



Sprecher:innen

Friederike von Bünau

Bundesverband Deutscher Stiftungen

Michaela Röhrbein

Deutscher Olympischer Sportbund

Jan Wenzel

VENRO – Verband Entwicklungspolitik
und Humanitäre Hilfe deutscher
Nichtregierungsorganisationen

Arbeitspapier:

Vorschläge zur Vereinfachung und Modernisierung des Zuwendungs- und Haushaltstrechts (Bund)

30. Oktober 2025

Themen des Papiers:

- A. Ziele
 - B. Wege zur Vereinfachung des Zuwendungs- und Haushaltstrechtes
 - a. Förderung flexibilisiert
 - b. Verwaltung vereinfacht
 - c. Prozesse verbessert
 - C. Partnerschaftliche Förderpraxis
-

A. Ziele

Der gemeinnützige Sektor hat in den letzten Jahren eine ständig komplexer werdende Regulierung erlebt. Verwaltungsaufgaben, Melde- und Registerpflichten und persönliche Haftungsrisiken nehmen immer mehr zu. Die Folge: Die Bereitschaft, sich zu engagieren, sinkt. Die Besetzung von Leitungspositionen wird wegen zunehmender Haftungsrisiken immer schwieriger. Damit sich Engagierte und gemeinnützige Organisationen für unsere Gesellschaft einsetzen, benötigen sie verlässliche, rechtssichere Rahmenbedingungen und motivierende Engagementstrukturen. Ein zeitgemäßes **Haushalt- und Zuwendungsrecht** ist hierfür eine der grundlegenden Voraussetzungen.

Der **Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD** vom 5. Mai 2025 formuliert für die Legislaturperiode Aufträge für die Bürokratieentlastung für gemeinnützige Organisationen und ehrenamtlich Engagierte z. B.:

- „Wir werden das Zuwendungsrecht verschlanken und vereinheitlichen.“
(Zeile 1646)
 - „Antrags- und Nachweisverfahren werden wir vereinfachen und Antragsforderungen möglichst durch Pauschalen ersetzen. [...] Die Entscheidungen über Förderzusagen werden wir beschleunigen.“ (Zeile 1980 - 1983)
-

Geschäftsstelle
c/o ZivIZ im Stifterverband
Pariser Platz 6 · 10117 Berlin
www.buendnis-gemeinnuetzigkeit.org

Dorothee Baldenhofer · Referentin
d.baldenhofer@venro.org
T +49 (0)155 60 80 96 28

Karoline Hufeisen · Assistentin
bfg@stifterverband.de
T +49 (0)30 32 29 82-548

Das Bündnis für Gemeinnützigkeit wird getragen von:

Bundesverband Deutscher Stiftungen · Deutscher Bundesjugendring · Deutscher Fundraising Verband · Deutscher Kulturrat · Deutscher Naturschutzzring · Deutscher Olympischer Sportbund · Deutscher Spenderrat · Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft · VENRO – Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen

- „Wir bringen ein umfassendes Bürokratierückbaugesetz für Vereine und ehrenamtliches Engagement auf den Weg. Die Gemeinnützigkeitsprüfung für kleine Vereine werden wir vereinfachen und Sachspenden an gemeinnützige Organisationen möglichst weitgehend von der Mehrwertsteuer befreien. Wir sorgen dafür, dass ehrenamtliches Engagement Freude bereitet und mehr Anerkennung erfährt. Daher schaffen wir einen „Zukunfts- pakt Ehrenamt“. Wir werden die Ehrenamts- und Übungsleiterpauschale erhöhen. Wir erhöhen ebenso die Freigrenze für den ehrenamtlichen sowie wirtschaftlichen Geschäfts- und Zweckbetrieb, vereinfachen das Datenschutz-, Gemeinnützigkeits-, Vereins- und Zuwendungsrecht und verbessern das Haftungsprivileg.“ (Zeile 1979 bis 1993)

Auch die **Initiative für einen handlungsfähigen Staat** formuliert unter anderem: „Ein handlungsfähiger Staat begegnet Bürgerinnen und Bürgern [...] mit einem Vertrauensvorschuss.“ Er könne „mehr Vertrauen wagen“ und „spürbare Entlastung von Berichts- und Nachweispflichten [und] verstärkte Pauschalierungen“ umsetzen (Jäkel et al. 2025).

Das **Bündnis für Gemeinnützigkeit** (BfG) hat im November 2024 in seinen [Forderungen zur Bundestagswahl 2025](#) dazu folgendes formuliert: „Die Fördermittelvergabe wird für gemeinnützige Organisationen und die ehrenamtlich Engagierten konsequent flexibilisiert – zum Beispiel durch die entsprechende Anpassung des Zuwendungsrechts, insbesondere der Bundeshaushaltsordnung und der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung. Die Förderrichtlinien und Rechtsnormen sollen für Bund und Länder größtmöglich vereinheitlicht und Engagementtauglichkeit und -praktikabilität verstärkt werden.“

Im nachfolgenden Papier hat das BfG konkrete Lösungsvorschläge für Vereinfachungen und Modernisierungen im Zuwendungs- und Haushaltsrecht auf der Bundesebene zusammengetragen, die größtenteils auch in den Ländern angewendet werden können bzw. dort zum Teil bereits Praxis sind. Dass die nachfolgend aufgeführten Lösungsvorschläge umsetzbar sind, zeigen die zugeordneten Beispiele aus EU-, Bundes- und Länderebene.

Wir regen damit an,

- Reformen der relevanten Rechtsnormen umzusetzen und diese zwischen Bund und Ländern auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen
- eine allgemeine Förderrichtlinie für den Bund zu erarbeiten

Das nachfolgende Papier sehen wir als Diskussionsgrundlage aus zivilgesellschaftlicher Perspektive, um gemeinsam mit Politik und Verwaltung rechtliche Lösungswege und eine partnerschaftliche Förderpraxis zu entwickeln.

B. Wege zur Vereinfachung des Zuwendungs- und Haushaltsrechtes

Die aufgeführten Lösungsvorschläge gelten auch – soweit möglich – im Zuwendungs- und Vergaberecht für die Förderung von Projekten im Ausland/in Drittländern.

Förderung flexibilisiert

1. Festbetragsfinanzierung wird prioritär gewährt

Lösungsvorschlag: Die Festbetragsfinanzierung ist die prioritäre Finanzierungsform. Insbesondere bei kleineren Förderprojekten bis zur Höhe von 300.000 Euro wird sie gewährt. Dadurch werden – im Vergleich zu anderen Finanzierungsformen – verwaltungsärmere Abläufe ermöglicht. Außerdem erhöht sich durch die Festbetragsfinanzierung die Bereitschaft des Zuwendungsempfängers, zusätzliche Mittel einzuwerben, wenn diese nicht auf die Zuwendung angerechnet werden. Gleichwohl reduziert sich der Zuwendungsbetrag, anteilig bei mehreren Fördermittelgebern, wenn die Gesamtausgaben des geförderten Projektes unter die bewilligte Fördersumme sinken.

Aktuelle Beispiele:

Landesrecht:

Schleswig-Holstein sieht eine pauschalierte Festbetragsfinanzierung für Projektförderung von derzeit 50.000 Euro, demnächst bis zu 100.000 Euro vor ([Anlage 3 zu VV Nr. 13.1](#), Nr. 1 zu VV 2.2.1).

2. Überjährige Projektlaufzeiten werden ermöglicht

Lösungsvorschlag: Für mehrjährige Projekte werden Flexibilitäten zur Übertragung von Haushaltsmitteln auf Folgejahre geschaffen, z.B. indem der Gesamtfinanzierungsplan als verbindlich erklärt wird.

Um die Nachhaltigkeit zu stärken, ist es möglich Projektlaufzeiten auf mindestens fünf Jahre anzusetzen, auf die der Gesamtfinanzierungsbetrag durch den Mittelempfänger eigenverantwortlich verteilt wird. Dazu können verstärkt Verpflichtungsermächtigungen genutzt werden.

Bei Folgeprojekten werden Möglichkeiten geschaffen, Restmittel aus einem vorangegangenen Projekt auf ein Folgeprojekt zu übertragen.

Aktuelle Beispiele:

Fördermittelgeber Bund:

u.a. AllerLand: fester Gesamtfinanzierungsbetrag über sechs Jahre.

Fördermittelgeber Länder:

Kulturstiftung der Länder: Übertragung auf Folgejahr.

Fördermittelgeber EU/Bund:

div. ESF+/Bund-Förderprogramme, z. B. Wandel der Arbeit.

3. Für Kofinanzierung werden alle Möglichkeiten genutzt

- a) Ehrenamtliche Tätigkeit wird entsprechend Qualifikation als Eigenmittel anerkannt

Lösungsvorschlag: Der Einsatz von Ehrenamtlichen wird für alle in Frage kommenden Förderbereiche als Eigenmittel des Zuwendungsempfängers anerkannt. Die Berücksichtigung von ehrenamtlicher Tätigkeit als Eigenmittel ist realistisch zu bemessen. Dies kann in Form von einheitlichen Pauschalen erfolgen.

Die vorgeschlagene Regelung fördert die Zielsetzung der Bundesregierung, dafür zu „sorgen, dass ehrenamtliches Engagement Freude bereitet und mehr Anerkennung erfährt“ (vgl. [Koalitionsvertrag](#), Zeile 1985 ff. und Zeile 3771 ff.).

Die Anerkennung ehrenamtlicher Leistungen im Kosten- und Finanzierungsplan soll unabhängig von der steuerlichen Betrachtung (Zuwendungsbestätigung) sein.

Aktuelle Beispiele:

EU-Recht:

Freiwilligenarbeit wird als Form der Kofinanzierung zugelassen (Artikel 190 [EU-Finanzverordnung \(EU\) Nr. 2018/1046](#)).

Bundesrecht:

[Fördergrundsätze der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien](#) zu Einzelfallentscheidungen.

Landesrecht:

Sachsen-Anhalt: Anerkennung von Eigenarbeitsleistungen als zuwendungsfähige Ausgaben; Möglichkeit, die Arbeitsleistung mit bis zu 70 % der marktüblichen Entlohnung zu bewerten (Abschnitt 4 Nr. 2. c) und 3. c) [Zuwendungsrechtsergänzungserlass](#)).

Daneben lassen weitere Bundesländer die Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements als Eigenmittel auf der Einnahmeseite oder als fiktive Ausgabe auf der Ausgabenseite zu.

b) Mittel aus anderen Projekten werden als Drittmittel bzw. Eigenmittel anerkannt

Lösungsvorschlag: Mittel aus anderen Projekten werden als Drittmittel oder anstatt von Eigenmitteln anerkannt, wenn sie im Finanzierungsplan dargestellt werden und eindeutig definierte Leistungen dem Zweck der bewilligten Maßnahme entsprechen (keine Doppelfinanzierung). Dies ist ohne vorherige Bewilligung möglich. Prinzipiell werden Drittmittel auch als Eigenmittel anerkannt.

Aktuelle Beispiele:

Fördermittelgeber Bund:

Anerkennung von Eigenarbeitsleistungen als zuwendungsfähige Ausgaben: z. B. DSEE, BKM.

c) Spenden verkürzen nicht die Zuwendung

Lösungsvorschlag: Die jüngst erfolgte Änderung in § 8 Absatz 4 Bundeshaushaltsgesetz 2024 wird erweitert, so dass neue Deckungsmittel zu keiner Ermäßigung der Zuwendung führen (bisher: Ermäßigung der Zuwendung 30 Prozent dieser neu hinzugetretenen Deckungsmittel, soweit sie für den Zuwendungszweck verwendet werden). Dadurch wird das Engagement des Spenders entsprechend der Zielrichtung seiner Spende angemessen honoriert und Anreize für die Einwerbung von Spenden geschaffen.

4. Rücklagenbildung und Rückstellungen werden erleichtert

- a) Verbot der Rücklagenbildung bei institutioneller Förderung wird aufgehoben und Rückstellungen werden generell ermöglicht

Lösungsvorschlag: Die Nr. 1.8 ANBest-I ([Anlage 1 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO](#)), die bei der institutionellen Förderung ein pauschales Verbot der Rücklagenbildung vorsieht und die Bildung von Rückstellungen nur zulässt, soweit sie gesetzlich vorgeschrieben sind, wird gestrichen. Dies minimiert Risiken für die Geschäftsführung von gemeinnützigen Organisationen, auch da sie im Gegensatz zum Staat insolvenzfähig sind. Insbesondere ist eine Betriebsmittelrücklage für fast jeden Zuwendungsnehmer unverzichtbar. Im Wege einer Harmonisierung von Regelungen werden zukünftig Rücklagen dem Grunde und der Höhe nach auf Basis der steuerrechtlichen Vorschriften der Abgabenordnung als zuwendungsfähig eingestuft, denn diese Vorschriften lassen im Rahmen der Anerkennung der Gemeinnützigkeit die Bildung von Rücklagen – in eingeschränktem Umfang – zu.

Aktuelle Beispiele:

Landesrecht:

Baden-Württemberg und Hamburg verzichten für die institutionelle Förderung auf Ebene der ANBest-I auf ein Verbot der Rücklagenbildung ([Anlage 1 zu Nummer 5.1 VV zu § 44 LHO](#) (Baden-Württemberg); [Anlage 1 zu VV zu § 46 LHO](#) (Hamburg)).

Baden-Württemberg verzichtet auch auf Regelungen zur Bildung von Rückstellungen.

Nordrhein-Westfalen lässt bei der institutionellen Förderung die Bildung einer Betriebsmittelreserve zum Jahresende in Höhe von 2/12 des jährlichen Zuwendungsbetrags des Landes zu, wenn die Förderung im Folgejahr weiter besteht (Nr. 1.9, Nr. 1.7 ANBest-I [Anlage 1 zu Nummer 5.1. VV zu § 44 LHO](#)).

b) Restmittel aus Projektförderungen werden auf Folgeprojekte übertragen

Bei Projektfinanzierungen können für Projekte bei gleichen Fördermittelgebern Restmittel aus vorangegangenen Projekten in eine entsprechend definierte Projektrücklage eingesetzt werden (siehe oben).

Verwaltung vereinfacht

5. Pauschalen werden im Ausgabenplan eingesetzt

- a) Gemeinkostenpauschale wird etabliert und vereinheitlicht

Lösungsvorschlag: Gemeinkosten werden bei der Bemessung der zuwendungsfähigen Kosten angemessen, einheitlich und ohne Einzelnachweis als Pauschale i. H. v. 20 % auf die übrigen Gesamtkosten anerkannt. Die Gemeinkosten umfassen Kosten für Geschäftsführung und Verwaltung, Steuer- und Rechtswesen, Buchhaltung, Personalwesen, Beschaffungswesen, notwendige Öffentlichkeitsarbeit zur Erwirtschaftung des Eigenanteils, Raummieter, Büroausstattung, Verbrauchsmaterialien sowie für die Erstellung des Jahresabschlusses, Mitgliedschaften, Versicherungen (einschl. der D&O) sowie sonstige Overheadkosten. Bis zur Höhe von 20 % kann der Zuwendungsempfänger die Pauschale auch selbst bestimmen und einzelne Kostenpositionen gesondert in den Sachkosten berücksichtigen.

Durch diese Regelung werden personelle und finanzielle Kapazitäten für Verwaltungsaufwände eingespart. Außerdem verhindert sie, dass insbesondere rein projektfinanzierte Zuwendungsnehmer ihre indirekten Kosten selbst tragen müssen wie beispielsweise bei der Bürorummiete, da die tatsächlichen Nebenkosten erst ein bis zwei Jahre nach dem Verwendungszeitraum vom Vermieter abgerechnet werden.

Aktuelle Beispiele:

Europarecht:

Mitgliedstaaten können vermehrt auf vereinfachte Kostenoptionen zurückgreifen: obligatorische Nutzung vereinfachter Kostenoptionen bei Förderung von Vorhaben mit Gesamtkosten bis zu 200.000 EUR aus dem EFRE, dem ESF+, dem JTF, dem AMIF, dem ISF und dem BMVI in Form von Kosten je Einheit, Pauschalbeträgen oder Pauschalfinanzierungen.

Zur erleichterten Nutzung der vereinfachten Kostenoptionen können die indirekten Kosten eines Vorhabens über Pauschalsätze gedeckt werden: bis zu 7 % der förderfähigen direkten Kosten oder bis zu 15 % der förderfähigen direkten Personalkosten, ohne dass der Mitgliedsstaat eine Berechnung anstellen muss und bis zu 25 % der förderfähigen direkten Kosten, sofern ein Mitgliedstaat den Pauschalsatz selbst nach Artikel 53 Absatz 3 Buchstabe a [der vorliegenden VO] anhand einer fairen, ausgewogenen und überprüfbareren Berechnungsmethode berechnet (Erwägungsgrund 42 i.V.m. Artikel 53 Abs. 2f. und Artikel 54 [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#)).

Landesrecht:

Sachsen-Anhalt: Indirekte Ausgaben werden anteilig anerkannt, wenn sie aufgrund einer nachvollziehbaren oder allgemein anerkannten Berechnungsmethode ermittelt wurden, nicht aus anderen öffentlichen Mitteln finanziert werden und tatsächliche kassenwirksame Zahlungsvorgänge zugrunde liegen (Abschnitt 7, Nr. 1.7 [Zuwendungsrechtsergänzungserlass](#)). In Niedersachsen ist dies geplant.

Bremen: Gemeinkostenpauschale deckt für rein projektfinanzierte Träger, sofern in Förderrichtlinie festgelegt, bis zu 15% der Ausgaben für das hauptamtliche Projektpersonal oder bis zu 25% aller direkten Ausgaben auf Basis einer fundierten Kalkulation (Nr. 2.4.1. [VV zu § 44 LHO](#)).

Fördermittelgeber Bund:

Verwaltungskostenpauschale neben der Möglichkeit, Sachkosten und andere direkte Kosten abzurechnen und ohne Verwendungsnachweise für Verwaltungskosten: DSEE ([Nr. 1.6. Förderleitfaden DSEE-Bildungsturbo](#)); BMZ (Teil 1 Nr. 6.12 i.V.m. Nr. 6.1 bis 6.11, insbesondere 6.5 [Richtlinie für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger \(PT\), Kapitel 2302 Titel 687 76](#)).

Sachkostenpauschale i.H.v. pauschal 20 % der zuwendungsfähigen Bruttopersonalkosten: Bundesförderung der Krebsberatung durch den GKV-Spitzenverband (§ 65e SGB V, § 7 Absatz 5 [Fördergrundsätze](#)).

b) Ausgabepositionen werden möglichst umfassend pauschaliert

Alternativ bzw. über Gemeinkosten hinaus wird weitmöglichst auf vereinfachte Kostenpositionen zurückgegriffen, um die verwaltungsintensive Erbringung und Prüfung von Einzelnachweisen zu vermeiden (so bspw. auf ausgewählte Ausgabenpositionen oder geclustert nach Zuwendungszwecken). Die einheitliche Anwendung und Herleitung von Pauschalen erfolgen durch Koordination von gemeinnützigen Organisationen, Experten, Politik und Verwaltung.

Aktuelle Beispiele:

Europarecht:

Siehe Gemeinkostenpauschale; obligatorische Nutzung vereinfachter Kostenoptionen bei Förderung von Vorhaben mit Gesamtkosten bis zu 200.000 EUR aus dem EFRE, dem ESF+, dem JTF, dem AMIF, dem ISF und dem BMVI in Form von Kosten je Einheit, Pauschalbeträgen oder Pauschalfinanzierungen. Auch Pauschalsätze für direkte Personalkosten und andere förderfähige Kosten (Gehälter/Löhne und Unterstützungsgelder für Teilnehmer eines Vorhabens) können nach Methoden des EU-Rechts oder nach von den Mitgliedstaaten selbst entwickelten Methoden berechnet werden (Artikel 55 f. [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#)).

Bei Erasmus+ (Kooperationsprojekte) wurden zum Beispiel in der EU-Förderperiode 2014-2020 vereinfachte Kostenoptionen bis 400.000 EUR eingesetzt (u. a. für Personalkosten), mittlerweile (EU-Förderperiode 2021-2027) wurde die Kalkulation noch weiter vereinfacht (Pauschale Projektfinanzierung von 125.000 EUR, 250.000 EUR oder 400.000 Euro).

Landesrecht:

Thüringen: Zuwendungen werden in Clustern vergeben, innerhalb derer bis zu einer bestimmten Höhe Ausgaben getätigt werden dürfen (nach Clustern wie: Veranstaltungen, Nachwuchsgewinnung, Würdigung von Engagement, Weiterbildung). ([Förderrichtlinie Zuwendungen zur Stärkung des bürgerschaftlichen und ehrenamtlichen Engagements im Freistaat Thüringen - FöRi ZEETH](#)).

Sachsen: Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen (Standardeinheitskosten, Pauschalsätze) bei der Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben orientiert an den Leitlinien der Europäischen Union (Nr. 2.3 ff. [VV zu § 44 LHO](#)). In Niedersachsen ist dies geplant.

6. Abrechnung der Reisekosten wird angepasst

Lösungsvorschlag: Die Ausgaben für Hotel werden im Bundesreisekostengesetz entsprechend der Marktsituation angepasst.

7. Besserstellungsverbot wird flexibilisiert

Lösungsvorschlag: Das Besserstellungsverbot aus § 8 Abs. 2 des jährlichen Haushaltsgesetzes, wonach Beschäftigte des Zuwendungsempfängers nicht besser stehen dürfen als Beschäftigte des Zuwendungsgebers, wird erheblich vereinfacht und vereinheitlicht und gilt sowohl für über- als auch untertarifliche Lohnzahlungen. Es findet keine Anwendung u. a. bei Tarifbindung des Zuwendungsempfängers, wenn keine geeigneten Arbeitskräfte gefunden oder gebunden werden können.

Bei mehreren Fördergebern ist ausschließlich das höhere Tarifwerk für den Vergleich maßgeblich.

Für das Folgejahr abzusehende öffentliche Tarifsteigerungen dürfen bei Antragsstellung berücksichtigt werden. Auch im laufenden Zuwendungszeitraum werden sie bei der Bemessung der zuwendungsfähigen Kosten ex post vollständig zuwendungserhöhend berücksichtigt.

In Drittländern werden Förderungen von privaten Kranken- bzw. Risikoversicherungen aufgrund von lokalen Gegebenheiten ermöglicht, da eine Vergleichbarkeit mit dem zuwendungsrechtlichen Verständnis des Öffentlichen Dienstes in Deutschland in der Regel nicht vorliegt.

Aktuelle Beispiele:

Europarecht

Nach Art. 16 Abs. 4 [ESF+-Verordnung](#) sind direkte Personalkosten förderfähig, sofern sie mit der beim Begünstigten üblichen Vergütungspraxis für die betreffende berufliche Tätigkeit oder mit dem geltenden nationalen Recht, Tarifverträgen oder offiziellen Statistiken in Einklang stehen.

Bundesrecht

Außerhalb des Zuwendungsrechts: Gehälter, die sich aus einer Tarifbindung, einer Tariforientierung oder dem regionalüblichen Entgeltniveau ergeben, können nicht als unwirtschaftlich abgelehnt werden, auch wenn sie öffentliche Tarifwerke übersteigen. Noch höhere außertarifliche Gehälter können wegen eines sachlichen Grundes ebenfalls wirtschaftlich sein: [§ 82c SGB XI](#) bei Pflegeleistungen, die der Staat durch Private im sozialrechtlichen Dreieck als Sachleistung erbringt.

Siehe Zielsetzung des aktuellen Koalitionsvertrages (Zeile 2578 ff. und 2565 ff.), das Besserstellungsverbot für gemeinnützige Forschungseinrichtungen zu flexibilisieren. Die dort genannten Erfordernisse, von kleinteiliger Förderbürokratie zu entfesseln, Antragslogiken, Nachweiserfordernisse und Regularien zu entschlacken und Entscheidungen zu beschleunigen¹, gelten ebenso für andere gemeinnützige Zuwendungsempfänger.

Landesrecht:

Bremen und Nordrhein-Westfalen: Die durch eine Tarifbindung verursachten Personalkosten werden als zuwendungsfähig anerkannt (Nr. 16.1 [VV zu § 44 LHQ](#) und Nr. 1.3.1 [AN-Best-P/I](#) (Bremen); § 28 Abs. 2 S. 2 [Haushaltsgesetz 2025](#) (für die institutionelle Förderung) (Nordrhein-Westfalen)).

Sachsen-Anhalt: Die Anwendung des TVöD durch den Zuwendungsempfänger ist mit dem Besserstellungsverbot vereinbar, auch wenn dies zu höheren Leistungen im Vergleich zu Beschäftigten des Zuwendungsgebers führt (Abschnitt 2 Nr. 9 [Zuwendungsrechtsergänzungserlass](#)).

Niedersachsen: Dem Besserstellungsverbot werden Durchschnittssätze zugrunde gelegt (Nr. 1.3 S.3 [ANBest-I/P 2022](#)).

Thüringen: Bei Projektförderungen gilt das Besserstellungsverbot erst ab Förderungen über 70.000 Euro (§ 12 Abs. 2 [LHG 2025](#)).

Insbesondere Ausnahmen bei Tarifbindung und Schwellenwerte für die Anwendung des Besserstellungsverbotes gibt es in weiteren Bundesländern.

8. Zuwendungsrecht und Vergaberecht entkoppeln

Lösungsvorschlag: Zuwendungsempfänger, die keine öffentlichen Auftraggeber i.S.v. § 99 GWB sind, werden von der Verpflichtung befreit, bei eigenen Beschaffungsvorgängen das Vergaberecht anwenden zu müssen. Die Verpflichtung, vor der Beauftragung Dritter drei Vergleichsangebote anzufordern und das Ergebnis zu dokumentieren, verschafft den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, des Wettbewerbes, der Nicht-Diskriminierung und Transparenz in diesem Rahmen ausreichend Geltung. Die Befreiung von den Regelungen des Vergaberechts führt dazu, dass Überforderungen der oftmals mit geringen Mitteln ausgestatteten Zuwendungsempfänger verminder, die Verfahren effektiviert und unnötige Haftungsfallen vermieden werden.

Aktuelle Beispiele:

Europarecht:

Die EU-Vergaberrichtlinien sehen die Verpflichtung, Vergaberecht anzuwenden, ausdrücklich nur für „öffentliche Auftraggeber“ vor: z. B. Artikel 1 Abs. 1 i.V.m. Artikel 2 Abs. 1 Nr. 1 und 4 [Richtlinie 2014/24/EU](#).

Landesrecht:

Sachsen und weitere Bundesländer: Nichtöffentliche Zuwendungsempfänger müssen das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe nicht beachten. Aufträge sind lediglich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu vergeben. Bei Zuwendungen über 100.000 EUR müssen drei Vergleichsangebote für Aufträge über 5.000 EUR eingeholt werden. Im Falle von Standardeinheitskosten oder Pauschalsätzen gibt es diese Vorgaben nicht (Nr. 3 [ANBest-P](#)).

¹ Zur Verfahrensverzögerung und den schlechten Arbeitsbedingungen wegen des Besserstellungsverbotes und die dadurch verursachten Probleme bei der Personalgewinnung und -bindung bei gemeinnützigen Forschungseinrichtungen unter Berufung auf mehrere Sachverständige: Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zur Auslegung und Umsetzung der Änderung von § 8 des Haushaltsgesetzes für Gemeinnützige Forschungseinrichtungen vor dem Hintergrund des Besserstellungsverbotes vom 14.03.2024 in: [BT-Drucks 20/10656](#)

9. Freiwillige Versicherungen werden als zuwendungsfähig anerkannt

- a) Verbot des Abschlusses freiwilliger Versicherungen bei institutioneller Förderung wird aufgehoben

Lösungsvorschlag: Die Nr. 1.4 ANBest-I ([Anlage 1 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO](#)), der das Prinzip der Nichtversicherung zugrunde liegt, wird gestrichen. Dies ermöglicht bei institutioneller Förderung unabhängig vom Anteil der öffentlichen Mittel an den Gesamtausgaben den Abschluss freiwilliger Versicherungen zur Risikominimierung und sichert so die Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit des Mitteleinsatzes. Im Gegensatz zum Staat sind gemeinnützige Organisationen insolvenzfähig. Beispielsweise werden durch eine D&O Haftpflichtversicherung Haftungsrisiken minimiert und somit die schwierige Besetzung von Leitungspositionen erleichtert.

Aktuelle Beispiele:

Landesrecht:

Baden-Württemberg schränkt für die institutionelle Förderung in den ANBest-I den Abschluss freiwilliger Versicherungen nicht ein ([Anlage 1 zu Nummer 5.1 VV zu § 44 LHO](#)).

- b) Für Projektförderungen wird der Abschluss von Versicherungen gefördert

Lösungsvorschlag: Bei projektgeförderten gemeinnützigen Organisationen sind die Kosten für sämtliche wirtschaftlich gebotene Versicherungen förderfähig (z. B. D&O Versicherung, Auslandsreiskosten und -krankenversicherungen, Veranstalterhaftpflicht sowie Elektronikversicherungen). Die Kosten für die Versicherungen werden dem entsprechenden Projektgegenstand zugeordnet bzw. anteilig auf die Projektförderungen im laufenden Jahr verteilt.

Prozesse verbessert

10. Vorzeitiger Maßnahmehbeginn automatisch mit Datum Antragsstellung

Lösungsvorschlag: Der vorzeitige Maßnahmehbeginn ist bei kleineren und mittleren Projektförderungen bis 100.000 Euro ab Antragstellung ohne weitere Voraussetzungen zulässig und bei größeren Fördervolumen ebenfalls, solange die Kosten für die vorzeitigen Maßnahmen diese Summe nicht überschreiten. Bei größeren Fördersummen ist es zudem förderunschädlich, wenn ein nicht rechtzeitig absehbares Vorhaben aus sachlichen oder wirtschaftlichen Gründen keinen Aufschub duldet. Der Schwellenwert für den vorzeitigen Maßnahmehbeginn bei Anschlussfinanzierung wird gestrichen (§ 8 Abs. 3 [Bundeshaushaltsgesetz 2024](#)).

Aktuelle Beispiele:

Landesrecht:

Sachsen: Bei Projektförderungen unter 100.000 EUR ab Antragstellung (Nr. 1.4 [VV zu § 44 LHO](#)).

Baden-Württemberg und weitere Bundesländer: Zuglassen ohne Schwellenwert bei Anschlussfinanzierung (Nr. 1.2 [VV zu §§ 44 LHO](#)).

Hamburg und weitere Bundesländer: Bei nicht rechtzeitig voraussehbaren Vorhaben, die aus sachlichen oder wirtschaftlichen Gründen keinen Aufschub dulden (Nr. 3.3 [VV zu § 46 LHO](#)).

Fördermittelgeber Bundesländer:

Ehrenamtsstiftung Mecklenburg-Vorpommern, Förderprogramm „Gutes tun“ in Mecklenburg-Vorpommern.

11. Mittelabrufverfahren werden vereinfacht

Die Mittelverwendungsfrist wird von sechs Wochen auf sechs Monate verlängert. Grundsätzlich sollen maximal vier Mittelabrufe pro Jahr erfolgen. Für Projekte bis zu einem Fördervolumen von 100.000 EUR gilt die Sonderregelung, dass die Zuwendung in einem Betrag zu Beginn des Bewilligungszeitraums abgerufen werden kann. Vorfinanzierungen durch die Zuwendungsnehmer werden grundsätzlich vermieden, sind aber bei Bedarf möglich. Ferner wird bei den Abrufen auf eine zeitaufwendige Nachweispflicht zur Art der geplanten Ausgaben verzichtet. Dadurch sparen sowohl Zuwendungsgeber als auch Zuwendungsnehmer enorme Ressourcen ein.

Aktuelle Beispiele:

Landesrecht:

Sachsen: Für Projektförderungen wurde eine 40/50/10-Regelung eingeführt, d.h. 40 % werden zu Projektbeginn ausgezahlt, 50 % nach Vorlage des Gesamtverwendungsnachweises und 10 % nach Prüfung des Gesamtverwendungsnachweises. Bei institutioneller Förderung ist die Anzahl der Mittelabrufe auf vier Abrufe p.a. begrenzt worden.

12. Einzelansätze im Finanzierungsplan dürfen überschritten werden

Lösungsvorschlag: Gesamtausgaben werden als verbindlich erklärt, sodass Einzelansätze ohne Änderungsanträge überschritten werden können und gegenseitig in vollem Umfang deckungsfähig sind.

Aktuelle Beispiele:

Landesrecht:

Sachsen: Der Finanzierungsplan ist hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich (vgl. Nr. 1.2 S. 5 [ANBest-P](#)).

Fördermittelgeber Bund:

Entgegen Nr. 1.2 ANBest-P definiert die Bundeszentrale für politische Bildung den Einzelansatz mit dem Jahresansatz des Ausgaben- und Finanzierungsplans. (vgl. [Bundeszentrale für politische Bildung: Modellförderung](#)).

13. Mittelweiterleitungen an Letztempfänger werden erleichtert

Die haftungsrechtliche Eigenverantwortung für die Ordnungsmäßigkeit der Eigenbewirtschaftung verbleibt volumnäßig beim Letztempfänger. Dadurch wird der Zuwendungsempfänger von der Pflicht der vertieften Prüfung von Verwendungsnachweisen entbunden und Kooperationen als effektives, kostensparendes und wirkungssteigerndes Element gestärkt.

C. Partnerschaftliche Förderpraxis

Die Förderpraxis folgt einem Verständnis partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Staat, Zivilgesellschaft und anderen Fördergebern. Ziel sollte sein, dass Zuwendungsgeber den Antragstellenden die Erreichung der mit einer Maßnahme intendierten Wirkung ermöglichen (Ermöglichungskultur). Hierfür benötigen gemeinnützige Organisationen und ehrenamtlich Engagierte eine verlässliche und effektive Umgangskultur in der praktischen Anwendung des Zuwendungs- und Haushaltsrechts.

Die zuwendungsgebende Stelle versteht sich als Ermöglicherin, die diese gemeinnützigen Organisationen und das vielfach ehrenamtliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland unterstützt, erleichtert und stärkt. Die Zusammenarbeit ist davon geprägt, dass gemeinsam und in gegenseitigem Vertrauen miteinander die mit der Förderung bezweckte Wirkung erreicht werden soll. Dafür sollen Zuwendungsempfänger

unkomplizierte Austausch- und Beratungsmöglichkeiten erhalten (z. B. Terminvereinbarungen, Sprechstunden, Informationsveranstaltungen).

Eine partnerschaftliche Zusammenarbeit wird insbesondere durch folgende Faktoren unterstützt:

- 1. Als grundsätzliche Prüfkriterien werden festlegt:**
 - Engagementtauglichkeit und -praktikabilität
 - Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
 - Effizienz
- 2. Ermessenspielräume werden vollständig genutzt:** Ein notwendiger Mentalitätswechsel sorgt dafür, dass ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber den Zuwendungsempfangenden abgelegt wird. Bei der Ermessensausübung stehen in den Bewilligungsbehörden nicht mehr starke Absicherungstendenzen im Vordergrund, sondern es herrscht eine Kultur der Offenheit und der Bereitschaft, bestehende Spielräume und Ausnahmemöglichkeiten im Sinne des Projekterfolges zu nutzen.
- 3. Formale Erleichterungen für den Zuwendungsempfänger erhöhen die Effizienz sowohl für Fördermittelgeber als auch -nehmer:** Bereits ohne Notwendigkeit von Rechtsänderungen können viele Erleichterungen und individuelle, maßgeschneiderte Anpassungen mittels Ausschöpfung existierender Ermessensspielräume und unter Einsatz statthafter Ausnahmeregelungen (z. B. durch Einsatz von individuellen öffentlich-rechtlichen Förderverträgen) umgesetzt werden.
- 4. Abstimmung der staatlichen Instanzen wird optimiert:** Der Zuwendungsgeber sorgt von Beginn an für eine gemeinsame Abstimmung der Vorgaben an die Zuwendungsempfänger. Dadurch werden uneinheitliche Auslegungen relevanter Vorschriften durch die fördernden Ministerien mit inhaltlicher Projektverantwortlichkeit einerseits und den Behörden mit der Aufgabe der rein verwaltungstechnischen Abwicklung andererseits vermieden. Dies führt bei Zuwendungsgeber und -nehmer – u. a. durch Wegfall notwendiger Korrekturen und Anpassungen – zu Effizienzsteigerung und Zeitersparnis.
- 5. Prozesse für die Erteilung von Zuwendungsbescheiden werden beschleunigt:** Der Zuwendungsgeber setzt im Austausch mit dem Zuwendungsnehmer zu Beginn des Antragsverfahrens eine fest definierte Frist, innerhalb derer der Zuwendungsantrag bewilligt.
- 6. Die Vorlage von Originalbelegen wird abgeschafft:** Die Belegführung ist auch über (digitale) Kopien oder durch Bestätigungen lokaler Buchprüfer (Chartered Accountants) möglich. Hierbei werden die gängigen Verkehrssprachen akzeptiert.
- 7. Zeiten für die Prüfung der Verwendung werden eingehalten:** Die Verwaltungsvorschriften (Nr. 11.1 und 11.4) zu § 44 BHO sehen geregelte Zeiten von drei Monaten für eine kurSORische Prüfung des Verwendungsnachweises als auch des Zwischennachweises, sowie neun Monate für eine vertiefte Prüfung nach Eingang der Nachweise vor. Dies erhöht die Rechts- und Abrechnungssicherheit für Zuwendungsempfänger beträchtlich und führt zur Vermeidung von Fehlerwiederholungen bei mehrjährigen Projekten.
- 8. Nachweise beim Besserstellungsverbot werden in den verbleibenden Anwendungsfällen dezimiert:** Durchschnittssätze pro Mitarbeiter oder ein Gesamtbudget als Vergleichsmaßstab werden herangezogen, (Vergleichs-)Standards innerhalb der Bundesverwaltung geeint und bei Mehrfachförderungen eine prüfende Stelle für alle Fördergeber bestimmt.

9. Abwicklung in einer einheitlichen, transparenten und digitalen Förderplattform des Bundes: Bestandteile sind u. a. die Grundprozesse Antragsstellung, Mittelabrufe und Verwendungs nachweisführung, die Förderrichtlinien sowie eine bundesweiten Förderdatenbank. Die hierdurch herstellbare Standardisierung der Prozesse und Transparenz bezüglich der Richtlinien und verfügbarer Förderprogramme dient der Effizienz und Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes in den Förderprogrammen. Damit wird den Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes (OZG) nachgekommen. Die bereits erfolgte Abschaffung des Schriftformerfordernis ebnet den Weg zur Verfahrensbeschleunigung. Beispiel: [Förderplattform Nordrhein-Westfalen](#)

Zivilgesellschaftliches Engagement ist unverzichtbar

Lebensbereiche wie Bildung, Sport, Kultur, Umweltschutz, Wohlfahrtspflege, internationale Zusammenarbeit und Zivilschutz würden ohne ehrenamtliches und hauptamtliches Engagement nicht funktionieren. Diese gesellschaftlichen Bereiche werden durch rund 29 Millionen Bürgerinnen und Bürger (Deutscher Freiwilligensurvey 2019) und über 650.000 zivilgesellschaftliche Organisationen (ZiviZ-Survey 2023) mit ihren Vereinen, Stiftungen, gGmbHs und gUGs mitgestaltet und -verantwortet. Dabei agieren sie oft verbindend zwischen den Bereichen und betrachten gesellschaftliche Fragen ganzheitlich (Berger et al. 2024). 90 % dieser Organisationen besitzen den Status der Gemeinnützigkeit. Knapp 60 % haben ihren Sitz in kleinen Gemeinden oder Kleinstädten unter 20.000 Einwohnern (ZiviZ-Survey 2023).

In Stadt und Land gestalten gemeinnützige Organisationen aktiv unsere lebendige und freiheitliche Demokratie mit – nicht zuletzt, weil sie Orte des Miteinanders, der Bildung und Teilhabe von Menschen unterschiedlichster Generationen, religiöser und kultureller Zugehörigkeiten, Herkünfte und Lebensumstände schaffen.

Doch der gemeinnützige Sektor wirkt nicht nur gesellschaftlich stabilisierend. Er ist zugleich ein bedeutender Wirtschaftsfaktor, der auch zur Regionalentwicklung beiträgt. Seine Gesamtausgaben belaufen sich auf rund 3,3 % des Bruttoinlandsproduktes. Damit hat dieser Sektor eine mit der Automobilindustrie vergleichbare Wirtschaftskraft (Priller/Zimmer 2022). Nicht zuletzt sind die gemeinnützigen Organisationen mit 3,7 Millionen sozialversicherungspflichtigen oder geringfügig Beschäftigten ein wichtiger Arbeitgeber (IAB-Betriebspanel 2024). Für Millionen ehrenamtlich Engagierte bieten diese Organisationen gewachsene und unterstützende Infrastrukturen.

Das Papier wurde von einer Arbeitsgruppe im Bündnis für Gemeinnützigkeit zusammengetragen, in der mitwirkten: Wiebke Bartels (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.), Anuschka Novakovic (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e. V.), Ulrike Petzold (DAKU - Dachverband der Kulturfördervereine in Deutschland e. V.), Gerhard Reus (Deutscher Olympischer Sportbund), Jan Wenzel (VENRO - Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen)

Eine gemeinsame Stimme für den gemeinnützigen Sektor

Das Bündnis für Gemeinnützigkeit ist ein Zusammenschluss von großen Spalten- und Dachverbänden. Zusammen mit den unabhängigen Organisationen, bundesweiten Netzwerken und ausgewiesenen Expert:innen in unserem Beirat repräsentieren wir die Vielfalt, Bedeutung und Kompetenz des gemeinnützigen Sektors in Deutschland. Im Dialog mit Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Öffentlichkeit gestalten wir die Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement mit.

Das Bündnis für Gemeinnützigkeit ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung eingetragen und übt seine Interessenvertretung auf der Grundlage des Verhaltenskodex für Interessenvertreter:innen im Rahmen des Lobbyregistergesetzes aus. Registereintrag: R001256.



Impressum

Bündnis für Gemeinnützigkeit
c/o ZivZ im Stifterverband
Pariser Platz 6 · 10117 Berlin
www.buendnis-gemeinnuetzigkeit.org

Sprecher:innen

Friederike von Bünaus

Bundesverband Deutscher Stiftungen

Michaela Röhrbein

Deutscher Olympischer Sportbund

Jan Wenzel

VENRO – Verband Entwicklungspolitik

und Humanitäre Hilfe deutscher

Nichtregierungsorganisationen

Kontakt



Dorothee Baldenhofer · Referentin
info@buendnis-gemeinnuetzigkeit.org
T +49 (0)155 60 80 96 28

© Bündnis für Gemeinnützigkeit, Berlin 2025