder eine Aussage darüber getroffen worden, nach welchen Maßstäben die Landesfinanzverwaltung überprüfen müsse, dass die Sachspende das portugiesische Kinderheim auch tatsächlich erreicht habe, noch inwiefern das portugiesische Kinderheim gemeinnützig sei. Der Bundesfinanzhof wiederum habe die Klärung des Sachverhaltes, ob es sich um eine Organisation handele, die dem deutschen Gemeinnützigkeitsrecht entspreche, an das Finanzgericht Münster überwiesen.

Das Jahressteuergesetz 2009 habe den Abzug grenzüberschreitender Spenden an gemeinnützige Organisationen, die in Deutschland beschränkt steuerpflichtig seien, ermöglicht.

Für weder unbeschränkt noch beschränkt steuerpflichtige gemeinnützige Organisationen - wie das portugiesische Kinderheim - sei eine Umsetzung durch das Gesetz zur Umsetzung steuerlicher EU-Vorgaben sowie zur Änderung steuerrechtlicher Vorschriften im April dieses Jahres erfolgt. Voraussetzung für eine Direktspende ins Ausland nach § 10 Abs. 1 S. 2 EStG neu sei, dass es sich um eine gemeinnützige Körperschaft nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG handeln müsse oder dass die Organisation in der EU oder in einem EWR-Staat steuerbefreit wäre, wenn sie inländische Einkünfte erzielen würde. Ein großes Problem stelle die den Finanzämtern in diesem Zusammenhang aufgebürdete Gleichwertigkeitsprüfung dar. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens habe der Bundesrat hierfür die Bereitstellung eines Kriterienkatalogs gefordert. Dieser stehe zwar letztlich im Gesetz, nämlich in der Abgabenordnung, aber inwieweit eine ausländische gemeinnützige Organisation von deutschen Einzelvorschriften abweichen dürfe, sei nicht geklärt.

Eine weitere Voraussetzung für die Direktspende ins Ausland sei zudem das Vorhandensein von Überprüfungsmöglichkeiten. So müsse die Möglichkeit der Amtshilfe und der Unterstützung bei der Beitreibung der Steuern in den Ländern bestehen, in denen diese ausländischen Organisationen ihren Sitz hätten. Darüber hinaus werde noch einmal der „strukturelle Inlandsbezug“ wiederholt.

Eine weitere Beschränkung für Direktspenden ins Ausland betreffe die im Jahressteuergesetz 2009 enthaltene Mustersatzung für gemeinnützige Körperschaften (§ 60 Abs. 1 Satz 2 AO). Offen sei in diesem Zusammenhang, inwieweit diese im Wortlaut auch von ausländischen Organisationen übernommen werden müsse. Sollte sich diese Anforderung in der Praxis durchsetzen, drohe möglicherweise eine erneute Unverhältnismäßigkeitsklage vor dem EuGH. Selbstverständlich seien vom Steuerpflichtigen Nachweise für die Einhaltung der formellen Satzungsmäßigkeit der ausländischen Körperschaft einzufordern. Allerdings sei die Forderung, auch die Übereinstimmung der tatsächlichen Geschäftsführung mit der Satzung nachzuweisen, problematisch. Wie viele Unterlagen und Auskünfte hierfür genau beizubringen seien, sei nicht geklärt. Zu den Einzelheiten sei ein BMF-Schreiben geplant. Auch hier könnte möglicherweise eine erneute Klage beim EuGH drohen. Alternativen gebe es bereits heute. So sei die Mittelbeschaffung für ausländische gemeinnützige Körperschaften nach § 58 Nr. 1 AO durch Spendensammel- und Fördervereine mit Sitz im Inland, die ihrer satzungsmäßigen Zwecke im Ausland verfolgten, erlaubt.

Ein weiterer Problemkreis betreffe den *Transfer von Erbschaften an ausländische gemeinnützige Organisationen*, auf den sie an dieser Stelle nicht näher eingehen wolle. Diese Möglichkeit sei im bestehenden Recht so stark begrenzt, dass der EuGH dort sicherlich eine Verletzung der Kapitalverkehrsfreiheit feststellen werde.

Das größte Problem bestehe derzeit dann, wenn eine *ausländische gemeinnützige Organisation in Deutschland eigene Mittel erwirtschaftete*. In der Rechtssache Stauffer sei es dabei um Immobilienerträge aus Miete und Pacht gegangen. Aber auch, wenn eine ausländische gemeinnützige Organisation im Inland investiere und Zinsen oder Dividenden erziele, müsse diese - nach einer Entscheidung des EuGH - steuerlich so wie eine inländische Organisation behandelt werden. Dies sei mit der Änderung des § 5 Abs. 2 Nr. 2 KStG im Jahressteuergesetz 2009 bereits nachvollzogen worden. Steuerpflichtige gemeinnützige Organisationen mit Sitz in der EU oder in einem EWR-Staat, mit dem ein Amtshilfeabkommen bestehe, seien wie inländische gemeinnützige Organisationen steuerbefreit. Dagegen gelte die Erstattung der Kapitalertragssteuer von 25 % nach § 44a EStG ausdrücklich nur für inländische gemeinnützige Organisationen. Hierzu gebe es derzeit - zwar nicht gegen Deutschland, aber gegen andere Mitgliedstaaten mit vergleichbaren Regelungen - durch die Kommission angestrebte Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoßes gegen die Kapitalverkehrsfreiheit. Frankreich habe als Reaktion darauf 2009 eine definitive Kapitalertragssteuer von 15 % für alle inländischen und ausländischen Non-Profit-Organisationen eingeführt, um eine europarechtlich nicht angreifbare Gleichbehandlung zu schaffen. Dafür habe man die bestehende Steuerfreiheit für inländische gemeinnützige Organisationen aufgehoben.

Ein weiteres Problem bestehe darin, dass die Steuerfreiheit aufgrund der Kapitalverkehrsfreiheit im Prinzip auch für Drittstaaten gelte. Die die Kapitalverkehrsfreiheit einschränkende „Standstillklausel“ in Artikel 64 Abs. 1 AEUV, wonach bestimmte, bereits vor 1993 bestehende Regelungen gegenüber Drittstaaten weiterhin angewendet werden könnten, griffen zwar für bestimmte Direktinvestitionen, inklusive Anlagen in Immobilien, aber nicht für Spenden. Spenden an Drittstaaten könnten daher möglicherweise steuerbegünstigt transferiert werden, sofern die Sicherheit des Steuervollzugs gewährleistet sei. Ab wann diese Sicherheit genau gewährleistet sei, sei jedoch derzeit nicht abschließend geklärt.

Regelegungsbedarf gebe es darüber hinaus möglicherweise bei der *Grund- und Umsatzsteuer*. Die Umsatzsteuerbefreiungen des § 4 UStG gälten nur für inländische Non-Profit-Organisationen. Auch die Befreiung von der Grundsteuer nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3b GrStG sei nur für inländische gemeinnützige Organisationen vorgesehen, was europarechtlich problematisch erscheine.

Suche man nach möglichen Lösungen käme ein harmonisiertes Gemeinnützigkeitsrecht durch die „European Foundation“ in Betracht. Die Chancen hierfür würden jedoch allgemein als unwahrscheinlich eingeschätzt. Der zweite in diesem Zusammenhang diskutierte Lösungsvorschlag sei die Schaffung einer zentralen Stelle für die spendenrechtliche Anerkennung von Non-Profit-Organisationen, wie sie in Dänemark, den Niederlanden und seit 2009 in Österreich eingeführt worden sei. Vorteil einer solchen Regelung für deutsche Organisationen wäre, dass sie nicht mehr – wie bisher – erst nachträglich mit dem ersten Körperschaftssteuerbescheid erführen, ob sie gemeinnützig seien oder nicht, sondern dass dies vorher in einem echten Anerkennungsverfahren geprüft würde. Für ausländische Organisationen hieße dies, dass sie sich offiziell anmelden müssten, um in den Genuss der deutschen Steuervergünstigungen zu kommen.

Eine solche Regelung hätte auf den ersten Blick viel für sich. Allerdings laufe gegen die niederländische Regelung zurzeit ein Vertragsverletzungsverfahren. Dieses werde damit begründet, dass ein niederländischer Spender, der an eine ausländische gemeinnützige Organisation spenden wolle, faktisch viel geringere Möglichkeit habe, diese Spende steuerbegünstigt zu transferieren. Denn die Wahrscheinlichkeit, dass eine ausländische Organisation in den Niederlanden registriert sei, sei wesentlich geringer als bei inländischen Organisationen. Ob dies wirklich eine mittelbare Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit begründe, sei noch nicht abschließend geklärt.

Sie rate dazu, zunächst einmal die gegenwärtige Rechtslage sowie die fiskalischen Auswirkungen sachlich zu analysieren, ohne – wie man es auch immer wieder lese – gleich den „Untergang des Abendlandes“ zu befürchten. Darüber hinaus spreche sie sich gemeinsam mit Kollegen dafür aus, Erfahrungen in der Umsetzung und Überwachung von Anerkennungsverfahren für Non-Profit-Organisationen international zu sammeln und auszutauschen, um einen entsprechenden Vorschlag zu entwickeln.

Frau Professor Weitemeyer fährt fort, abschließend wolle sei noch eine Bemerkung zur Wichtigkeit des gemeinnützigen Sektors und des bürgerschaftlichen Engagements machen. Im nächsten Monat besuche eine hochrangige Delegation aus China die Bucerius Law School, um sich über das deutsche Gemeinnützigkeits- und Ehrenamtsrecht zu informieren. China bekomme perspektivisch ein Problem mit der Pflege alter Menschen aufgrund der vielen Ein-Kind-Familien. Das Problem müsse man in China genauso lösen wie hier in Deutschland. Dabei gehe es nicht darum, Arbeitsplätze zu vernichten, sondern darum, Aufgaben auf bürgerschaftliches Engagement zu übertragen, die etwa im Bereich der Pflege früher durch Familien oder im Dorf wahrgenommen worden seien. Dadurch dürften selbstverständlich funktionierende Wirtschaftsunternehmen nicht in ihren Möglichkeiten beschnitten werden. Dafür gebe es aber bereits jetzt in der Abgabenordnung ausreichende Regelungen.

Abg. **Britta Habelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) möchte wissen, ob sich die beim EuGH anhängigen Vertragsverletzungsverfahren vornehmlich gegen die Ungleichbehandlung von in- und ausländischen Vereinen und Institution im Rahmen des Europarechts richte oder ob die Klagen primär auf die unterschiedliche Absetzbarkeit von Spenden innerhalb der Europäischen Union abzielten.

Abg. **Heidrun Dittrich** (DIE LINKE.) möchte von der Sachverständigen wissen, ob die Bucerius Law School eine private Hochschule sei. Sie merkt ferner an, dass die alternde Gesellschaft und der demografische Wandel aus ihrer Sicht nicht zwingend eine stärkere Einbindung von Ehrenamtlichen erfordere, um Pflegeleistungen auch in Zukunft sicherstellen zu können. Der vorhandene Produktivitätsfortschritt würde es durchaus erlauben, Arbeitskräfte im sozialen Bereich zu bezahlen. Die stärkere Einbeziehung von Ehrenamtlichen in der Pflege sei insofern nicht alternativlos.

Abg. **Ute Kumpf** (SPD) unterstützt die Anregung der Kollegin Habelmann, sich im Obleutegespräch über das grundsätzliche Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement zu verständigen, um zu einem produktiveren Miteinander im Unterausschuss zu gelangen. Was China angehe, sei es von entscheidender Bedeutung, ob das Land Presse- und Vereinsfreiheit zulasse. Möglicherweise sollte der Unterausschuss die Frage, wie das deutsche Vereinsrecht und die Diskussion über das Thema „Bürgerschaftliches Engagement“ in anderen Ländern gesehen werde, noch einmal aufgreifen.

Professor Dr. Birgit Weitemeyer (Bucerius Law School) weist darauf hin, dass die Bucerius Law School eine private Hochschule sei, die sich in einer 100 % Trägerschaft der ZEIT-Stiftung in Hamburg befinde und insofern ein Non-Profit-Unternehmen sei. Was die von der Abg. Habelmann angesprochenen Vertragsverletzungsverfahren angehe, gebe es mehrere Fallgruppen. Bei Spenden habe der EuGH in seiner Rechtsprechung darauf verwiesen, dass aufgrund der Kapitalverkehrsfreiheit alles, was für steuerlich begünstigte Spenden im Inland gelte, auch für Spenden ins Ausland gelten müsse. Nach Feststellung des EuGH in der Rechtssache Stauffer werde zudem eine Organisation mit Sitz im Ausland in ihrer Kapitalverkehrsfreiheit beschränkt, wenn ihre deutschen Einkünfte nicht in der gleichen Weise steuerbefreit würden wie bei inländischen Organisationen. Wenn man hier Änderungen herbeiführen wolle, müsste man dies auf EU-Ebene tun.

Sabine Sydow (BMF) bemerkt, Frau Professor Weitemeyer habe bereits zu Recht auf das Vertragsverletzungsverfahren gegen das niederländische Zertifizierungssystem für gemeinnützige Organisation hingewiesen. Dort hätten sich die Behörden die Satzungen in- und ausländische Non-Profit-Organisationen angeschaut und geprüft, ob sie die Gemeinnützigkeitskriterien erfüllten. Die gemeinnützigen Organisationen, bei denen dies der Fall gewesen sei, seien zertifiziert und in eine Liste aufgenommen worden. Die Kommission habe ein Vertragsverletzungsverfahren angestrengt, weil ein steuerpflichtiger Spender nicht mehr selbst nachweisen könne, dass eine Organisation die Gemeinnützigkeitskriterien erfülle, obwohl sie nicht das Anerkennungsverfahren durchlaufen habe. Bei einer Einführung des niederländischen Systems in Deutschland könnte es in diesem Punkt einen Konflikt mit der Abgabenordnung geben. Denn auch in Deutschland könne ein Steuerpflichtiger darlegen, warum eine bestimmte Sache steuerlich abziehbar sein solle. Diese Möglichkeit würde durch ein Zertifizierungsverfahren beschränkt.

Dankbar sei sie Frau Professor Weitemeyer auch für den Hinweis auf die Kapitalverkehrsfreiheit, die als einzige Grundfreiheit laut Unionsvertrag auch für Drittstaaten gelte. Offenbar habe ursprünglich niemand daran gedacht, dass bestimmte steuerliche Vergünstigungen, die nur für den EU-Bereich gedacht gewesen seien, auch für Drittstaaten gelten könnten. Das BMF sei wegen des Vertragsverletzungsverfahrens gegen das niederländische Zertifizierungssystem auch deshalb besonders alarmiert, da es das erste Verfahren dieser Art sei, was nur zugunsten von Drittstaaten wirke. Der EuGH habe zudem viele seiner Urteile zum Gemeinnützigkeitsrecht auf die Kapitalverkehrsfreiheit gestützt. In einer anderen Entscheidung habe der EuGH allerdings darauf verwiesen, dass es Rechtferti-

gungsgründe geben könne, Drittstaaten in Sachen Kapitalverkehrsfreiheit anders als Staaten der Europäischen Union zu behandeln. Umso bedauerlicher sei es, dass sich die Kommission in diesem Falle nicht im Gleichklang mit dem EuGH bewege.

Der **Vorsitzende** dankt Frau Professor Weitemeyer, allen anderen Sachverständigen sowie den Ministeriumsvertreterinnen und -vertretern herzlich, dass sie dem Unterausschuss in der heutigen Sitzung so ausführlich Rede und Antwort gestanden hätten.

Tagesordnungspunkt 4

Verschiedenes

Der **Vorsitzende** weist darauf hin, dass die nächste Sitzung des Unterausschusses am 7. Juli 2010 in der Zeit von 17:00 bis 19:00 Uhr stattfinden werde. Er werde aus terminlichen Gründen an der Sitzung nicht von Anfang an teilnehmen können und bitte daher die Kollegin Kumpf als stellvertretende Vorsitzende, die Sitzungsleitung zu Beginn zu übernehmen. Er danke ihr für ihre hierzu signalisierte Bereitschaft. Ein Schwerpunkt der nächsten Sitzung sei das Thema „Handlungsmöglichkeiten und -erfordernisse im Bereich der Infrastrukturförderung“. Hierzu sei Frau Professor Gisela Jakob eingeladen. Darüber hinaus sei ein Bericht des BMFSFJ über den Stand der Vorbereitungen für das Europäische Jahr der Freiwilligen 2011 geplant. Wie bereits erwähnt, wolle Herr Staatssekretär Hecken den Unterausschuss zudem über den Stand der geplanten nationalen Engagementstrategie informieren. Er vernehme hierzu keinen Widerspruch, so dass man so verfahren könne. Zum Abschluss erinnere er die Obleute an das vereinbarte Obleutegespräch am 29. Juni 2010 um 14:00 Uhr. Neben dem von der Kollegin Haßelmann angeregten Gesprächsthema solle es dabei vor allem um die Arbeitsplanung des Unterausschusses für das 2. Halbjahr 2010 gehen. Er danke allen Anwesenden für ihr Kommen und schließe die 5. Sitzung des Unterausschusses.

Ende der Sitzung um 19:04 Uhr



Markus Grübel, MdB