

Engagementstrategie des Bundes | Stellungnahme Verbändebeteiligung

Datum:	09. Juni 2023
Organisation/Verband:	Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung e.V.
Engagementbereich:	Kultur

Thema 1 Klärung der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen in den Freiwilligendiensten

Mit der Novellierung des Jugendfreiwilligendienstegesetzes in 2008 wurde die Funktion der Freiwilligendienste hinsichtlich der sozialen Kompetenz, Persönlichkeitsbildung sowie die Förderung der Bildungs- und Beschäftigungsfähigkeit der Freiwilligen deutlich hervorgehoben. Die Ziele der Freiwilligendienste sind damit zunehmend deckungsgleich mit denen der Jugendhilfe.

Zugleich werden die Freiwilligendienste aus steuerlicher Sicht noch immer als Dienst für die Einsatzstelle gewertet. Ob Freiwilligendienstträger ihre Leistungen umsatzsteuerfrei erbringen dürfen richtet sich ausschließlich nach dem Tätigkeitsfeld der Einsatzstelle und berücksichtigt überhaupt nicht, dass es sich dabei in erster Linie um ein Angebot an junge Menschen handelt.

Erkenntnis: Die Weiterentwicklung der Freiwilligendienste wurde hier im Steuerrecht nicht nachvollzogen. Auch die Verknüpfung der Freiwilligendienste in das System der Jugendhilfe erfolgt zwar zunehmend auf Länderebene in der Praxis, wurde aber gesetzlich ebenfalls noch nicht nachgezeichnet.

1. Empfehlung: Die Aufnahme der Freiwilligendienste in den Katalog der Leistungen der Jugendhilfe (Formulierungsvorschlag: Einfügung eines 7. Aufzählungspunktes in § 2 Abs. 2 SGB VIII: „Freiwilligendienste auf Grundlage des Jugendfreiwilligendienstegesetzes, des Bundesfreiwilligendienstgesetzes (soweit es Freiwillige betrifft, die das 27. Lebensjahr noch nicht vollendet haben) oder der Richtlinie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über den Internationalen Jugendfreiwilligendienst“.

2. Empfehlung: Um auf Dauer eine Förderung zu erhalten, muss ein Träger de jure zusätzlich als Träger der Jugendhilfe nach § 75 SGB VIII anerkannt sein. Unter Qualitätsgesichtspunkten erachten wir diese Voraussetzung für richtig.

3. Empfehlung: Die Aufnahme des JFDG und des BFDG als „besondere Bücher des SGB“ in § 68 SGB I. was eine Klarstellung dahingehend bedeutet, dass sich das Verwaltungshandeln wie in der Jugendhilfe nach dem SGB X und nicht nach dem VwVfG richtet.

Engagementstrategie des Bundes | Stellungnahme Verbändebeteiligung

Datum:	09. Juni 2023
Organisation/Verband:	Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung e.V.
Engagementbereich:	Kultur

Thema 2: Verbesserung der sozialrechtlichen Rahmenbedingungen in den Freiwilligendiensten, und eine bessere Anerkennung von Freiwilligendiensten

Freiwilligendienste wollen ein inklusives Angebot für alle Menschen ab 15 Jahre sein. Etwa 35% der Freiwilligen in den Freiwilligendiensten Kultur und Bildung ziehen für den Freiwilligendienst um. Zu den zentralen Forderungen der Freiwilligen gehört die bessere gesellschaftliche Anerkennung Ihres Engagement.

1. Erkenntnis: Für viele Freiwillige ist ihr kulturelles Engagement neben hoher Motivation aufgrund der mitunter weitgestreuten Kultureinrichtungen mit hohen finanziellen Hürden verbunden.

1. Empfehlung: Freiwilligendienste leisten einen wichtigen Beitrag zur Persönlichkeitsentwicklung, beruflichen Orientierung und Berufsfähigkeit junger Menschen. Bei einer Entscheidung über Wohngeldansprüche sollte ein Freiwilligendienst als „nicht nur vorübergehende Abwesenheit“ anerkannt werden, so dass bei einer eigenen Wohnung in der Regel ein einheitlicher Anspruch auf Wohngeld besteht. Bei der Beantragung von Bürgergeld während des Dienstes sollte der Umzug für den Freiwilligendienst nicht als genehmigungspflichtig gelten und das Bürgergeld entsprechend ungekürzt gewährt werden, einschl. Übernahme der Unterkunftskosten. Freiwillige, die in einem eigenen Haushalt leben, sind vom Rundfunkbeitrag zu befreien.

2. Erkenntnis: Zugänglichkeit wird durch eine gerechte Anerkennungskultur befördert. Aktuell werden Freiwillige, die Bürgergeld beziehen oder in Bedarfsgemeinschaften leben, unterschiedlich behandelt.

2. Empfehlung: Der Freibetrag für die Nicht-Anrechnung des Taschengeldes im Freiwilligendienst sollte für alle Alters- und Statusgruppen gleich geregelt sein, um nicht Freiwillige unterschiedlicher „Klassen“ zu schaffen. Wir empfehlen einen einheitlichen Freibetrag für das Taschengeld, entsprechend der Minijobgrenze, für Empfänger*innen von Sozialleistungen nach SGB II und SGB XII und unabhängig ihres Alters.

3.. Erkenntnis: Durch kostenfreie oder zumindest deutlich vergünstigte Tickets für Bus und Bahn erhalte das gesellschaftliche Engagement der Freiwilligen Wertschätzung und Anerkennung.

Engagementstrategie des Bundes | Stellungnahme Verbändebeteiligung

3. Empfehlung: Wir empfehlen die Einführung eines für Freiwillige kostenlosen bundesweiten 365Euro-Ticket im Nahverkehr mit einer Laufzeit von 12 Monaten.

Freiwilligendienste in der Kultur werden im zu geringen Maße von Menschen mit Behinderungen absolviert. Grund hierfür ist unter anderem die fehlende Anwendbarkeit des Bundesteilhabegesetz.

4. Erkenntnis: Durch eine bessere Anerkennung der Freiwilligendienste als förderfähige Maßnahme ließe sich die Attraktivität von kulturellen Freiwilligendiensten für Menschen mit einer Behinderung steigern.

4. Empfehlung: Aufnahme der Freiwilligendienste in den Katalog der förderfähigen Maßnahmen zur besseren beruflichen, schulischen und gesellschaftlichen Integration von Menschen mit Behinderungen im Sinne des Bundesteilhabegesetz.

Datum:	09. Juni 2023
Organisation/Verband:	Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung e.V.
Engagementbereich:	Kultur

Thema 3: Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen ehrenamtlichen Engagements, hier im Zuwendungsrecht

3.1. Verzicht auf Eigenmittel bei ehrenamtlichen Projekten

Es ist richtig, dass der Bund einen angemessenen Eigenanteil des Zuwendungsempfängers bei der Unterstützung von Projekten durch Zuwendungen erwartet. In der Praxis des Bundes fällt - gerade im Unterschied zu den Ländern- auf, dass eine Vollfinanzierung nahezu nie vorkommt und selbst bei rein ehrenamtlichen Projekten Eigenanteile von 10-25% verlangt werden. Dies führt zum Ausschluss ehrenamtlicher Initiativen, da nur große grundfinanzierte Vereine und Verbände in der Lage sind, solche Eigenanteile aufzubringen oder in der Form von Drittmitteln einzuwerben. Der Bund verhindert dadurch unnötig die Nutzung des ehrenamtlichen Potentials, das gerade kleine Antragsteller mitbringen. Das Programm „Kultur macht stark“ des BMBF ist die Positivausnahme, die zeigt, in welcher Breite neue Trägerstrukturen im Falle einer Vollfinanzierung erreicht werden können.

Die Umrechnung von ehrenamtlich geleisteten Stunden in Geldwerte, um diese dann fiktiv als Eigenanteil zu berücksichtigen, halten wir für keinen sinnvollen Weg zur Lösung dieser Problematik, auch wenn viele Bundesländer bereits solche Wege eingeschlagen sind. Ein solches Vorgehen ist für Unerfahrene schwer zu verstehen und durch die Führung von Stundenlisten von Ehrenamtlichen extrem bürokratisch, zumal genau diese Listen im Nachhinein durch die Zuwendungsgeber ohnehin nicht zu überprüfen sind (außer auf formale Korrektheit).

Die Voraussetzungen einer Vollfinanzierung (d.h. der Verzicht auf Eigen- und Drittmittel) sind im Zuwendungsrecht des Bundes nur sehr allgemein geregelt. Konkret bestimmt Nr. 2.4 der VV zu § 44 BHO: „Eine Zuwendung darf ausnahmsweise zur Vollfinanzierung bewilligt werden, wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund möglich ist. Eine Vollfinanzierung kommt in der Regel nicht in Betracht, wenn der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zuwendungszwecks insbesondere ein wirtschaftliches Interesse hat.“

Engagementstrategie des Bundes | Stellungnahme Verbändebeteiligung

Ein solches wirtschaftliches Interesse liegt im gemeinnützigen Bereich nie vor. Dennoch führt das nicht dazu, dass in solchen Fällen eine Vollfinanzierung bewilligt wird.

Empfehlung: Wir schlagen vor, eine konkrete Bestimmung in die VV zu § 44 BHO aufzunehmen, die die Vollfinanzierung in geeigneten Fällen ermöglicht.

Formulierungsbeispiel: „Eine Zuwendung soll als Vollfinanzierung bewilligt werden, wenn das Vorhaben vorrangig nicht wirtschaftlichen Interessen des Zuwendungsempfängers oder Dritten dient und der Zuwendungsempfänger bereits angemessene, unbare Eigenleistungen wie z.B. eine grundlegende Infrastruktur für die Projektdurchführung oder ehrenamtliche Leistungen erbringt.“

3.2 Konkrete Erleichterungen in der Zuwendungspraxis verankern

Das Zuwendungsrecht des Bundes, das vornehmlich in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO geregelt ist, unterscheidet nicht grundlegend zwischen Klein- und Großprojekten oder zwischen der Förderung der Wirtschaft und gemeinnützigen Initiativen.

Zuwendungsgeber stehen zugleich unter erhöhter Beobachtung und tun sich nach wie vor schwer damit, konkrete Erleichterungen in Förderrichtlinien, die sich an ehrenamtliche oder gemeinnützige Initiativen richten, vorzusehen, auch wenn dies im Prinzip durch entsprechende Öffnungsklauseln (z.B. für Fälle geringer finanzieller Bedeutung) bereits heute möglich wären.

Empfehlung: Wir schlagen vor, die Verwaltungsvorschriften um einen konkreten Katalog möglicher Vereinfachungen zu ergänzen, aus denen Bewilligungsbehörden auswählen können, um bürgerschaftliches Engagement zu berücksichtigen. Eine entsprechender Katalog besteht bereits in Schleswig-Holstein (Anlage 4 der VV-Dritte zu § 44 LHO, siehe unter

https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/H/haushalt_landeshaushalt/Downloads/HHRecht/VVDrittezu44LHO.pdf?__blob=publicationFile&v=2 – PDF-Seite 20)

3.3. Einführung einer Gemeinkostenpauschale bei Zuwendungen

Es ist ein offenes Geheimnis, dass selbst im Falle einer Vollfinanzierung Ausgaben in erheblichen Umfang anfallen, die notwendig sind, aber aus haushaltsrechtlichen Gründen

oder der engen Sichtweise von Bewilligungsbehörden nicht zu Lasten der Zuwendung abgerechnet werden können. Dies betrifft z.B. sämtliche Verwaltungskosten, aber auch die üblichen Gemeinkosten wie z.B. Leitungskosten, Barrierefreiheit, Datenschutz, digitale Infrastruktur oder Büromaterial.

Die Digitalisierung führt dazu, dass sich sächliche Verwaltungsausgaben reduzieren, aber Gemeinkosten steigen. Auch ehrenamtliche Träger müssen immer mehr Ausgaben in Softwarelösungen und in Beratung investieren, um eine langfristig nutzbare digitale Infrastruktur zu schaffen und die unzähligen Vorschriften im Bereich Datenschutz, Behindertengleichstellung oder Barrierefreiheit zu erfüllen. Bei diesen Ausgaben handelt es sich in der Regel nicht um direkte Projektkosten, sodass sie nicht zu Lasten von Zuwendungen abgerechnet werden können. Sie fallen aber unzweifelhaft an und sind in den letzten Jahren enorm gestiegen.

Nr. 2.3.1 der VV zu § 44 BHO sieht zwar grundsätzlich die Pauschalierung von Ausgaben vor, wenn „einzelne Ausgaben nur mit erheblichem Aufwand genau festgestellt und belegt werden können“. In der Praxis ist die Auslegung dieser Vorschrift sehr umstritten und findet nur selten Anwendung.

Für den Bereich der Wissenschaftsförderung hat das BMBF eine Projektpauschale von 20% der direkten Projektausgaben eingeführt, die Hochschulen ohne weiteren Nachweis erhalten, um ihre Grundstruktur zu finanzieren. In anderen Förderbereichen fehlen solche einheitlichen Regelungen über Förderrichtlinien hinweg.

Wir schlagen daher vor, in den VV zur BHO eine Regelung aufzunehmen, dass bei gemeinnützigen Projekten grundsätzlich immer eine „Projektpauschale“ in Höhe von mindestens 10% angesetzt werden kann. Dies schafft einerseits eine einheitliche Regelung über alle Förderbereiche hinweg. Zugleich ermöglicht es Bewilligungsbehörden, auch weiterhin höhere Projektpauschalen vorzusehen, wenn dies wie in der Wissenschaftsförderung notwendig erscheint.

3.4. Abschaffung des Abrufverfahrens als Regelverfahren

Bis vor wenigen Jahren hat der Bund – so wie alle Bundesländer – bei der Durchführung von Zuwendungen Vorschüsse für jeweils zwei Monate ausgezahlt. Während einige Länder die Vorschusszeiträume auf der Ebene von Förderrichtlinien zunehmend verlängert haben, hat

Engagementstrategie des Bundes | Stellungnahme Verbändebeteiligung

der Bund sich in der absoluten Niedrigzinsphase entschieden, auf Vorschüsse im Regelfall zu verzichten und nur einen taggenauen Abruf zu ermöglichen (Abrufverfahren) – und die Vorschussmöglichkeit als Ausnahme zu regeln (Anforderungsverfahren), dann allerdings nur noch mit einer Frist von sechs Wochen. Die gesetzlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat das BMF nicht durchgeführt. Externe Studien bescheinigen dem neuen Regelverfahren wie auch der verkürzten Vorschussfrist extreme Bürokratiekosten, die in keinem Verhältnis stehen. Der Bund hat diesen Alleingang auch mit den Ländern nicht abgestimmt. Die wiederum haben sich geschlossen entschieden, sich der Rechtsänderung nicht anzuschließen.

Es sind keine Ressorts bekannt, die tatsächlich – entsprechend der Rechtslage – das Abrufverfahren flächendeckend eingeführt haben. Es führt weiterhin ein Schattendasein, da es nicht praxistauglich ist. Es erfordert eine Vorfinanzierung, die gemeinnützige Träger in diesem Umfang nicht leisten können. Und es ist zu bürokratisch als dass Zuwendungsempfänger in der Wirtschaft darauf einlassen würden. Der einzige Vorteil des Abrufverfahrens, nämlich die Auszahlung der abgerufenen Mittel innerhalb eines Tages, haben die meisten Ressorts dadurch verhindert, dass sie als neues Verfahren ein „mittelbares Abrufverfahren“ ohne jede Regelung eingeführt haben, dass die Nachteile beider Verfahren kombiniert: Mittel dürfen nur noch taggenau abgerufen werden, werden jedoch erst nach ein bis zwei Wochen ausgezahlt. Projekte im Dezember sind damit auch nicht mehr möglich, weil die Bundeskasse dann bereits Kassenschluss hat. Es ist offenkundig, dass diese Neuregelung keine Probleme löst und nur zu mehr Bürokratie führt.

Wir schlagen daher die Rückkehr zum Anforderungsverfahren als Regelverfahren vor. Mit einer Mittelverwendungsfrist von zwei Wochen. Wie bei den Ländern.

3.5. Abschaffung der Schriftform für Anträge

Nr. 3.1 der VV zu § 44 BHO enthält folgende Regelung: „Für die Bewilligung einer Zuwendung bedarf es grundsätzlich eines schriftlichen Antrags.“ Auch wenn ein schriftlicher Antrag im Verwaltungsrecht – anders als bei der gesetzlichen Schriftform im Zivilrecht – nicht bedeutet, dass der Antrag eigenhändig unterschrieben werden und im Original vorgelegt werden muss, verlangen das mit Verweis auf diese Vorschrift die Mehrheit der Bewilligungsbehörden des Bundes. Einige wenige akzeptieren auch qualifizierte elektronische Signaturen, wenn auch das für Ehrenamtliche keine praktische Relevanz hat.

Engagementstrategie des Bundes | Stellungnahme Verbändebeteiligung

Die in der Praxis geforderte Schriftform verzögert die Antragsbearbeitung und entspricht auch nicht der Arbeitspraxis in Bewilligungsbehörden. Zudem werden Antragsfristen mitunter durch Postlaufzeiten versäumt oder Unterlagen gehen auf dem Postweg verloren. Zudem verursacht die Schriftform Bürokratiekosten in der öffentlichen Verwaltung, weil dort nach Eingang der Unterlagen zunächst überprüft werden muss, ob die per Post eingereichte Fassung dem Antragsstand entspricht, der zuvor in der Regel schon per E-Mail im Rahmen der Antragsberatung ausgetauscht wurde.

Empfehlung: Wir empfehlen, hier zur Klarstellung nur von der „Textform“ zu sprechen. Die Bewilligungsbehörden werden in der Praxis ohnehin konkrete Antragsformate vorgeben. Es erleichtert aber die Umstellung auf digitale Antragsformulare oder die Übermittlung von Unterlagen per E-Mail. Dies betrifft nicht nur Erstanträge, sondern auch Korrekturen und Änderungsanträge.

Datum:	09. Juni 2023
Organisation/Verband:	Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung e.V.
Engagementbereich:	Kultur

Thema 4: Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen im Ehrenamt, hier Vereinfachung im Steuerrecht

Künstlersozialabgabenfreiheit für die Ehrenamtszuschale

Gemäß § 25 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 KSVG sind „steuerfreie Aufwandsentschädigungen und die in § 3 Nr. 26 des Einkommensteuergesetzes genannten steuerfreien Einnahmen“ von der Bemessungsgrundlage für die Künstlersozialabgabe ausgenommen. Diese Ausnahmvorschrift wurde im Jahr 2001 auf Empfehlung des Bundestagsausschusses für Kultur und Medien ins Gesetz aufgenommen und sollte die allgemeine Sozialversicherungsfreiheit dieser Beträge in die Künstlersozialversicherung übernehmen (siehe Erläuterung, auf Seite 20: <https://dserver.bundestag.de/btd/14/057/1405792.pdf>).

Dazu wurde der Wortlaut aus dem SGB IV übernommen (§ 14 Abs. 1 S. 3 SGB VI in der damaligen Fassung, seit 2015 wortgleich nach § 1 Abs. 1 S.1 Nr. 16 SvEV überführt).

Ab dem 01.01.2008 wurden neben der sogenannten Übungsleitungszuschale nach § 3 Nr. 26 EStG zusätzlich auch eine sogenannte Ehrenamtszuschale nach § 3 Nr. 26a EStG eingeführt. Dabei handelt es sich dem Wortlaut nach – wie auch die Übungsleitungszuschale – nicht um eine Aufwandsentschädigung, sondern um eine „steuerfreie Einnahme“, weshalb seinerzeit das SGB VI an genannter Stelle entsprechend geändert und die Ehrenamtszuschale aufgenommen wurde. Beim KSVG wurde dies unterlassen – dort wird bis heute nur § 3 Nr. 26 EStG und nicht § 3 Nr. 26a EStG erwähnt. Die Künstlersozialkasse setzt dies auch im engen Wortsinn der Vorschrift durch und vertritt z.B. in ihrer Informationsschrift Nr. 23 seit jeher die Rechtsauffassung, dass die Ehrenamtszuschale zur Bemessungsgrundlage zählen würde.

Diese Rechtslage ist vielen ehrenamtlich organisierten Vereinen nicht bekannt, weshalb allein durch die falsche Auswahl der Steuerbefreiung (§ 3 Nr. 26a EStG statt § 3 Nr. 26 EStG) es zu Nachforderungen der Künstlersozialversicherung kommt, obwohl in vielen Fällen beide Gestaltungen möglich gewesen wären.

Empfehlung: Aufnahme von § 3 Nr. 26a EStG in den Katalog des KSVG.