

Für Teilhabe und gesellschaftlichen Zusammenhalt Vorrang der #Gemeinnützigkeit – Anregung für ein Reformpaket

Zusammenfassung

Die gemeinnützigen Organisationen des Dritten Sektors erbringen wesentliche und unverzichtbare Dienstleistungen in vielen Bereichen der Gesellschaft. Sie organisieren darüber hinaus bürgerschaftliches Engagement und leisten einen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt. Der staatlich vergebene Status der Gemeinnützigkeit bedeutet, dass diese Organisationen im Interesse des Gemeinwohls handeln. Es läge daher nahe, diese Organisationen bevorzugt zu behandeln, wenn es um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben geht. Dies entspräche auch dem konstituierenden Prinzip der Subsidiarität.

Leider ist dies nicht der Fall. Im Gegenteil, oft werden von staatlicher Seite privat-gewerbliche Anbieter strukturell bevorzugt. In den letzten Jahren sogar mit zunehmender Tendenz. Dabei wird z.T. auf europäisches Recht verwiesen, das den Status der Gemeinnützigkeit nicht kennt.

Wir setzen uns vor diesem Hintergrund für eine Vorrangstellung gemeinnütziger Organisationen in den Sozialgesetzbüchern, den Förderprogrammen des Bundes, der Länder und der Kommunen und auf europäischer Ebene ein.

Gemeinnützigkeit – ein Qualitätssiegel

Viele Vereine und Organisationen im kulturellen, im sportlichen, im Bereich der Entwicklungshilfe und im Umwelt- und Naturschutz und eben auch im Bereich der Wohlfahrtspflege sind gemeinnützig. Für letztere hat sich der Begriff der Freien Wohlfahrtspflege eingebürgert. Der Status der Gemeinnützigkeit bedeutet, dass die jeweilige Organisation bzw. der Verein dem Gemeinwohl ausschließlich, unmittelbar und in selbstloser Weise dient. Gemeinnützigkeit ist ein Garant für bürgerschaftliches Engagement zu Gunsten der Gemeinschaft und des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Im Kern steht Gemeinnützigkeit somit für die Förderung der Allgemeinheit und ist die Grundlage einer aktiven Bürgerschaft.

Der Begriff kommt aus dem Steuerrecht und ist damit verbunden, dass Körperschaften, die diesen Maßgaben entsprechen, von bestimmten Steuerpflichten befreit sind. Nach der Abgabenordnung (AO) fallen nur Körperschaften darunter, die „gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke“ ausschließlich und unmittelbar nach der Satzung und eben auch der tatsächlichen Geschäftsführung verfolgen. D. h. das zuständige Finanzamt prüft, wie bei einem Siegel, ob die in der Satzung festgeschriebenen Maßgaben mit Leben gefüllt werden. Damit unterscheidet sich die Gemeinnützigkeit von anderen Begriffen, mit denen sich andere Akteure gerne

schmücken. Gemeinwohlorientiert beispielsweise kann sich problemlos auch ein rein profitorientierter Großkonzern nennen, es ist eine nicht nachprüfbare Kategorie und zieht keine Konsequenzen nach sich. Gemeinwohlorientierung ist zunächst nicht mehr als eine Behauptung.

Gemeinnützige Träger der Wohlfahrtspflege erbringen problemnah Leistungen, die von der Basis aus organisiert sind. Das entspricht ihrem Selbstverständnis und ihrer Herkunft. Sie entlasten damit den Staat erheblich, der ansonsten diese Leistungen selbst erbringen müsste. Hier kommt das Subsidiaritätsprinzip zum Tragen, das den deutschen Sozialstaat kennzeichnet. Danach sollen Leistungen zunächst in der Kompetenz und Verantwortung der kleinsten Einheit mit den Menschen vor Ort erbracht werden. Soziale Initiativen und Dienste an der Basis haben so den Vorrang vor dem Staat und ermöglichen denjenigen, die Unterstützung benötigen, ein Wunsch- und Wahlrecht. Die gemeinnützigen Träger und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege halten durch Mischfinanzierungen Angebote aufrecht, die sich oft selbst nicht tragen und dadurch für gewerbliche Anbieter unattraktiv sind. Diejenigen, die in den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege für die gemeinnützigen Angebote verantwortlich sind, handeln selbstverständlich nach betriebswirtschaftlicher Vernunft und im Sinne eines effizienten Mitteleinsatzes. Insofern gibt es im Vergleich zu gewerblichen Anbietern auch keine signifikanten Defizite.

Im Gegenteil, oft ist die Performance sogar besser, weil die Mitarbeitenden motivierter sind. Das Erwirtschaften von Gewinnen ist jedenfalls kein Ziel. Fallen Überschüsse an, werden diese den satzungsgemäßen (= gemeinnützigen) Zwecken zugeführt. Gemeinnützige Träger der Freien Wohlfahrtspflege sind darüber hinaus Orte des bürgerschaftlichen Engagements. Man geht dabei von etwa 3 Mio. Ehrenamtlichen aus. Die gemeinnützigen Wohlfahrtsverbände weisen demokratische Strukturen auf und stehen – anders als gewerbliche Unternehmen – allen Menschen zur Mitgestaltung offen. Neben ihren Kernaufgaben sind sie also auch Schulen für demokratisches Engagement. Gemeinnützige Träger der Freien Wohlfahrtspflege bieten gute Beschäftigung. Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigen, dass beispielsweise die Tarifbindung in gemeinnützigen Organisationen in etwa doppelt so hoch ist wie bei gewerblichen Anbietern.

Diese Charakteristika – die sich noch weiter auffächern ließen – ergeben mindestens eine Erkenntnis: Die gemeinnützigen Organisationen sind ein wesentlicher Teil des deutschen (Sozial)Staats. Unser Gemeinwesen hätte grundlegende Leerstellen, wenn es die Freie Wohlfahrtspflege nicht gebe. Es sollte daher im Eigeninteresse des Staates liegen, diese Träger, Einrichtungen und Dienste, wo immer es geht, zu unterstützen und zu fördern. Erstaunlicherweise ist dies jedoch nicht immer der Fall.

Strukturelle Benachteiligung durch die Gemeinnützigkeit

Der Staat wird durch die gemeinnützigen Dienste und Einrichtungen erheblich entlastet – er sollte entsprechend Leistungen, die auf der Basis von bürgerschaftlichen Engagements erbracht werden, nicht zusätzlich besteuern. Häufig ist von steuerlichen Begünstigungen für die Wohlfahrtspflege die Rede, weil gemeinnützige Vereine von Ertragssteuern (siehe Tabelle) befreit sind. Diese Vorteile werden häufig überschätzt. Die entgangene Ertragssteuer schlägt sich laut 27. Subventionsbericht des Bundes

für 2020 mit 1,83 Mrd. Euro nieder. Zum Vergleich: Die gesamten Steuererleichterungen werden in demselben Bericht für 2020 mit 16,9 Mrd. Euro taxiert. 50,4 Prozent davon entfallen auf die gewerbliche Wirtschaft.

Wichtig ist auch: Die gesonderten Regelungen gelten im Wesentlichen nur für Ertragssteuern. In anderen Fällen haben gemeinnützige Organisation keine Vorteile! Das Umsatzsteuerrecht ist wettbewerbsneutral und orientiert sich an Arbeitsfeldern. Bestimmte Leistungen und Angebote sind generell von der Umsatzsteuer befreit. Das gilt – unter bestimmten Voraussetzungen – für alle Anbieter. So sind beispielsweise alle Pflegedienste, ob gemeinnützig oder gewerblich, umsatzsteuerbefreit, soweit die jeweiligen Voraussetzungen vorliegen. Gerade hier wird die öffentliche Debatte oft unsachgemäß geführt, wenn über eine steuerliche Bevorzugung gemeinnütziger Träger diskutiert wird.

Pflichten	Rechte/Vorteile
Stark eingeschränkte Ausübung von kommerziellen Tätigkeiten	Befreiung gemeinnütziger Vereine von Körperschafts-, Gewerbe-, Grund-, Erbschafts-, Schenkungs- und Kapitalertragssteuer
Satzung und tatsächliche Geschäftsführung müssen selbstlos, ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen	Befreiung von der Umsatzsteuer im ideellen Bereich (z. B. Spenden, Mitgliedsbeiträge)
Überprüfung der Gemeinnützigkeit durch das Finanzamt (ca. alle drei Jahre)	Anreize für Engagement/private Zuwendungen, u. a. Übungsleiter- und Ehrenamtszuschale, mit denen bestimmte nebenberufliche Tätigkeiten im Auftrag eines gemeinnützigen Vereins steuerfrei sind
Erwirtschaftung von Überschüssen ist nur in sehr geringem Umfang erlaubt	Berechtigung, Zuwendungsbestätigungen für Spender auszustellen
Kostenintensive Nachweisführung der Einhaltung der gemeinnützigkeitsrechtlichen Vorgaben (z. B. Trennung der Rechnungslegung nach ideellem Bereich, Zweckbetrieb, Vermögensverwaltung und steuerpflichtigem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb)	
Rücklagen/Überschüsse sind immer dem Vereinszweck entsprechend einzusetzen und dürfen nicht an Mitglieder ausgeschüttet werden	Private und öffentliche Organisationen binden bestimmte Tarife, Zugänge oder Vergünstigungen an den Status der Gemeinnützigkeit

Die Tabelle verdeutlicht, dass Gemeinnützigkeit mit Rechten und Pflichten verbunden ist. Die Pflichten führen in Verbindung mit den aufgeführten Faktoren zu einer strukturellen Benachteiligung der Gemeinnützigen im Wettbewerb mit gewerblichen Anbietern und absehbar zu einer weiteren Gewichtsverschiebung zugunsten letzterer im sozialen Sektor:

- **Wenig Spielraum für Investitionen:** Privat-gewerbliche Unternehmen bedienen sich in hohem Maße am Kapitalmarkt, um Investitionen zu tätigen und ihre steigenden Marktanteile zu refinanzieren. Gewerbliche Pflegeanbieter bauen ihre Marktanteile auch mit Finanzmitteln von Investoren deutlich aus. Dieser Weg steht den gemeinnützigen Organisationen nicht offen, entsprechend schrumpft ihr Anteil etwa am „Pflegemarkt“. Bei ihnen greift v.a. das Gewinnausschüttungsverbot, das sie für Investoren unattraktiv macht. Zudem können gemeinnützige Organisationen die Anforderungen des Kapitalmarkts hinsichtlich der Rentabilität aufgrund der o.g. Restriktionen nicht erfüllen.
- **Hohe Drittmittelabhängigkeit:** Gemeinnützige Einrichtungen und Dienste bleiben dagegen abhängig von Fördermitteln, Eigenkapital und Krediten. Gerade Letzteren kommt angesichts des hohen Bedarfs an Investitionen vor dem Hintergrund der steigenden Anforderungen an Digitalisierung, Nachhaltigkeit etc. eine besondere Bedeutung zu. Ihre Drittmittelabhängigkeit verbunden mit der Rücklagenbegrenzung macht sie letztlich besonders vulnerabel.
- **Liquiditätsengpässe:** Die eng limitierte Rücklagenbildung und die hohe Kreditabhängigkeit führen dazu, dass gemeinnützige Organisationen bei Auslastungsschwankungen schneller von Liquiditätsengpässen bis zur Insolvenz bedroht sind.
- **Nachteile im Vergabewettbewerb:** Die Strategie von Ländern und Kommunen, verstärkt über das Vergaberecht auszuschreiben, hat negative Konsequenzen. Gemeinnützige Träger haben allein mit ihrer Tarifbindung und den damit verbundenen höheren Kosten häufig Nachteile im Verfahren. Zuschläge erhalten nach unserer Beobachtung in aller Regel die Angebote, die die geringsten Kosten verursachen. Ein weiteres Beispiel für Benachteiligung: Die Vergabebedingungen der Bundesagentur für Arbeit sind zuletzt so ausgestaltet worden, dass Maßnahmenträger in die Vorfinanzierung gehen müssen, tw. bis zu 14 Monate. Das stellt gerade gemeinnützige Träger vor Schwierigkeiten, da sie die Rücklagen, die dafür nötig sind, nicht haben (dürfen).
- **Ausschluss von Förderprogrammen:** Programme des Bundes schließen Gemeinnützige z.T. aus. Beispielsweise adressiert die Gründungsförderung und die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) ausdrücklich gewinnorientierte Unternehmen. Forderungen an eine ausschließliche Förderung gemeinnütziger Angebote werden häufig mit Verweis auf das EU-Wettbewerbsrecht zurückgewiesen. Wie dargelegt kann ein Ausschluss von Förderprogrammen zudem nicht schlüssig mit steuerlichen Vorteilen o.ä. begründet werden.

Die strukturellen Benachteiligungen zeigen bereits Auswirkungen auf den sozialen Sektor. In vielen Kernbereichen sind die privat-gewerblichen Anbieter eindeutig auf dem Vormarsch. Das hat Konsequenzen: Die Leistungen der Freien Wohlfahrtspflege sind tendenziell rückläufig, da sie neben den gewerblichen Anbietern nicht bestehen können. Weder der Staat noch gewerbliche Unternehmen übernehmen aber

das Gesamtleistungspaket, welches die Freie Wohlfahrtspflege ausmacht. Lücken drohen in der Versorgung.

Ziel: Vorrang der Gemeinnützigkeit

Daraus ergibt sich die Forderung nach einer Vorrangstellung bei der Förderung von gemeinnützigen Organisationen.

Gemeinnützige Organisationen sind vital für die Aufrechterhaltung des deutschen Sozialstaats, für bürgerschaftliches Engagement und für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und damit letztlich ein unverzichtbarer Baustein zur Bewältigung der erheblichen gesellschaftlichen und ökologischen Wandlungsprozesse, die noch vor uns liegen. Die Weichen müssen jetzt gestellt werden.

Vor diesem Hintergrund halten wir folgende Maßnahmen für unerlässlich:

1. eine allgemeine Regelung im SGB I, die die Auftragsvergabe als mögliches Vertragsmodell zur Sicherstellung von sozialen Dienstleistungen umfassend ausschließt. Mit einem solchen Ausschluss würde eine sachgemäße, mit den Wertungen des Sozialrechts übereinstimmende Leistungserbringung sichergestellt.
2. sind in allen öffentlichen Förderprogrammen, gemeinnützige Träger, Dienste und Einrichtungen jeweils prioritär zu bedenken. Eine entsprechende Klausel ist in alle Förderprogramme des Bundes aufzunehmen.
3. die Etablierung einer Vorrangstellung für gemeinnützige Angebote (bzw. analoge nationale Strukturen in anderen EU-Ländern) im Hinblick auf eine Reform der EU-Vergaberichtlinien und die Berücksichtigung und Stärkung des besonderen Bedarfes gemeinnütziger Träger angesichts der sich aus dem Gemeinnützigkeitsrecht ergebenden Rechten und Pflichten im Kontext der europäischen Beihilferegeln.
4. Entbürokratisierung und Verbesserung des Gemeinnützigkeitsrechtes. Im aktuellen Gemeinnützigkeitsrecht ist nicht jede Einschränkung zwingend erforderlich, nicht jede Nachweispflicht ist notwendig. Für ein zukunftsfähiges Gemeinnützigkeitsrecht hat die Freie Wohlfahrtspflege rechtspolitische Forderungen bearbeitet und begründet (<https://bit.ly/3l8LLDy>).

Nicht nur Deutschland, auch die Europäische Union wären besser gewappnet für die großen sozialen Herausforderungen, die vor uns liegen.

Berlin, 22.06.2022

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Freien Wohlfahrtspflege

Dr. Gerhard Timm
Geschäftsführer
gerhard.timm@bag-wohlfahrt.de