



**N i e d e r s c h r i f t**  
**über die 25. - öffentliche - Sitzung**  
**der Enquetekommission „Rahmenbedingungen für das**  
**ehrenamtliche Engagement verbessern“**  
**am 17. September 2021**  
**Hannover, Landtagsgebäude**

Tagesordnung:

Seite:

1. **Beratung über die als Nachtrag 2 zur Vorlage 77 verteilte Zusammenfassung „Junge Menschen - Schülerinnen und Schüler; Nachwuchsgewinnung in den Vereinen und Kommunalparlamenten; Organisationsformen und Beteiligungsstrukturen“** ..... 3
2. **Terminangelegenheiten**
  - a) **Beschluss über weitere Anhörungen** ..... 11
  - b) **Sitzung am 8. Oktober 2021** ..... 12
3. **Vortrag von Herrn Dr. Pörksen - Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V.**..... 13

**Anwesend:****Mitglieder der Kommission:**

Mitglieder des Landtags:

1. Abg. Petra Tiemann (SPD), Vorsitzende
2. Abg. Rüdiger Kauroff (SPD)
3. Abg. Dunja Kreiser (SPD), Teilnahme per Videokonferenztechnik
4. Abg. Ulrich Watermann (i. V. d. Abg. Bernd Lynack) (SPD)
5. Abg. Hanna Naber (SPD)
6. Abg. Eike Holsten (CDU), Teilnahme per Videokonferenztechnik
7. Abg. Veronika Koch (CDU), Teilnahme per Videokonferenztechnik
8. Abg. Frank Oesterhelweg (CDU)
9. Abg. Marcel Scharrelmann (CDU), Teilnahme per Videokonferenztechnik
10. Abg. Jörn Schepelmann (CDU)
11. Abg. Volker Bajus (GRÜNE), Teilnahme per Videokonferenztechnik
12. Abg. Thomas Brüninghoff (FDP), Teilnahme per Videokonferenztechnik

Externe Sachverständige:

1. Dr. Florian Hartleb, Teilnahme per Videokonferenztechnik
2. André Kwiatkowski, Teilnahme per Videokonferenztechnik
3. Insa Lienemann
4. Jens Risse
5. Prof. Dr. Joachim Winkler, Teilnahme per Videokonferenztechnik
6. Johanna Wolthusen (i. V. d. Falk Hensel), Teilnahme per Videokonferenztechnik

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsdirektorin Obst,  
Regierungsrat Biela,

Niederschrift:

Regierungsdirektor Heuer, Stenografischer Dienst.

**Sitzungsdauer:** 10.15 Uhr bis 12.38 Uhr.

**Außerhalb der Tagesordnung:***Billigung von Niederschriften*

Die **Kommission** billigte die Niederschriften über die 21., die 22. und die 24. Sitzung.

*Reihenfolge der Tagesordnungspunkte*

Die **Kommission** verständigte sich, abweichend von der Einladung zu der heutigen Sitzung, darauf, die Beratungsgegenstände in der Reihenfolge zu behandeln, wie sie sich aus dieser Niederschrift ergibt.

\*\*\*



Tagesordnungspunkt 1:

**Beratung über die als Nachtrag 2 zur Vorlage 77 verteilte Zusammenfassung „Junge Menschen - Schülerinnen und Schüler; Nachwuchsgewinnung in den Vereinen und Kommunalparlamenten; Organisationsformen und Beteiligungsstrukturen“**

Die **Kommission** beriet die als Nachtrag 2 zur Vorlage 77 verteilte Zusammenfassung „Junge Menschen - Schülerinnen und Schüler; Nachwuchsgewinnung in den Vereinen und Kommunalparlamenten; Organisationsformen und Beteiligungsstrukturen“. Sie ging dabei zeilenweise vor. Eine Aussprache ergab sich zu folgenden Passagen:

*Zeilen 9 - 16*

Abg. **Volker Bajus** (GRÜNE) meinte, was die Aufgabe angehe, in den Bildungsinstitutionen ehrenamtliches Engagement sichtbar zu machen und zu fördern, so wäre im Fall der Schulen sicherlich - ähnlich der Berufsorientierung - eine curriculare Verankerung sinnvoll, damit Schülerinnen und Schüler die Möglichkeit erhielten, nicht nur in Berufe, sondern auch ins Ehrenamt zu „schnuppern“ und - sofern sie nicht ohnehin schon ehrenamtlich tätig seien - im Laufe ihrer Schulzeit in Kontakt mit dem Ehrenamt zu kommen.

In dieser Frage habe seines Erachtens in der Kommission zwar Einigkeit bestanden. Vielleicht könne dieser Aspekt aber in den Zeilen 9 bis 16 deutlicher zum Ausdruck gebracht werden.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) schlug vor, diese Anregung zum Anlass zu nehmen, die in Rede stehende Passage etwas klarer zu formulieren und dort ausdrücklich auch von einem Curriculum bzw. einem Lerninhalt zu sprechen.

Über die Passage könne die Kommission bei der Beratung des Abschlussberichtes entscheiden, sobald ein Formulierungsvorschlag der wissenschaftlichen Begleitung vorliege, so die Vorsitzende.

*Zeilen 17 bis 29*

Abg. **Volker Bajus** (GRÜNE) wies darauf hin, dass in den Zeilen 23 ff. ausgeführt werde, die Kommission habe zu der Möglichkeit, für ehrenamtliches bzw. bürgerschaftliches Engagement Leistungspunkte zu vergeben, eine ablehnende

Haltung vertreten, da dies dem Grundsatz der Freiwilligkeit widerspräche.

Die Kommission habe sich auch mit der Anrechnung von Zeiten ehrenamtlichen Engagements beim BAföG und auf Regelstudienzeiten befasst, so der Abgeordnete. Und aktuell gebe es an der Universität Göttingen ein Projekt, das sich „Corona School“ nenne. Im Rahmen dieses Projektes böten Studierende selbstorganisierte Lehrtätigkeiten für Kommilitonen, aber auch für Schülerinnen und Schüler an, wobei hierfür ausdrücklich Credit Points gewährt würden.

Sicherlich bestehe Einigkeit darin, dass Credit Points nicht für „irgendetwas“ vergeben werden könnten, sondern dass ehrenamtliche Tätigkeit, für die Credit Points gewährt werden sollten, in einem Zusammenhang mit dem jeweiligen Studiengang stehen müsse. Dort, wo sich dies anbiete, wo im Rahmen eines nachgewiesenen Ehrenamtes Qualifikationen und Kompetenzen erworben würden, mache es Sinn, dies bei dem Thema Leistungspunkte anzuerkennen. So habe er vom Grundsatz her auch die Diskussion in der Kommission verstanden, wobei sich die Kommission aber nicht in die Frage einmischen wolle, welche Tätigkeiten anrechnungswürdig seien und welche nicht.

Beispiele wie das Projekt „Corona School“ sollten von der Kommission grundsätzlich begrüßt werden.

Abg. **Jörn Schepelmann** (CDU) gab zu bedenken, dass in dem Fall aus Göttingen, den der Vertreter der Fraktion der Grünen angeführt habe, bereits Leistungspunkte vergeben würden. Dies wolle sicherlich auch niemand ändern. Was die Ausführungen in den Zeilen 23 ff. betreffe, so solle nicht in die Hochschulautonomie eingegriffen werden. Es könne nicht angehen, dass im Grunde für beliebiges bürgerschaftliches Engagement in irgendwelchen Studiengängen Credit Points gewährt würden. Um Credit Points zu erhalten, seien hochschulfachliche Leistungen zu erbringen. Dies kollidiere aber nicht mit dem Beispiel, das der Vertreter der Fraktion der Grünen angeführt habe. Von daher würde er die Formulierung in den Zeilen 23 ff. nicht ändern.

Abg. **Rüdiger Kauroff** (SPD) schloss sich dem an. Er meinte, die in den Zeilen 23 ff. gewählte Formulierung drücke das Gewollte gut aus.

Abg. **Thomas Brüninghoff** (FDP) unterstützte die Position des Abg. Schepelmann und des Abg. Kauroff.

Abg. **Volker Bajus** (GRÜNE) entgegnete, was die Hochschulautonomie betreffe, so liege es auch der Fraktion der Grünen fern, beurteilen zu wollen, für welches ehrenamtliche bzw. bürgerschaftliche Engagement gegebenenfalls Credit Points gewährt werden könnten.

Die Formulierungen, die in den Zeilen 17 bis 29 gewählt worden seien, könnten aber so verstanden werden, als habe die Kommission die Möglichkeit, für ehrenamtliches oder bürgerschaftliches Engagement Credit Points zu vergeben, grundsätzlich abgelehnt. Von daher sei die gewählte Formulierung etwas unglücklich. Wenn die Kommission der Meinung sei, dass es Fälle gebe, in denen für ehrenamtliches oder bürgerschaftliches Engagement Credit Points gewährt werden könnten - er selbst habe ein Beispiel dafür genannt -, müsse die in Rede stehende Passage umformuliert werden.

Inhaltlich lägen die Auffassungen der Mitglieder der vier Fraktionen des Landtages kaum auseinander. Auch die Fraktion der Grünen respektiere selbstverständlich die Hochschulautonomie. Allerdings sei sie durchaus der Ansicht, dass dort, wo es passe, für ehrenamtliches Engagement Credit Points zu gewähren, diese Möglichkeit genutzt werden sollte. Seines Erachtens wäre es befremdlich, wenn die Kommission Bestrebungen von Hochschulen oder Studiengängen, Ehrenamt und Studium - etwa durch die Vergabe von Credit Points - miteinander zu verknüpfen, nicht begrüßen würde.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) machte darauf aufmerksam, dass in den Zeilen 27 bis 29 auf zwei Beispiele - „Service Learning“ sowie „Leuphana-Semester“ - verwiesen werde. Die Vorsitzende regte an, diese Aufzählung um das von dem Vertreter der Fraktion der Grünen genannte Beispiel aus Göttingen zu erweitern und deutlich zu machen, dass aus Sicht der Kommission über die Frage der Gewährung von Leistungspunkten vor Ort entschieden werden müsse und sich die Kommission dagegen ausspreche, in die Hochschulautonomie einzugreifen.

Widerspruch erhob sich nicht.

*Zeilen 61 bis 76*

Abg. **Jörn Schepelmann** (CDU) warf die Frage auf, ob das Thema Ehrenamtskarte in der Kommission tatsächlich so besprochen worden sei, wie dies in den Zeilen 61 bis 76 zum Ausdruck komme.

Im Übrigen, so der Abgeordnete, sei die Kommission übereingekommen, das Thema der Ehrenamtskarte - Stichwort: EAN-Code - ohnehin noch einmal zu erörtern.

Abg. **Hanna Naber** (SPD) antwortete, in der Tat habe die Kommission das Thema so diskutiert, wie dies in den Zeilen 61 bis 76 dargestellt werde. Allerdings schließe sie sich aus unterschiedlichen Gründen durchaus dem Vorschlag an, das Thema Ehrenamtskarte sozusagen vor die Klammer zu ziehen.

Sie begrüße es, dass Inhaberinnen und Inhaber der Juleica seit 2021 die Ehrenamtskarte bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres bereits nach nur einem Jahr statt der üblichen drei Jahre ehrenamtlichen Engagements beantragen könnten.

Angesichts der qualifizierten und auch quantitativ sehr umfassenden Ausbildung für die Juleica sollte ihres Erachtens durchaus diskutiert werden, auch die Karenz von einem Jahr aufzuheben.

Zudem müsse in die Diskussion ein Aspekt einbezogen werden, der sich auf die jungen ehrenamtlich Engagierten in den Sportvereinen beziehe, die als Übungsleiterinnen und Übungsleiter über eine der Juleica-Ausbildung vergleichbare Ausbildung verfügten.

Insgesamt halte sie die Darstellung in den Zeilen 61 bis 76 als zu lang für zu wenige Lösungsansätze. Auch deshalb werbe sie dafür, das gesamte Thema auch unter Berücksichtigung des Sports nochmal einer Diskussion zu unterziehen.

Herr **Jens Risse** unterstützte die Anregung, die Frage der Gleichsetzung von Juleica und Ehrenamtskarte gesondert zu betrachten. Soweit er gehört habe, wolle die Staatskanzlei wohl eine Verbindung bzw. eine Gleichsetzung dieser beiden Karten nicht vorsehen. Vor diesem Hintergrund stelle sich ihm die Frage, wie die Staatskanzlei das Ehrenamt junger Menschen mit Blick auf die Ehrenamtskarte wertschätzen wolle. Angesichts des starken ehrenamtlichen Engagements gerade in den vergangenen „Corona-Monaten“ wäre eine

fundierte Aussage der Staatskanzlei, wie sie sich dies vorstellen könnte, sicherlich sehr hilfreich.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) bat darum, diese Frage an die Staatskanzlei weiterzugeben.

Frau **Insa Lienemann** betonte, was die Themenfelder „Engagement Jugendlicher“ und „Übergang von Schule zu weiteren Ausbildungsgängen“ angehe, habe sich die Kommission intensiv mit der Frage der Gewährung von Credit-Points auseinandergesetzt. Der Blick müsse aber auch auf die Jugendlichen gerichtet werden, die nach der Schulzeit kein Studium, sondern etwa eine betriebliche Ausbildung aufnahmen.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) gab zu bedenken, dass es, wie die Kommission auch bereits erörtert habe, schon jetzt möglich sei, ehrenamtliches Engagement in schulischen Zeugnissen zu vermerken bzw. sich ehrenamtliche Tätigkeiten bescheinigen zu lassen und eine solche Bescheinigung einer Bewerbung beizufügen. Diese Möglichkeiten bestünden. Allerdings machten wohl nur wenige Schülerinnen und Schüler davon Gebrauch. Einen entsprechenden Hinweis in den Abschlussbericht aufzunehmen, wäre sicherlich hilfreich.

Abg. **Volker Bajus** (GRÜNE) meinte, Probleme bereite in der Diskussion sicherlich die Frage der Gleichstellung von Ehrenamtskarte und Juleica. In den Beratungen der Enquetekommission sei es im Grunde immer darum gegangen, wie die jeweiligen Karten weiterentwickelt und aufgewertet werden könnten. Selbstverständlich seien die Zielgruppen unterschiedlich, und von daher müssten auch Unterschiede hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen und der Vergünstigungen, die gewährt würden, bestehen.

Einigkeit bestehe darin, dass die Ehrenamtskarte und die Juleica weiterentwickelt und die Karten für die jeweiligen Zielgruppen attraktiver gestaltet würden.

Wenn in der Vergangenheit, möglicherweise im Rahmen von Stellungnahmen oder Anhörungen, von Gleichsetzung gesprochen worden sei, dann sei damit der Wunsch gemeint gewesen, die eine oder andere Vergünstigung der jeweils anderen Karte zu übernehmen oder auf die eine oder andere Anspruchsberechtigung der ebenfalls jeweils anderen Karte abzustellen. Eine vollständige Gleichstellung sei aber nicht gefordert worden und mache auch keinen Sinn.

Im Zusammenhang mit der in Zeile 61 angesprochenen engeren Vernetzung von Schule und Ehrenamt, fuhr der Abgeordnete fort, sollten auch die Vernetzung von Studium und Ehrenamt sowie von Ausbildung und Ehrenamt genannt werden. Wünschenswert wäre es, wenn Freiräume eröffnet werden könnten, in denen Beteiligungsprojekte bzw. Ehrenamt möglich blieben bzw. künftig besser möglich würden.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) hielt fest, die Kommission spreche sich dafür aus, in den Zeilen 61 bis 76 stärker auf den Übergang von Schule zu Ausbildung abzustellen und sich mit den Fragen von Juleica und Ehrenamtskarte noch einmal gesondert zu befassen. - Widerspruch erhob sich nicht

*Zeilen 87 bis 94*

Abg. **Jörn Schepelmann** (CDU) beantragte, diese Passage zu streichen. Zum einen sei sie unglücklich formuliert und zum anderen inhaltlich nicht richtig.

Schwierigkeiten habe er damit, erläuterte der Abgeordnete, wenn von „alten, etablierten Organisationen“ die Rede sei, die angeblich für Jugendliche wenig attraktiv für die Wahrnehmung eines Ehrenamtes seien.

Möglicherweise seien solche Organisationen für viele Jugendliche nicht sonderlich attraktiv. In weiten Teilen des Landes liefen die Dinge im Zusammenhang mit Organisationen wie Feuerwehren und Sportvereinen aber sehr gut, und dort gebe es kaum Schwierigkeiten, Jugendliche für die Wahrnehmung ehrenamtlicher Tätigkeiten im Rahmen dieser Organisationen zu gewinnen.

Eine solche negative Konnotation, wie sie in der in Rede stehenden Passage zum Ausdruck komme, lehne er für den Abschlussbericht ab.

Abg. **Hanna Naber** (SPD) meinte, der Hinweis auf Formen, in denen auch kleinere selbstorganisierte Jugendorganisationen tätig werden könnten, sei zukunftsorientiert und ihres Erachtens von daher durchaus wichtig und richtig. Gerade zu Corona-Zeiten sei festzustellen gewesen, dass viel Solidarität und Engagement über selbstorganisierte Netzwerke auch junger Menschen organisiert worden seien.

Über Kritik an „altherwürdigen“ etablierten Organisationen könne sicherlich diskutiert werden. Ein Hinweis auf Unterstützung neu entstehender in-

formeller Strukturen sollte im Abschlussbericht aber gegeben werden.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) regte an, die in Rede stehende Passage positiv zu formulieren und alle mit einer negativen Konnotation verbundenen Adjektive zu streichen.

Abg. **Volker Bajus** (GRÜNE) unterstützte diesen Vorschlag.

Er meinte, der in Zeile 90 beginnenden Satz:

„Die Kommission hat sich vor diesem Hintergrund dazu entschlossen, an die vorhandenen Strukturen der Jugendförderung, wie die lokalen Kreis- und Stadtjugendringe, zu appellieren, verstärkt niedrigschwellige Unterstützung für kleine selbstorganisierte Jugendgruppen, die sich gemeinwohlorientiert engagieren, anzubieten.“

bringe das Gewollte zum Ausdruck. Der Text in den Zeilen 87 bis 90 hingegen sei in der Tat missverständlich.

Frau **Insa Lienemann** schloss sich der Auffassung an, dass auf die, wie sie sagte, intensiven negativen Wertungsadjektive in den Zeilen 87 bis 90 verzichtet werden sollte.

In der kulturellen Bildung, erläuterte sie, seien durchaus große Organisationen mit erheblichem Engagement jugendlicher tätig. Dass jetzt neue Strukturen entstünden, bedeute nicht, dass alle Organisationen, die groß und etabliert seien, deswegen „doof und alt“ seien, während alles das, was neu sei, als „cool“ gelte.

Abg. **Jörn Schepelmann** (CDU) war damit einverstanden, dass die in Rede stehende Passage umformuliert wird.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) richtete eine entsprechende Bitte an die wissenschaftliche Begleitung, wobei, so die Vorsitzende, der Satz

„Die Kommission hat sich vor diesem Hintergrund dazu entschlossen, an die vorhandenen Strukturen der Jugendförderung, wie die lokalen Kreis- und Stadtjugendringe, zu appellieren, verstärkt niedrigschwellige Unterstützung für kleine selbstorganisierte Jugendgruppen, die sich gemeinwohlorientiert engagieren, anzubieten.“

beibehalten werden soll.

*Zeilen 96 bis 109*

Abg. **Jörn Schepelmann** (CDU) regte zu den Zeilen 100 und 101 einen, wie er sagte, Querverweis auf das Thema „Stabstelle auf Landkreisebene“ an. Eine solche Stabstelle, so der Abgeordnete, wäre möglicherweise ein Ansatz, um das in dieser Passage geschilderte Problem zu lösen.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) meinte, dass das in diesen Zeilen angesprochene Thema ohnehin erst einmal „vor die Klammer gezogen“ werden sollte. So stünden noch die Auswertungen etwa der Stellungnahmen der IHK und des Arbeitgeberverbandes aus. Zudem habe die Kommission den Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft um eine Stellungnahme gebeten.

Widerspruch erhob sich nicht.

Herr **Jens Risse** merkte an, bei dem Thema „Junge Menschen, Schülerinnen und Schüler, Nachwuchsgewinnung“ gehe es darum, in Schule ehrenamtliches Engagement zu fördern, präsent zu machen und auch die verschiedenen Formen ehrenamtlichen Engagements deutlich zu machen.

Als Vertreter der Jugendverbände in Niedersachsen machte er darauf aufmerksam, dass im Zusammenhang mit der Förderung anerkannter Träger vom Sozialministerium die Kooperation mit Schulen bislang vorgesehen und auch gefördert worden sei. Nach einem neuen Entwurf der entsprechenden Verordnung würde diese Kooperation aber nicht mehr landesweit gefördert.

Dies widerspräche seines Erachtens dem, was die Kommission gerade besprochen habe und als Ansatz für die Verbesserung der Rahmenbedingungen ehrenamtlichen Engagements sehe.

Zwar bedürfe die Änderung solcher Verordnungen nicht der Zustimmung des Landtages. Er halte es jedoch für befremdlich, dass es seitens des Sozialministeriums derzeit wohl nicht mehr gewünscht sei, Ehrenamt und Jugendverbandsarbeit an Schulen zu fördern und zu unterstützen, und im Kultusministerium gleichzeitig wohl keine Richtlinien zur Förderung zur Förderung von Kooperationen mit Schulen entwickelt würden.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) bat darum, der Kommission einen Bericht über die Änderung der von Herrn Risse angesprochenen Verordnung und die Positionen des Sozialministeriums sowie

des Kultusministeriums hierzu zukommen zu lassen.

\*\*\*



Tagesordnungspunkt 2:

### Terminangelegenheiten

#### a) **Beschluss über weitere Anhörungen**

*Anhörung von Herrn Dr. Klöber vom Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft*

RR **Biela** (LTVVerw) wies darauf hin, dass sich die Kommission darauf verständigt hatte, zunächst eine schriftliche Stellungnahme des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft einzuholen. Diese Stellungnahme sei mittlerweile eingegangen und als Vorlage 81 verteilt worden.

Zwischenzeitlich sei auch Kontakt zur VHG in Hannover aufgenommen worden.

Herr Dr. Klöber von der VGH habe die Stellungnahme des Gesamtverbandes verfasst. Sofern die Kommission dies wünsche, stehe er auch für eine mündliche Anhörung zur Verfügung, wobei der Termin dann gegebenenfalls allerdings noch mit ihm abzustimmen wäre.

Auf eine Frage des Abg. **Jörn Schepelmann** (CDU) legte RR **Biela** (LTVVerw) dar, Herr Dr. Klöber sei vom Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft ausdrücklich legitimiert, vor der Enquetekommission vorzutragen.

Die **Kommission** bat die Landtagsverwaltung darum, die Koordination des Termins für die Anhörung von Herrn Dr. Klöber vorzunehmen.

*Unterrichtung durch das Sozialministerium zum Niedersachsen Ring*

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) schlug als Termin für die Unterrichtung den 1. Oktober 2021 vor. - Widerspruch erhob sich nicht.

*Auswirkungen der Aufnahme des Ehrenamtes in die Verfassung*

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) wies darauf hin, dass die Staatskanzlei und der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtages zu dieser Thematik am 5. November 2021 vortragen könnten. - Die **Kommission** war hiermit einverstanden.

Die Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) machte weiter darauf aufmerksam, dass sich die Obleute der Kommission darauf verständigt hätten, dass im Vorfeld der Sitzung am 5. November recherchiert werden sollte, inwieweit in anderen Bundesländern verfassungsrechtliche Regelungen zum Ehrenamt getroffen worden seien und wie - gegebenenfalls - solche Bestimmungen etwa in Landesstrategien implementiert worden seien, welche Ansätze in anderen Ländern, etwa Einrichtung einer Stabsstelle, verfolgt würden und welche Erfahrungen damit gesammelt worden seien.

*Anhörung der LAG Soziale Brennpunkte*

Abg. **Volker Bajus** (GRÜNE) merkte an, in der Kommission habe Einigkeit darüber bestanden, dass es sinnvoll wäre, auch das Thema „fluides Engagement“, das bislang lediglich eher gestreift worden sei, intensiver zu erörtern.

Bei diesem Thema gehe es darum, dass offensichtlich immer mehr Personen spontan bereit seien, sich zu engagieren, worauf auch die großen ehrenamtlichen Organisationen ebenso wie Kommunen und das Land Antworten finden müssten.

Gerade im Zusammenhang mit den Katastropheneignissen im Sommer dieses Jahres habe sich gezeigt, dass sehr viele Menschen sehr spontan bereit seien, tätig zu werden, wobei es dann aber eine große Herausforderung dargestellt habe, die Dinge zu organisieren und zu koordinieren.

Zu Fragen der Nachbarschaftsentwicklung und des Quartiersmanagements könnte die LAG Soziale Brennpunkte angehört werden. Allerdings habe es auch seitens der wissenschaftlichen Begleitung bereits Überlegungen gegeben, in dieses Thema einzusteigen.

Er würde sich freuen, wenn in einer Anhörung insbesondere auf die Frage der Perspektiven eingegangen werden könnte. Der Trend gehe nun einmal in die Richtung eher spontanen Engagements, worauf die Organisationen und auch die Politik Antworten finden müssten.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) meinte, die LAG Soziale Brennpunkte könnte sicherlich auch etwas zur Frage der Akquise, der Ansprache von

Menschen und damit auch des „Wecken des fluiden Ehrenamtes“ beitragen.

Die Vergangenheit habe gezeigt, dass bei besonderen Ereignissen - dazu zähle auch die Zeit, als viele Schutzsuchende nach Deutschland und damit auch noch Niedersachsen gekommen seien - immer wieder plötzlich ganz viel ehrenamtliches Engagement entstehe.

Widerspruch dagegen, die LAG Soziale Brennpunkte auf die Liste der noch Anzuhörenden zu setzen, erhob sich nicht.

b) **Sitzung am 8. Oktober 2021**

Die **Kommission** verständigte sich mit Blick auf die für die Zeit vom 4. bis 10. Oktober 2021 vorgesehene Reise des Ausschusses für Inneres und Sport, dem auch viele Mitglieder der Enquetekommission angehören, darauf, die im Terminplan der Kommission für den 8. Oktober vorgesehene Sitzung ausfallen zu lassen.

\*\*\*

Tagesordnungspunkt 3:

### **Vortrag von Herrn Dr. Pörksen - Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V.**

Herr **Dr. Pörksen**: Zunächst einige wenige Sätze zu mir selbst. Ich bin Volkswirt, seit Mitte der 1980er-Jahre mit gemeinnützigen Körperschaften und in dem Zusammenhang natürlich auch mit Fragen beschäftigt, die das Zuwendungsrecht betreffen, sowie mit im engeren Sinne steuerlichen Fragen, weil ich in einer Steuerberatungsgesellschaft tätig bin.

Ich freue mich, dass ich Gelegenheit habe, auf der Basis der Zusammenarbeit mit der AWV zu den Themen, die Sie bewegen, etwas zu sagen.

Eine zweite Vorbemerkung. Ich habe mir gedacht, die Punkte, die ich in der Zusammenfassung, über die sie bereits gesprochen haben, und in den Niederschriften gefunden habe, durchzugehen. Nach dem Punkt „Zuwendungsrecht“ käme dann noch der Punkt „Gemeinnützigkeitsrecht“. Beides ist in dem Zusammenhang, mit dem Sie sich beschäftigen, wichtig. Dazwischen können wir aber, wenn Sie damit einverstanden sind, durchaus eine Fragerunde einlegen, damit die Diskussion nicht zu kurz kommt.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD): Ich sehe im Saal und auch an den Bildschirmen einmütiges Nicken.

Herr **Dr. Pörksen**: Für den Fall, dass sich an einigen Stellen Fragen häufen, habe ich kein Problem, wenn Sie mich unterbrechen.

Ich beginne mit dem Punkt „finanzielle Anreize für ehrenamtliches Engagement“. Dazu gab es die eine oder andere Frage. Die sogenannte Übungsleiterpauschale und die Ehrenamts pauschale sind auf 3 000 Euro bzw. auf 840 Euro angehoben worden.

Dazu habe ich drei Bemerkungen.

Erstens. In einer Niederschrift klang an, es handele sich hierbei nicht um etwas, was im neutralen Raum des Steuerrechts stattfindet. Entweder ist das eine nichtselbstständige Beschäftigung, oder es ist ein Honorar. Wenn es sich um ein Honorar handelt, ist der Freibetrag, um den es hier geht, eine Angelegenheit der Steuererklärung des Honorarempfängers. Wenn es hingegen eine nichtselbstständige Beschäftigung ist - dafür gelten die allgemeinen Kriterien wie Weisungs-

recht -, dann geht es um Bestandteile der Lohnunterlagen, die der jeweilige Träger vorhalten muss. Es ist auch wichtig, dass er sie vorhält und dass ihm klar ist, dass er sich in einem lohnsteuerrechtlichen Zusammenhang bewegt und deswegen die Vereinbarung, die mit dem Ehrenamtlichen geschlossen wird, bestimmte Bedingungen erfüllen muss.

Hier gilt nicht das Mindestlohngesetz. Das steht in § 22 Abs. 3 des Mindestlohngesetzes.

Zweitens. Es bestand die Frage der Anrechnung auf die Grundsicherung. Dazu ist zu sagen: Es wird nicht angerechnet. Allerdings ist die Frage der Nichtanrechnung wiederum etwas verwickelt, weil sich Grundsicherung und die Frage, ob zusätzliches Einkommen erzielt wird, nach dem Zahlfluss richtet. Werden die 3 000 Euro in Beträge von 250 Euro pro Monat zerlegt? 250 Euro Übungsleiterpauschale pro Monat werden nicht angerechnet. Es ist für die Betroffenen wichtig, dass sie den Betrag von 3 000 Euro nicht in kürzeren Zeiträumen ausschöpfen. Im Übrigen gilt: Das ist ein Freibetrag für ein Jahr. Wenn er in einem Monat zufließt, dann fließt er in einem Monat zu. Ansonsten muss er nicht in Beträge pro Monat aufgeteilt werden.

Drittens. Die Kommission hat sich mit dem Thema der steuerlichen Behandlung von Sach- und Fahrtkosten befasst. Hierfür gilt die generelle Regelung, dass die reine Kostenerstattung, also die Auslagererstattung, ohnehin nicht steuerpflichtig ist. Wenn jemand Auslagen für einen anderen und das Anrecht auf Erstattung hat, ist dies kein Einkommen und auch nicht steuerpflichtig. Dabei geht es aber um konkrete Belege. Das geht nicht mit Pauschalen.

Es gilt allerdings eine Kulanzregelung. Wenn die Pauschale so gestaltet ist, dass jeder unmittelbar erkennen kann, dass die entstandenen Kosten ohnehin sehr viel höher waren, kann man auch mal ohne Beleg auskommen. Im Übrigen gilt: Kostenerstattungen, Auslagererstattung auf der Basis konkreter Belege sind nicht steuerbar.

Die Körperschaften bzw. die gemeinnützigen Träger sind nicht unbedingt immer glücklich darüber, wenn die Übungsleiterpauschale angehoben wird. Denn mit der Anhebung entsteht bei den Ehrenamtlichen das Bewusstsein, dass sie die Beträge steuerfrei bekommen können. Und dann wollen sie das auch haben oder finden es wichtig, dass sie diese Beträge auch tatsächlich bekommen, da

sie ihre Tätigkeit anderenfalls nicht als ausreichend gewürdigt empfinden. Viele Körperschaften sind aber eigentlich nicht in der Lage, höhere Beiträge zu zahlen. Durch die Erhöhung der Pauschale geraten die Körperschaften unter zusätzlichen Druck.

Gesprochen worden ist auch über das Thema Rückspende. Was die Freiwilligkeit der Rückspende angeht, sehen die Finanzbehörden die Dinge nicht zu eng, weil Voraussetzung für die Anerkennung der Rückspende u. a. auch ist, dass die Körperschaft zu einer Auszahlung in der Lage gewesen wäre. Hat die Körperschaft ein dafür zu geringes Budget, dann sagt das Finanzamt: Die Rückspende kann gar nicht freiwillig erfolgt sein. Denn die Körperschaft hätte die Zusage, die Beiträge auszuzahlen, nie gemacht, da sie nicht zu einer Auszahlung in der Lage gewesen wäre. - Hier käme es auf eine gute Beratung an. Es gibt hier Wege. Das zentrale Problem in diesem Bereich ist die Frage, ob die Körperschaften die steuerlich freigestellten Beiträge überhaupt aufbringen können.

Des Weiteren war die Rede von einer Ausnahme der sogenannten Übungsleiterpauschale aus dem Verkündungszusammenhang. - Hierzu kann man sagen: Der Verkündungszusammenhang wird sehr eng gesehen. Dabei geht es z. B. um Taufen, um Krankenkommunion, um Trauungen und Predigtdienste. Wenn ein Diakon ansonsten im Sozialbereich tätig ist, dann gibt es kein Problem mit der Gewährung des Freibetrags.

Vielleicht noch zur Zeitspende. Eine Zeitspende, die steuerlich geltend gemacht werden könnte, ist problematisch, weil nach § 10 b des Einkommensteuergesetzes Leistungen generell nicht abzugsfähig sind. Nur zwei Spendenarten sind abzugsfähig: die Geldspende und die Sachspende.

Wenn man eine Zeitspende leisten will, ist das nur über den Umweg möglich, eine Rechnung zu stellen und dann auf die Zahlung zu verzichten. Dann hat man Zufluss aus der Leistung sowie eine Rechnung und kann auf die Zahlung verzichten. Das ist dann eine Geldspende.

Außerdem haben Sie sich mit der Förderung von Freiwilligenagenturen befasst. Freiwilligenagenturen sind sehr wichtig, weil das Ehrenamt natürlich auf Strukturen treffen muss. Man kann nicht einfach sagen: „Ich möchte gern etwas machen, ich möchte mich engagieren“, sondern man braucht auch Strukturen, innerhalb derer man etwa her-

ausfinden kann, in welcher Weise man sich engagieren möchte. Deswegen sind die Freiwilligenagenturen wichtig. Sie sind in der Regel gemeinnützig. Allerdings sind sie nicht gemeinnützig, weil sie das bürgerschaftliche Engagement fördern. - Ich komme auf diesen Punkt noch zurück. Er ist sehr wichtig. Da das Bundesfinanzministerium die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements nicht als gemeinnützig anerkennt, obwohl dies im Gesetz steht, sind die Freiwilligenagenturen gemeinnützig, weil sie die Bildung fördern. Es ist ein Umweg gewählt worden. Das ergibt sich aus dem Anwendungserlass zur Abgabenordnung. Insofern kann man positiv sagen, dass sie als Bildungsträger im Angebotsfeld „Bildungsurlaub“ nutzbar sein müssten. Auch darauf bezog sich ein Stichwort in einer Niederschrift, die ich gelesen habe.

Die nächste Abteilung betrifft das Thema der Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen. Ich hatte schon gesagt, dass es essenziell ist, dass das Ehrenamt das Hauptamt braucht und deswegen die Strukturen vorhanden sein müssen, die ein ehrenamtliches Aktivwerden ermöglichen. Es gibt viele gemeinnützige Träger, die in gewisser Weise in Deckung gehen, wenn jemand mit dem Wunsch kommt, auf ehrenamtlicher Basis mitzumachen. Sie wissen, dass sie das organisieren und dafür auch Kapazität bereitstellen müssen. Deshalb ist in Ihren Diskussionen über die Idee gesprochen worden, die Kosten des Ehrenamtes in den Kostensätzen der Leistungsträger unterzubringen.

Dazu wollte ich lediglich auf SGB XI hinweisen, in dem es um Pflege geht. In § 7 c ist von Pflegestützpunkten die Rede. Bei den Pflegestützpunkten geht es genau darum, Ehrenamtliche in den Pflegezusammenhang einzubeziehen. Sie könnten vielleicht mal betrachten, ob dort ein Mechanismus besteht, an den sich die Kommission mit einem entsprechenden Vorschlag anhängen könnte.

Ferner gab es eine Debatte über das Thema „echte Zuschüsse“. Es scheint auch unechte Zuschüsse zu geben. Ich möchte kurz den Zusammenhang erklären. Das Umsatzsteuergesetz definiert nicht, was ein Zuschuss ist. Auch steht nirgendwo im Umsatzsteuergesetz, dass Zuschüsse von der Umsatzsteuer befreit sind. Die Zuschüsse kommen gar nicht durch § 1 des Umsatzsteuergesetzes, weil es dort von vornherein um Leistungen gegen Entgelt geht. Aber der Umsatzsteueranwendungserlass geht mit dem Begriff

„Zuschuss“ um und sagt: Zahlungen unter den Bezeichnungen „Zuschuss“, „Zuwendung“, „Beihilfe“, „Prämien“ und ähnliche (Zuschüsse) können entweder Entgelt für eine Leistung an den Zuschussgeber, zusätzliches Entgelt eines Dritten oder echte Zuschüsse sein. - Daher stammt der Begriff „echter Zuschuss“. Das Bundesfinanzministerium will durch diesen Erlass deutlich machen: Vieles heißt „Zuschuss“, auf vielem steht „Zuwendungsbescheid“, aber wir müssen immer schauen, ob es sich wirklich um einen Zuschuss handelt. - Für einen echten Zuschuss - so heißt es auch in dem Anwendungserlass - gilt, dass der Zahlende kein Leistungsempfänger ist. Das ist er dann nicht, wenn er für seine Zahlung keine Leistung von dem Zahlungsempfänger erhält. Das ist ein wenig tautologisch. Zuschuss und Leistungsaustausch sind Gegensatzpaare, wenn es um echte Zuschüsse geht.

Im Zuwendungszusammenhang muss man zuspitzen und sagen: Der Zuwendungsempfänger verpflichtet sich im Zuwendungszusammenhang zu nichts. Er ist zu nichts verpflichtet. Er bekommt Geld, weil er Geld beantragt hat. Er darf dieses Geld nicht anders verwenden. Sonst muss er es zurückzahlen. Er kann auch einfach nichts tun, etwa weil sich das Projekt, das er verfolgt hat, zerschlagen hat oder er es doch nicht machen möchte. Dann zahlt er - gegebenenfalls mit Zins - zurück. Ein Auftragnehmer hingegen kann nicht einfach sagen: Ich mache das doch nicht. - Wenn eine Steuerberatungsgesellschaft den Auftrag annimmt, einen Jahresabschluss zu machen, dann kann sie nicht plötzlich einfach sagen: Wir machen das doch nicht. - Ein Auftrag, der angenommen worden ist, muss in der Regel ausgeführt werden.

In diese Lage kommt ein Zuwendungsempfänger nicht, weil er sich nicht dazu verpflichtet, ein Projekt durchzuführen. Das ist ein Charakteristikum. Im Gegensatz dazu findet man in sehr vielen Zuwendungsbescheiden immer wieder, dass der Zuwendungsempfänger zu irgendetwas Leistungsmäßigem verpflichtet wird. Das ist manchmal in Zielvereinbarungen versteckt.

In diesem zunächst trivialen Zusammenhang stecken viele Probleme, und es gibt immer wieder große Schwierigkeiten, weil es regelmäßig zu Forderungen kommt und Umsatzsteuer erhoben wird. Das Bundesfinanzministerium sagt durch den Umsatzsteueranwendungserlass, dass auch, wenn die sonstigen Kennzeichen eines Zuwendungsbescheides gegeben sind - Verweis auf das

Haushaltsrecht, allgemeine Nebenbestimmungen etc. -, doch ein Leistungsaustausch in Betracht kommen kann, wenn Zuwendungen unter bestimmten Auflagen - z. B. Zielvereinbarungen - gegeben werden, wenn dem Zuwendungsgeber Verwertungsrechte übertragen werden, wenn Ergebnisse nur mit Zustimmung des Zuwendungsgebers veröffentlicht werden dürfen oder - das ist in der Praxis von großer Bedeutung - wenn eine fachliche Detailsteuerung durch den Zuwendungsgeber erfolgt.

Wenn in der Kleinprojektförderung einem Träger eine bestimmte Summe an Zuwendung gegeben wird und er aus dieser Summe Kleinprojekte fördern kann, bekommt er ein Problem, wenn der Zuwendungsgeber sagt: Ich möchte, bevor du die Zuwendungsbescheide machst, bevor du Geld überweist, erst sehen, um welche Projekte es sich handelt und was beantragt worden ist. Dazu möchte ich erst noch etwas sagen können. Ich möchte das genehmigen oder auch nicht genehmigen können. - Dann haben wir es mit einer Dienstleistung des Mittelempfängers gegenüber dem vermeintlichen Zuwendungsgeber zu tun.

Das Thema spielt auch bei der Mittelweiterleitung eine große Rolle, also in den Fällen, in denen einem Träger Mittel gegeben werden und er in einem Kooperationszusammenhang Mittel an andere übertragen kann. Dann kommt er relativ schnell unter Druck, Förderbedingungen zu schließen und darin relativ eng festzulegen, was der andere für diese Förderung zu tun hat. Dann kommt es dort zu einem Leistungsaustausch.

Aus meiner Sicht wäre es, weil es auch gerichtliche Auseinandersetzungen zu diesen Themen gibt, hilfreich, wenn in einem Bericht auf diese Problematik hingewiesen und deutlich gemacht würde, dass sie zwar logisch gut auflösbar ist und das vom Finanzministerium didaktisch ausreichend erklärt werden kann, dass dies aber an vielen Lebenssachverhalten vorbeiläuft und handhabbare Klarstellungen erforderlich sind.

Das gilt auch für das Thema „Mitgliedsbeiträge und Umsatzsteuer“. Ich habe gelesen, dass Sie darüber diskutiert haben. Auch dort ist ein wenig Druck nötig, damit nachgesteuert wird. Das betrifft nicht nur die Umsatzsteuer, sondern auch die Körperschaftsteuer. Mitgliedsbeiträge sind nur dann nicht körperschaftsteuerpflichtig, wenn es sich um „echte“ Mitgliedsbeiträge handelt. Ein konkretes Problem ist dies tatsächlich im Sport, weil nach der Mehrwertsteuersystemrichtlinie ei-

gentlich davon auszugehen ist, dass die Mitglieder mit ihrem Beitrag Nutzungsrechte etwa an den Sportgeräten erhalten, womit eigentlich ein Leistungsaustausch vorliegt; im Gegensatz etwa zu einem Verein zur Förderung der Menschenrechte, bei dem das Mitglied einen Beitrag zahlt, damit der Verein in der Lage ist, seine Leistungen gegenüber Dritten zu erfüllen, und bei dem mit dem Mitgliedsbeitrag nichts anderes als Mitgliedschaftsrechte erworben werden.

Nach Meinung der Finanzverwaltung gilt allerdings, dass Mitgliedsbeiträge dann nicht umsatzsteuerpflichtig sind, wenn der Verein nicht im Gegenzug für einzelne Mitglieder gesonderte Leistungen erbringt. Wenn alle den gleichen Mitgliedsbeitrag zahlen oder die Höhe der Mitgliedsbeiträge nach einem nachvollziehbaren System gestaffelt ist und nicht für einzelne Mitglieder Sonderleistungen erbracht werden, geht das Bundesfinanzministerium davon aus, dass es sich nicht Leistungsaustausch handelt und die Mitgliedsbeiträge nicht steuerbar bei der Umsatzsteuer sind.

Das Bundesfinanzministerium hat hierzu 2019 ein Schreiben veröffentlicht, das allerdings eher nebulös geraten ist, sodass es nützlich wäre, wenn aus Gremien, wie sie diese Enquetekommission darstellt, ein Hinweis darauf käme, dass Rechtssicherheit geschaffen werden müsste. Ansonsten habe ich mit der Kategorie der Rechtssicherheit im Steuerrecht immer wieder ein bisschen Probleme. Es sind viele Abgrenzungsarbeiten erforderlich, und es besteht viel Interpretationsraum. Man wird es nicht so hinbekommen, dass man bei jedem Schritt genau weiß, wie er ganz genau steuerlich beurteilt werden könnte. Aber an einzelnen Punkten könnte mehr Rechtssicherheit hergestellt werden, als gegenwärtig existiert.

Ein weiterer Punkt, der laut Niederschriften bei Ihnen zur Diskussion steht, betrifft die Frage der Förderung informeller Strukturen. Ich glaube, in der Kleinprojektförderung ist die Möglichkeit, informelle Strukturen zu fördern, essenziell. Man müsste noch mal überlegen, was eigentlich informelle Strukturen sind. Wenn zwei oder drei Leute unter sich vereinbaren, was sie machen wollen, und das aufschreiben, haben wir es mit einem nicht rechtsfähigen Verein zu tun. Sie wollen gemeinsam tätig werden, haben aber keine Gesellschaft bürgerlichen Rechts, wenn sie nicht wirtschaftlich tätig werden. Das wäre eine Art informeller Struktur, die nicht erst über das Vereinsre-

gister mit Einschaltung eines Notars etc. gehen muss.

Wichtig ist, Förderrichtlinien mit den Förderzwecken in Verbindung zu bringen und zu sagen: Wenn wir die Aktivität von Menschen haben wollen, unabhängig davon, ob sie geübt sind, in formellen Strukturen zu arbeiten oder nicht, wenn wir insbesondere junge Menschen gewinnen wollen, in Gemeinschaft tätig zu werden, und wenn wir an ein Kleinprojektebudget von 2 000 oder vielleicht 5 000 Euro denken, dann ist meines Erachtens angesichts des Ziels Mut gefragt zu sagen: Dabei kann auch mal etwas schief gehen. - Die Erfahrung ist, dass - auch in der Masse - bei den kleinen Budgets weniger schiefgeht als bei den großen und erfahrenen Trägern, die zwar spezielle Abteilungen haben und es gewohnt sind, große Zuwendungen abzurechnen, bei denen sich die Dinge, wenn man genau hinschaut, aber nicht immer so darstellen, wie sich der Zuwendungsgeber das eigentlich vorgestellt hat. Im Kleinprojektebereich ist es wichtig, dass man bei denen, die gefördert werden sollen, deren Lebens- oder Handlungssituation und deren Handlungserfahrung, deren Alter etc. in Förderrichtlinien berücksichtigt.

Generell ist im Zuwendungsrecht der Grundsatz anzuwenden, dass Förderrichtlinien nicht in Widerspruch zum Förderzweck geraten dürfen. Deswegen es wichtig, das Ziel der Förderung - worum geht es hier überhaupt? - kritisch zu betrachten und nicht zu schnell auf das Ergebnis zu schauen, dass der Zuwendungsgeber gerne haben möchte, sondern auch darauf zu schauen, welche Prozesse eigentlich angestoßen werden sollen.

In der Verwaltungsvorschrift zu § 44 der Landeshaushaltsordnung für Niedersachsen gibt es eine Nummer 1.2. Darin heißt es: Die Zuwendungsempfänger sollen grundsätzlich die Rechtsfähigkeit besitzen. - Diese Formulierung klingt ein wenig nach Ausnahmemöglichkeiten. „Sollen grundsätzlich die Rechtsfähigkeit besitzen“ - das wäre zumindest aus meiner Sicht machbar.

Anfang der 2000er-Jahre gab es im Rahmen des Europäischen Sozialfonds ein Projekt. An diesem Programm haben wir mit einem gemeinnützigen Verein teilgenommen, den wir neben unserer Steuerberatungsgesellschaft haben. Dabei ging es um lokales soziales Kapital. Das war mal flüchtig ein wichtiger Begriff, der jetzt aber nicht mehr so oft auftaucht, wie das halt mit manchen Kate-

gorien so ist. Mit diesem Verein haben wir 2 Millionen bekommen, die wir in bis zu 10 000er Stücken in Berliner Stadtbezirken verteilen konnten, die wir selbst ausgewählt hatten. Wir haben damals sehr gute Erfahrungen mit Personen gemacht, die noch nie Fördermittel bekommen hatten und es nicht gewohnt waren, irgendwo irgendetwas abzurechnen.

Finanziert wurden Kleinprojekte im Nachbarschaftszusammenhang. Zentraler Punkt war, dass wir gesagt haben: Wir richten in den Bezirken so etwas wie Vergabegremien ein, halten diese aber komplett informell. - Es gab Termine zur Vergabe von Mitteln. Wer zu den Terminen gekommen ist, war eben da und hat mitgeredet, wofür das Geld verwendet werden soll. Wir haben klargemacht, dass wir als gemeinnütziger Träger das letzte Wort haben werden. Damit war abgesichert, dass die Dinge nicht aus dem Ruder laufen. Aber die Gefahr bestand überhaupt nicht. Die Vorschläge waren sehr vernünftig. Sie wurden nicht nach dem Motto vorgetragen „ich will das Geld haben“. Wir haben dabei die Erfahrung gemacht, dass die in solchen Dingen nicht erfahrenen Personen nicht weniger Verantwortung übernehmen. Ganz im Gegenteil! Sie waren sehr bemüht, das ordnungsgemäß zu machen.

Was ich damit sagen will: In diesem Bereich muss man ein bisschen ausprobieren. Man muss den Mut haben, dass das eine oder andere auch mal schiefgeht. In den Verwaltungsvorschriften heißt es auch, dass Rückforderungen unter einem Betrag von 1 700 Euro nicht angefordert werden sollen. Das muss man dabei berücksichtigen.

Der vierte Punkt im Zusammenhang mit Ihrer Arbeit betrifft die Entbürokratisierung der Vereinsarbeit. Bei der Kategorie der Entbürokratisierung stellt sich immer die Frage, wie weit man in der Regelungsdichte heruntergeht. Ob es nun um das Thema Geldwäsche oder den Wirecard-Skandal geht, ob es um Debatten über die AWO in Frankfurt/Main oder um die Treberhilfe in Berlin, die unter dem Stichwort „Maserati-Affäre“ überregional bekannt wurde, geht - immer, wenn so etwas passiert, kommt schnell die Rückfrage: Warum hat niemand darauf geguckt? - In der Regel wird zuerst das Finanzamt gefragt. „Das hättet ihr doch sehen müssen!“

Bei Entbürokratisierung muss auch ausgepegelt werden, wie weit herunter gegangen werden soll, um nicht das notwendige Maß an Bürokratie zu unterschreiten. Es kommt jetzt das banale Votum,

auch im Prozess der Entbürokratisierung das Richtige und nicht das Falsche zu tun. Das herauszufinden, ist nicht ganz einfach. Es gibt viele Punkte, bei denen man hingucken muss, ob das alles erforderlich ist. Dabei geht es z. B. um Jahresabschlüsse, um die Frage, in welcher Form sie auch von kleinen Vereinen gemacht werden müssen, ob akzeptiert wird, dass Excel-Tabellen erstellt werden, oder ob alle Vereine wirklich ein Buchhaltungsprogramm haben müssen.

Die Frage des Transparenzregisters ist angesprochen worden. Es gibt eine Vielfalt von Regelungen, die hier beachtet werden müssen und die übrigens auch von den informellen Strukturen beachtet werden müssen. Auch ein nicht rechtsfähiger Verein, ein nicht eingetragener Verein ist eine Körperschaft im Sinne des Körperschaftssteuergesetzes. Auch er muss sehr viele Regeln beachten.

Mein Vorschlag hierzu ist, zu überlegen, so etwas wie eine Landesagentur einzurichten, die Hilfen anbietet - sei es zum Transparenzregister, sei es zur Datenschutz-Grundverordnung -, die unmittelbare Hilfen und Beratung - und nicht nur Dokumente - anbietet, um den kleinen Körperschaften zu helfen. Denn wir kommen nicht so richtig aus dem Prozess heraus, dass die Regelungen von oben nach unten dekliniert werden. Wir wollen eigentlich den großen Betrug verhindern, kommen dann aber zu Regelungen, die keine untere Schwelle vorsehen und die alle übergebraten bekommen.

Ein Weg bestünde darin, ab einer bestimmten Größenordnung zu kappen. Ein anderer ist, Leistungen bereitzustellen und zu sagen: Wir machen das für euch.

Abg. **Jörn Schepelmann** (CDU): Sie haben viele Probleme angesprochen. Dafür vielen Dank. Ich bin Ihnen insbesondere auch dafür dankbar, dass Sie bereits „Ehrenamt braucht Hauptamt“ angesprochen haben. Das sind Worte, die immer öfter fallen und die auch nicht falsch sind. Allerdings stelle ich mir die Frage, warum denn Ehrenamt Hauptamt braucht. Ein Teil der Antwort ist sicherlich, dass es viel Bürokratie gibt, die Ehrenamtliche nicht leisten können. Sie haben viele Punkte aus den Niederschriften über unsere Sitzungen rezitiert und Ihre Gedanken dazu beigefügt.

Sie haben das, wie ich finde, wunderbare Impulspapier „Modernisierung der Zuwendungspraxis für den Dritten Sektor“ geschrieben. Viele ehrenamt-

liche Institutionen haben das Problem, dass der Dschungel an Förderrichtlinien und Förderwegen mittlerweile kaum noch zu überschauen ist. Wir sind daran interessiert, welche konkreten Vorstellungen Sie in unsere Arbeit einbringen können, um zu entbürokratisieren und den Dschungel an Fördermöglichkeiten zu lichten, damit es keines riesigen Apparats mit Hauptamtlichen bedarf, die das alles lesen, bis bei den Ehrenamtlichen vor Ort Geld ankommt. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn wir den Fokus etwas stärker hierauf legen könnten. Jeder weiß, dass Bürokratieabbau schwierig ist. Gerade das Ehrenamt leidet darunter, dass man viel beachten muss. Ich will in diesem Zusammenhang gar nicht einmal über das Transparenzregister und die Datenschutz-Grundverordnung sprechen.

Was die Fördermaßnahmen betrifft, haben Sie schon viele Beispiele angeführt. Was wäre aus Ihrer Sicht hilfreich, um den Ehrenamtlichen ohne hauptamtliche Strukturen zu helfen.

Herr **Dr. Pörksen**: Was die zuwendungsrechtlichen Fragen angeht, wäre das mein nächster Punkt gewesen.

Meine Ausführungen haben sich auf die ehrenamtlich tätigen Personen bezogen. „Ehrenamt braucht Hauptamt“ heißt nicht, dass innerhalb einer Struktur, in der Personen ehrenamtlich tätig sind, ein Hauptamt benötigt wird. „Ehrenamt braucht Hauptamt“ bedeutet, dass die vielen Personen, die gern ehrenamtlich tätig würden, dies nicht einfach tun können, weil sie dafür Strukturen brauchen. Und diese Strukturen müssen verlässlich sein. Jemand, der ehrenamtlich im Pflegebereich tätig sein möchte, braucht eine Pflegeeinrichtung mit Hauptamt, die sich um Ehrenamtliche kümmert und die Dinge organisiert sowie steuert. Das verstehe ich unter „Ehrenamt braucht Hauptamt“.

Ich verstehe das aber nicht so, dass jede ehrenamtliche Struktur, also jeder Verein, in dem sich Personen engagieren, hauptamtlich Tätige braucht. Das habe ich so nicht gemeint.

Auf die Frage, was das für die ehrenamtliche Struktur selbst vor allem im Zuwendungsrecht bedeutet, wollte ich im Folgenden eingehen.

Wenn wir im Rahmen des Zuwendungsrechts über Probleme und Bürokratielast sowie über Schwierigkeiten im Umgang mit Zuwendungen der öffentlichen Hand sprechen - Probleme haben

wir weniger, wenn es etwa um Zuwendungen durch private Stiftungen geht -, haben wir als wachsendes Problem zu verzeichnen, dass sich die öffentlichen Zuwendungsgeber zunehmend übergriffig verhalten, indem sie eigentlich Aufträge erteilen wollen, aber - um das Vergaberecht zu umgehen - die Finanzierung aus dem Zuwendungstopf vornehmen und einen Zuwendungsbescheid erlassen, in dem es dann von Festlegungen und Aufträgen wimmelt. In Berlin ist das ein großes Thema. Diskutiert wird das in dem Sinn, dass der Staat beginnt, sich seine Zivilgesellschaft zu halten, dass er Budgets bereitstellt und sagt: „Dafür müsst ihr dieses oder jenes machen“, und die Finanzierung auf dem Zuwendungsweg erfolgt. Das wird im Moment als stärkeres Problem angesehen als die Themen, über die ich im Folgenden sprechen will, nämlich als das, was im Zuwendungsrecht vereinfacht werden könnte.

Das Zuwendungsrecht bietet enorme Freiheiten. Haushaltsrechtlich ist sehr wenig festgelegt, woran Zuwendungsgeber gebunden sind, wenn sie Förderrichtlinien erarbeiten. Sie müssen die Förderrichtlinien aber so gestalten, dass die Förderfälle konkret gehalten werden und der vorhandene Handlungsspielraum mit Blick auf die Förderziele auch genutzt wird.

Das beginnt schon damit, dass in den Zuwendungsbescheiden nur in unzureichendem Maße dargestellt wird, welche Auflagen dem Zuwendungsempfänger gegeben werden. Stattdessen wird auf Rechtssysteme verwiesen. EU-Recht, Haushaltsrecht, Bundeshaushaltsordnung, Landeshaushaltsordnung - alles Mögliche wird aufgezählt, um den Zuwendungsgeber sozusagen abzusichern. Für den Zuwendungsempfänger ist aber völlig unklar, an welche dieser Vorschriften er sich halten muss. Deswegen wäre es im Interesse der Transparenz und der Verantwortung zunächst normal erforderlich, dass Zuwendungsbescheide vollständig und abschließend regeln - einschließlich der Anlagen und der Nebenbestimmungen etc. -, wo die Verantwortlichkeiten des Zuwendungsempfängers liegen, und nicht nur global auf andere Regelwerke verwiesen wird.

Was die vertragliche Form angeht, sind mehr und mehr Zuwendungsvereinbarungen und Förderverträge im Spiel. Vieles spricht dafür, dass die bevorzugte Form weiterhin der Bescheid bleibt; vor allem aus folgendem Grund: In dem Moment, in dem eine zweiseitige Vereinbarung vorliegt, sagen viele Umsatzsteuerspezialisten: Wenn in einer Vereinbarung steht, dass der eine das Geld

gibt und der andere etwas macht, dann liegt in der Regel ein Leistungsaustausch vor. - Ein Zuwendungsbescheid sozusagen als einseitiger Vertrag ist die bessere Form.

Bei geringfügigen Förderungen sollte ein gesondertes Regelwerk zum Tragen kommen. Im allgemeinen Zuwendungsrecht gibt es den Versuch, die Großförderung in Millionenhöhe mit der Kleinförderung in ein Regelwerk zu bringen. Das funktioniert nicht gut. Darauf reagieren die zuwendungsrechtlichen Regelungen schon, aber davon wird zu wenig Gebrauch gemacht.

Nr. 13 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 der Landshaushaltsordnung besagt: Wenn die Förderung weniger als 25 000 Euro beträgt, kann von den in den Nrn. 2 bis 12 genannten Anforderungen Abstand genommen werden, und es können Vereinfachungen zugelassen werden.

Wenn es um Kleinprojektförderung geht, kann es sinnvoll sein, so etwas wie Zentralstellen zu schaffen, an die die Fördermittel, also die Gesamtförderung, gehen - davon wird immer mal wieder Gebrauch gemacht -, mit denen dann Kleinförderung betrieben wird. Allerdings ist darauf zu achten, diesen Zentralstellen nicht zu viele Anforderungen aufzuerlegen. Normalerweise ist ein privater Fördermittelweitergeber noch restriktiver, als der öffentliche, weil er sich in einer anderen Haftungsposition befindet und dort mehr Sorgen in Bezug auf Rückzahlungsverpflichtungen bestehen. Man muss Freiheiten geben, und wenn man Kleinstprojekte auflegt, hat es wahrscheinlich Sinn, die gebündelten Mittel auf mehrere Stellen zu verteilen, nicht aber unbedingt an die großen Träger zu geben. Bei den großen Trägern landen die Mittel dann in deren allgemeinen Verwaltungsabteilungen, die in der Regel bürokratischer sind als notwendig.

Angesprochen wurde außerdem das Thema der Jährlichkeit. Das ist ein großes Problem bei der Projektförderung. Hier bietet das Zuwendungsrecht vor allem das Instrument der Verpflichtungsermächtigungen und das Instrument des Übertrags von Mitteln von einem Jahr in das Folgejahr. Hiervon müsste mehr Gebrauch gemacht werden. Das sieht auch die Verwaltungsvorschrift vor. Dort heißt es: Hinsichtlich des Bewilligungszeitraums kann bei Zuwendungen über das laufende Haushaltsjahr hinausgegangen werden, soweit hierfür eine haushaltsrechtliche Ermächtigung vorhanden ist. - Der Zuwendungsgeber muss natürlich seinen Part erledigen und die

haushaltsrechtlichen Voraussetzungen erfüllen. Dann kann er mehrjährig fördern.

Was die zeitnahe Bewilligung angeht, käme es darauf an, stärker mit vorzeitigem Maßnahmebeginn und Abschlagszahlungen zu arbeiten und den vorzeitigen Maßnahmebeginn offener zu handhaben.

In der Verwaltungsvorschrift heißt es: Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. - Als Beginn wird jeweils schon angesehen, wenn projektbezogene Liefer- und sonstige Leistungsverträge abgeschlossen wurden.

Die Regelung ist zwar nachvollziehbar, aber sie passt nicht zur Lebenswirklichkeit der Antragsteller. Diese müssen natürlich im Vorfeld Verträge schließen. Hiermit müsste, wie es auch haushaltsrechtlich im Land Niedersachsen möglich ist, anders umgegangen werden, indem gesagt wird: Ihr könnt Verträge schließen. Wir wollen sehen - das kann man so machen -, dass ihr eine Ausstiegsklausel formuliert habt. - Aber auch davon kann man absehen, wenn man den Rückschluss vermeidet, dass der Umstand, dass im Vorfeld ein Vertrag geschlossen wurde, darauf hindeutet, dass der Träger ohnehin genug Geld hat. Von der Vorstellung, dass der Träger - in der Fehlbedarfsfinanzierung spielt das eine große Rolle - sowieso genug Geld hat, da er anderenfalls bestimmte Dinge nicht bereits in Gang setzen würde, müssten sich Zuwendungsgeber ohnehin verabschieden. Sie müssen verstehen, dass sie ein Projekt und nicht unbedingt den gesamten Träger fördern.

Deshalb ist der Ruf nach möglichst starker Förderung der Einrichtungen selbst mit Vorsicht zu genießen. In dem Moment, in dem die Einrichtung insgesamt selbst gefördert wird, wird sie in der Regel budgetiert und zu null gerechnet. Dann gehen alle Einnahmen in den Topf, der zu betrachten ist. Insofern ist die Projektförderung ein gut geeignetes Mittel.

Verstärkt genutzt werden sollte allerdings - auch das haben Sie bereits angesprochen - die Festbetragsfinanzierung. Sie müsste einen stärkeren Raum einnehmen, weil sie einfacher zu verwalten ist und weniger Tücken hat, wenn sich unerwartete Projektverläufe ergeben, und vor allem, weil sie die Kraft der Zuwendungsempfänger, zusätzliche

Mittel zur Ausweitung der Projektaktivität zu akquirieren, nicht ausbremsen.

Die Verwaltungsvorschrift sieht das für die Fälle vor, in denen der Zuwendungsbetrag weniger als 25 000 Euro beträgt.

Unglücklicherweise sieht die Verwaltungsvorschrift, wie die der meisten anderen Bundesländer auch, allerdings auch vor, dass von der Festbetragsfinanzierung abzusehen ist, wenn zum Zeitpunkt der Bewilligung davon auszugehen ist, dass mit nachträglichen Finanzierungsbeiträgen Dritter zu rechnen ist. Hier müsste es aus meiner Sicht eine Änderung geben. Die Regelung müsste stärker ausformuliert werden, damit sie auf die Fälle zugeschnitten wird, die mit ihr tatsächlich ausgeschlossen werden sollen. Natürlich soll ausgeschlossen werden, dass jemand eine Festbetragsfinanzierung erhält, weil er sagt: „Ich habe im Moment kein Geld“, oder: „Ich kann das jetzt nicht machen, weil ich zurzeit keine ausreichenden Mittel dafür habe“, aber zu erwarten ist, dass er mit dem Projekt sehr hohe Einnahmen macht, sodass man sagt: Er hätte das auch selber finanzieren können. - Das ist aber nicht der Regelfall. Der Regelfall ist, dass es vielleicht auch noch zusätzliche Einnahmen gibt, wenn man sich darum bemüht. Das sollte aber nicht gegen die Nutzung des Instruments der Festbetragsfinanzierung gewendet werden. Hier sollte die Verwaltungsvorschrift geändert werden.

Generell kann man sagen, dass das Zuwendungsrecht zu sehr vom Misstrauen der Zuwendungsgeber geprägt ist. Das hängt auch ein wenig damit zusammen, dass die zuständige Sachbearbeitung oft in all diesen Bereichen nicht ausreichend geführt und nicht ausreichend geschult ist.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Auseinandersetzung um die Frage, was eigentlich die förderfähigen Kosten sind. Hier spielt der Kostenplan eine zentrale Rolle. Immer wieder ist die Rede vom Kosten- und Finanzierungsplan, wobei übersehen wird, dass es sich dabei um zwei unterschiedliche Pläne handelt.

Beim Kostenplan ist wichtig, ihn nicht zu differenzieren zu halten, sich also bei den Förderbudgets auf Hauptpositionen zu beschränken und vielleicht in Antragsverfahren diese Hauptpositionen zusätzlich zu plausibilisieren, damit der Zuwendungsgeber erkennen kann: Deswegen haben die

soundso hohe Personalkosten und deswegen haben sie soundso hohe Sachkosten.

Je mehr der verbindliche Kostenplan differenziert wird, umso mehr Aufwand entsteht für den Zuwendungsempfänger, diese komplexe Struktur konkret in der Abrechnung zu bedienen. Da hilft es dann oft nicht, wenn gesagt wird, dass vielleicht bis zu 20 % abgewichen werden kann. Vielmehr muss der Aufwendungsempfänger die Buchhaltung so aufbauen, dass er alles in den einzelnen Budgetlinien kontrollieren kann. Das müsste er nicht, wenn die Budgetpositionen gröber gehalten würden.

Bei der Frage, welches die förderfähigen Kosten sind, spielt eine große Rolle, wie es sich eigentlich mit den Strukturkosten, also mit den Kosten des Trägers, verhält, bei denen es sich nicht um direkte Kosten des Projekts handelt. Hierzu gibt es bei den Zuwendungsgebern die Vorstellung, nur die Grenzkosten des Projekts zu zahlen, aber nicht für die Struktur zu zahlen, die erforderlich ist, damit das Projekt überhaupt umgesetzt werden kann.

Hier müsste ein Umdenken stattfinden. Ich vergleiche das gern mit einem Schwarzfahrer in einer U-Bahn, der sagt: Warum soll ich bezahlen? Die U-Bahn fährt ohnehin. Dass ich einsteige und mitfahre, verursacht überhaupt keine Kosten. - Ähnliches Denken findet man auch bei Zuwendungsgebern, die sagen: Eine Geschäftsführung, einen Vorstand und Räume und anderes braucht ihr ohnehin. Ich will nur das Projekt fördern. - Das ist, glaube ich, falsches Denken.

Bei großen Projektförderungen wird, weil sie mittlerweile auch die Zuwendungsgeber in der Kontrolle überfordern, sehr stark mit Verwaltungskostenpauschalen gearbeitet. Eine solche Strukturkostenpauschale könnte zum Regelbestandteil eines Zuwendungsbescheides werden, in dem man ganz klar sagt: Hier entstehen nicht nur die direkten Projektkosten, sondern auch andere Kosten schlagen zu Buche. Deswegen sollte das Instrument der Verwaltungskostenpauschale, die man als Prozentsatz der Gesamtkosten oder als Prozentsatz wesentlicher Kostenfaktoren festlegen könnte, verstärkt genutzt werden.

Nun zum Thema „förderungswürdige Aufwendungen im Falle von freiwilligen Versicherungen“. Erforderlich ist, dass die Dinge von der Sache her beurteilt werden, nicht aber mit Blick auf die Frage, ob eine Versicherung gesetzlich vorgeschrie-

ben ist. Wenn Sachversicherungen abgeschlossen werden sollen, weil Gegenstände versichert werden sollen, die auch mit öffentlichen Mitteln angeschafft wurden, dann sollte das Bestandteil der förderfähigen Kosten sein. Wenn man eine Verwaltungskostenpauschale oder eine Sachkostenpauschale nimmt, die ausreichend bemessen ist, kann der Zuwendungsgeber den Standpunkt vertreten, dass darin auch Kosten für die Versicherung enthalten sind, und sogar die Auflage erteilen, dass Gegenstände ab einem bestimmten Wert gegen Verlust oder andere Schäden versichert werden sollten. Das wäre ein vernünftiger Umgang mit diesem Thema.

Nun zum Thema „Behandlung von Spenden und sonstigen Einnahmen“. Hier ist es wichtig - selbst in der Fehlbedarfsfinanzierung -, klarer abzugrenzen. Das ist schwer, wenn die gesamte Institution gefördert wird. Dann kann man nur sagen: Zweckgebundene Spenden und Spenden, die ausdrücklich für etwas anderes geleistet worden sind, können außen vor bleiben. - Aber in der Projektförderung könnte man klarere und einfachere Regeln treffen. Sie könnten im Zuwendungsbescheid dargestellt werden. Eines ist auch klar: Bei aller Wichtigkeit der Förderung dient sie normalerweise nicht dazu, dass irgendwo etwas Abgeschlossenes erledigt wird. Sie wird für Prozesse gezahlt, die nicht beendet sind. Es hat immer Sinn, die Kapazität des Zuwendungsempfängers auszuweiten. Dafür wäre es gut, wenn er zusätzliche Mittel akquiriert und Spenden einnimmt. Diese sollten dann natürlich nicht gegen die Förderung gerechnet werden. Dies ist bei der Festbetragsfinanzierung ohnehin nicht der Fall. Aber auch bei der Fehlbedarfsfinanzierung kann im Zuwendungsbescheid festgelegt werden, dass bis zu einer definierten Höhe zusätzliche Einnahmen nicht gegen die Förderung gerechnet werden. Das ist leicht möglich.

Zusätzlich möglich ist laut Verwaltungsvorschrift auch schon in Niedersachsen, die Anerkennung des bürgerschaftlichen Engagements als fiktive Ausgabe einzubeziehen, wenn es z. B. um Eigenanteile geht. Davon kann im Rahmen der Förderrichtlinien Gebrauch gemacht werden. Das Problem der Bewertung löst man einfach dadurch, dass man einen Wert festsetzt. Das muss ja nicht der objektiv richtige Wert sein, sondern es muss ein aus Sicht der Förderrichtlinie angemessener Wert sein. Dann wird festgelegt: Wir bewerten eine Stunde unentgeltliche Arbeit in diesem Projekt mit einem Satz von soundso viel Euro. Dieser Satz wird dann zur Erbringung des Eigen-

anteils anerkannt. Übrigens könnten auch andere Dinge anerkannt werden, etwa die Gestellung der Räumlichkeiten, der Verbrauch von Energie etc., wenn man das nicht gesondert fördern möchte. Wenn man es gesondert fördern möchte, macht man das wiederum über die Verwaltungskostenpauschale. Hier kann vielem abgeholfen werden, was ansonsten große Probleme bringt.

Verwaltungsmäßig und bürokratiemäßig ergeben sich viele Komplikationen aus den Vorschriften des Vergaberechts. Auch hier hat der Zuwendungsgeber die Möglichkeit, das Thema herunterzuziehen. Hier geht es insbesondere um Kleinprojektförderung, aber auch um geringere Auftragsvolumen. Nach den Nebenbestimmungen zur Projektförderung, die in Niedersachsen angewendet werden, ist bei einem Auftragsvolumen bis 3 000 Euro mit Direktauftrag zu verfahren. Man muss nicht über das Vergaberecht gehen. Trotzdem ist dafür zu sorgen, dass nicht immer nur die festen Bande darüber entscheiden, wer mit Aufträgen bedient wird. Deswegen gibt es die Idee, dass die Auftraggeber wechseln sollten. Aber es genügt eigentlich und müsste auch genügen, wenn der Zuwendungsempfänger einen formlosen Vergabevermerk macht, wer aus welchem Grund den Auftrag bekommen hat.

Wichtiges Verwaltungsthema bei Zuwendungen ist der Verwendungsnachweis. Auch hier gibt es hohe und geringe Nachweisdichten. Wir haben wiederum bei der Festbetragsfinanzierung geringere Anforderungen, weil die Einnahmeseite nicht nachgewiesen werden muss, weil sie keine Rolle spielt. Bei der Fehlbetragsfinanzierung gibt es den sogenannten einfachen Verwendungsnachweis, der nur die Oberbudgetpositionen nachweist, ohne dass Belege eingereicht werden müssen. Das nutzt nicht immer sonderlich viel, wenn die Belege trotzdem für eine Prüfung vorgehalten werden müssen. Aber in einzelnen Bereichen kann man komplett ohne Verwendungsnachweis auskommen. Das gilt insbesondere auch für Festbetragsfinanzierungen. In Brandenburg gilt die Regelung, dass bei einer Festbetragsfinanzierung aus Landesmitteln nur eine Verwendungsbestätigung zu unterzeichnen ist. „Wir haben die Mittel antragsgemäß verwendet.“ Man kann das von der Art der Finanzierung abhängig machen und sagen: Bei Festbetragsfinanzierungen wollen wir das alles nicht haben. Man kann das bei anderen Finanzierungsarten so machen, dass man eine Grenze festsetzt, unterhalb derer nur eine Verwendungsbestätigung, aber kein Verwendungsnachweis gefordert wird.

Zur Frage der Auszahlung der Förderung gibt es die Regel, dass nicht über den Bedarf von sechs Wochen oder zwei Monaten hinaus beantragt werden soll. Auch hier könnte man vereinfachen, indem man in festen Teilbeträgen auszahlt. Der Zuwendungsgeber müsste sich zuvor überlegen: Die Förderung wird in vier Raten ausgezahlt. Wir wollen, wenn das Quartal vorbei ist, jeweils eine Verwendungsbestätigung haben, dass die Mittel - zumindest zu einem bestimmten Prozentsatz - verwendet wurden, damit wir sicher sein können, dass wir zahlen, aber die Mittel nicht verwendet werden. - Hier gibt es praktische Vereinfachungsmöglichkeiten.

Die Nr. 8.7 der Verwaltungsvorschrift heißt es: Ein Rückzahlungsbetrag entfällt, wenn er kleiner als 1 700 Euro ist. - Bei einer solchen Regelung müssen bei Förderungen von vielleicht 5 000, 6 000 oder 7 000 Euro nicht komplexe Verwendungsnachweise eingeholt werden, da ja bereits gewissermaßen eine Ausfallgrenze besteht, die zuwendungsrechtlich akzeptiert ist.

Über die Erleichterungen, die nach der gegenwärtigen Rechtslage in Niedersachsen bei Zuwendungen genutzt werden können, die geringer als 25 000 Euro sind, habe ich bereits hingewiesen. Zu allem, was in der Verwaltungsvorschrift unter den Nrn. 2 bis 12 angeführt wird, kann es Ausnahmeregelungen geben; leider nicht zur Nr. 1, wie dies nach anderen Verwaltungsvorschriften der Fall ist. In der Nr. 1 steht, dass bevorzugt formell registrierte Einrichtungen gefördert werden sollen, nicht aber informelle Strukturen. Ich habe aber bereits gesagt, dass dies nicht so hart formuliert ist, dass es dafür keine Ausnahmemöglichkeiten gäbe.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD): Vielen Dank für die beiden Vorträge, die nicht nur sehr detailreich waren, sondern zumindest für mich auch einige sehr gute Anregungen geboten haben.

Frau **Insa Lienemann**: Wir haben in der Enquetekommission als Ziel auch den Bürokratieabbau für das Ehrenamt. Ich selber gehe seit langer Zeit als Geschäftsführerin der Landesvereinigung Kulturelle Jugendbildung mit öffentlichen Mitteln, mit institutioneller Förderung und mit Projektförderung um. Das Einmaleins des Zuwendungsrechts kenne ich rauf und runter. Das funktioniert ganz gut und ist auch gar nicht allzu kompliziert. Ich empfinde das, weil ich damit Übung habe, auch nicht als schlimmen Bürokratiedschungel. Das gilt

eher für diejenigen, an die wir die Mittel weiterleiten.

Sicherlich wäre es ein Weg, an einzelnen Stellen kleine Erleichterungen im System zu fordern. Mich beschäftigt aber sehr intensiv ihrer Aussage, dass der Staat sich seine Zivilgesellschaft zu-rechtbiegt. Sie haben gesagt, dass eher ein zentrales Umdenken erforderlich ist.

Ich glaube, das ist gar nicht einmal so sehr eine Frage der einzelnen Paragraphen oder Bestimmungen des Zuwendungsrechts, sondern insbesondere eine Frage der Haltung, wie man damit umgeht. Das ist das Schwierigere. Wir haben eine recht gute Zusammenarbeit mit unserem Ministerium für Wissenschaft und Kultur und bekommen bereits sehr lange Raten statt einzelner Abrufe etwa im Rahmen von Zweimonatsregelungen.

Wie kann man das Umdenken hinbekommen, das Sie mehrfach angesprochen haben? Sie haben gesagt, man solle den Zuwendungsempfängern mehr trauen und dass bei Kleinförderungen nicht so sehr viel Abrechnung notwendig ist. Das ist eine schwierige Frage. Ich finde schon, dass die Verwendung der Steuergelder, die ausgegeben werden, ordentlich kontrolliert werden sollten. Auf der anderen Seite stellt sich aber die Frage, wie wir es hinbekommen, dass an vielen Stellen eine bessere Kommunikation mit der Verwaltung möglich ist.

Ich weiß nicht, wer den Unterschied von Fehlbedarfsfinanzierung und Festbetragsfinanzierung wirklich kennt. Das ist kein Allgemeinwissen, dabei handelt es sich aber um eine ganz zentrale Stellschraube, wie auch Sie beschrieben haben. Für Ehrenamtliche ist das eine ganz große Falle. Ehrenamtliche freuen sich, wenn sie vielleicht 2 000 Euro von irgendeinem Sponsor bekommen. Das heißt aber, dass ein entsprechender Betrag mal eben locker zurückgezahlt werden muss, wenn für das Projekt eine Fehlbedarfsfinanzierung gewährt worden ist.

Die vielen Einzelheiten, die Sie uns beschrieben haben, sind so komplex und das System ist so komplex. Geht es nicht eher darum, auf der Ebene der Verwaltung darüber nachzudenken, wie wir ein Umdenken in der Förderungspraxis zwischen Zuwendungsgeberin und Zuwendungsgeber sowie Zuwendungsempfängerin und Zuwendungsempfänger erreichen können?

Herr **Dr. Pörksen**: Das ist aus meiner Sicht in mehrfacher Hinsicht richtig. Wir können an die einzelnen Punkte - davon gibt es eine Menge - herangehen. Wir sehen ja, dass die Zuwendungsgeber selbst in Not sind. Sie sind in Not, weil sie den Kontrollaufwand, der durch eine Vielzahl von Regelungen hervorgerufen wird, selbst nicht mehr richtig bedienen können. Das ist zum Teil der Grund, warum so großzügige Verwaltungskostenpauschalen gewährt werden. - Wenn bei einem Projekt mit Personalkosten von vielleicht einer Million Euro eine Verwaltungskostenpauschale von 43 % der Personalkosten, also sozusagen freies Geld, gewährt wird - wobei, weil es sich um eine Pauschale handelt, keine Überprüfung erfolgt -, kippt das manches Mal in die andere Richtung; aber im Wesentlichen aus der Not der Verwaltung, weil sie sich nicht in der Lage sieht, das alles zu kontrollieren und zu prüfen und dem nachzugehen.

An den Einzelregelungen, über die ich gesprochen habe und die Sie kennen, kann man drehen. Aber hinter jeder dieser Einzelregelungen steckt eine bestimmte Logik. Auch an diese Logik muss man heran. Das ist aber nur möglich, indem die Welt der Zuwendungsempfänger und die Welt der Zuwendungsgeber zusammenkommen. Man braucht viel mehr unmittelbare Kommunikation.

Wenn es etwa um Förderrichtlinien geht, muss frühzeitig, bereits dann, wenn angefangen wird, darüber nachzudenken, die Kommunikation zwischen Zuwendungsempfängern und Zuwendungsgebern auf inhaltliche Weise stattfinden, die nicht im Lagerdenken vollzogen wird - das eine Lager sagt: „Ich will das haben“, und das andere Lager sagt: „Ich gebe das aber nicht her“ -, sondern indem Ziele formuliert werden, die mit einem bestimmten Programm erreicht werden sollen, ohne dass die Träger politisch funktionalisiert werden.

Das setzt aber voraus - das ist nicht nur eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung, sondern auch eine Aufgabe der Träger selber -, dass sie nicht jedes Geld nehmen - auch das ist aus meiner Sicht eine wichtige Diskussion - und dass die Träger verstehen, dass sie nicht unbedingt immer am kürzeren Hebel sitzen. Manches Mal verhält sich dies ganz umgekehrt. Die politischen Einrichtungen und die Verwaltungen verfügen über Budgets, und mit diesen Budgets sollen Projekte umgesetzt werden. Dafür werden Träger gebraucht. In dem Bewusstsein, dass die einen die anderen brauchen, müssten gemeinsame Haltungen dis-

kutiert werden, bei denen es nicht sofort um Regelungen und Richtlinien geht. Vielmehr sind aus meiner Sicht das Nachdenken und das Verständnis für die jeweils andere Lebenswelt wichtig. Bei mehrjährigen Programmen muss es Standard sein, dass es gemeinsame Zwischenevaluationen gibt, bei denen die Zuwendungsempfänger und die Zuwendungsgeber gemeinsam an einem Tisch sitzen und fragen: Was ist daraus geworden? Taugt das was, oder taugt es nichts? - Das setzt voraus, dass die Zuwendungsgeber in den zivilgesellschaftlichen Strukturen nicht nur Fußtruppen sehen. Auf der anderen Seite setzt das aber auch voraus, dass zivilgesellschaftliche Strukturen staatliche Mittel nicht als ihre zentrale oder einzige Finanzierung ansehen und dort, wo dies doch der Fall ist, nachvollziehen, dass es ohne Regelungen und ohne eine Einhegung von Missbrauch nicht gehen kann.

Insofern bin auch ich der Meinung, dass man vieles im Kleinen einfacher machen kann, dass es im Großen aber nur gelingt, wenn der Zeit bzw. dem Umstand Rechnung getragen wird, dass bestimmte Muster, die - wenn wir uns zwei Seiten vorstellen - auf beiden Seiten vorherrschen, nicht mehr aktuell sind.

Das war vielleicht etwas zu allgemein gehalten.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD): Ihre Botschaft ist durchaus klar geworden.

Herr **Dr. Pörksen**: Die viel gescholtene EU-Förderung geht bei Programmen für den Dritten Sektor, wie es oft heißt, ganz anders vor. Die Zeit des Vorlaufs, die Zeit des Designs eines Programms ist dabei die wichtigste Zeit. In dieser Zeit wird intensiv, auch mit unterschiedlichen Gruppen, diskutiert. Dann gibt es das Programm. Es gibt Anträge. Alle Antragsteller werden für eine erste Runde eingeladen, und es wird diskutiert, wie sie zurechtgekommen sind. „Was müssten wir eigentlich ändern?“ Dann gibt es eine engere Auswahl von Trägern, die gefördert werden. In bestimmten Abständen erfolgen Zwischenevaluationen, über die diskutiert wird. Das Team, das das Förderprogramm bearbeitet, ist zu Beginn sehr groß und wird im Projektverlauf abgebaut, bis am Ende nur noch die beiden Personen da sind, die die Verwendungsnachweise prüfen. Die Verwendungsnachweisüberprüfung muss entsprechend grob sein, damit diese beiden Personen das überhaupt schaffen.

Das ist ein anderes Herangehen. Nach meinem Eindruck haben wir hingegen eine andere Linie. Am Anfang wird relativ schnell mit einer Förderrichtlinie geschossen, wobei dann am Ende sehr viel Arbeit darauf verwendet wird, das einzufangen, was man ausgelöst hat.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD): Ich möchte die Gedanken, die Sie formuliert haben, an zwei Stellen ergänzen. Vergessen dürfen wir bei alledem nicht, dass auch die Geldgeber verschiedenen Kontrollmechanismen unterliegen und sich deshalb verschiedene Hindernisse hervortun.

Wer jemals im Rahmen eines Europaprojektes die Nachweispflicht erfüllen musste, weiß, dass das kein Zuckerschlecken ist.

Ich glaube, es ist eine ganze Menge zu tun. Sie haben viele Gedanken vorgetragen, die wir in der Kommission an der einen oder anderen Stelle für uns konkret nacharbeiten müssen. Ich sehe Nicken bei den anderen Kommissionsmitgliedern.

Neben dem Dank, dass Sie sich die Zeit genommen haben, mit uns Ihre Gedanken zu teilen, habe ich eine Bitte. Vielleicht sind Sie, nachdem wir die Dinge haben ein wenig sacken lassen, ein zweites Mal bereit, zu uns zu kommen, wenn wir glauben, mit Ihnen einige Dinge weiter diskutieren zu müssen. Darüber würde sich die Kommission sehr freuen.

Herr **Dr. Pörksen**: Vielen Dank für die freundlichen Worte. Ich wollte noch etwas zum Rechnungshof und zur EU sagen. Auch der Rechnungshof ist über manche Akribie in der Projektförderung verwundert und sagt manches Mal: Das wäre jetzt aber nicht nötig gewesen.

Was die EU-Förderung betrifft, so ist, wenn es um den Europäischen Sozialfonds geht, wichtig zu erkennen, dass die EU-Regelungen in der Regel durch die nationale Umsetzung verengt werden. Im Rahmen des Europäischen Sozialfonds bekommen die Zuwendungsempfänger keine EU-Mittel - es sei denn, ein Zuwendungsempfänger hat direkt mit der EU-Behörde in Brüssel zu tun. Wenn ein Zuwendungsempfänger die Mittel durch Bund oder Land bekommt, erhält er nationale Mittel nach nationalem Recht. Die Bundesrepublik Deutschland refinanziert das nach EU-Recht. Gerade bei der Förderung im Rahmen der Sozialfonds und der Strukturfonds muss man der Frage nachgehen, woher die Verengung kommt. In der Regel entsteht sie durch nationales Recht.

Ich bin gern zu einer zweiten Runde bereit, zumal ein weiterer Teil - zum Thema Gemeinnützigkeit - noch nicht zur Sprache kam. Hierzu könnten wir verabreden, ein Gespräch, sozusagen als Co-Referat zu den Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Unger, zu führen. An einzelnen Punkten schätze ich die Dinge etwas anders ein als er. Die Impulse, die er in die Debatte gegeben hat, schätze ich hoch. Aber bei einigen Punkten wäre es, glaube ich, gut, darüber zu sprechen, damit die Kommission nicht mit bestimmten Formulierungen in offene Messer läuft.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD): Die Botschaft ist wohl angekommen. Vielen Dank, Herr Dr. Pörksen, für Ihre Bereitschaft. Ich freue mich auf eine weitere Begegnung mit Ihnen - virtuell oder real. So weit ist Berlin von Hannover nicht entfernt. Vielleicht lohnt sich ja für Sie mal ein Ausflug nach Hannover. Wir würden uns freuen, Sie hier begrüßen zu dürfen.

\*\*\*