

## **„Wer finanziert die Bürgergesellschaft?“**

Ein Statement aus der Sicht der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege  
als zivilgesellschaftliche Akteure in 9 Thesen

### **A. Zum Selbstverständnis**

1.

Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege müssen sich durch Alleinstellungsmerkmale von privat-gewerblichen Anbietern unterscheiden (und auszeichnen), um als „Dritte-Sektor-Organisationen“ ihre wichtige sozialpolitische Rolle im Bereich der Daseinsvorsorge (weiter) ausüben zu können.

2.

Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für gemeinnützigkeitsbezogene Steuerbegünstigungen der Dienste und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege ergibt sich aus der Übernahme unmittelbarer Gemeinwohlorientierung, insbesondere durch die Aktivierung von bürgerschaftlichem Engagement in Form von Zeit- und Geldspenden. Potentiale des anzuregenden Engagements sind die Steigerung der Betreuungsdichte, die Erzielung innovativer Wirkungen sowie die Ermöglichung eines bürgerrechtlichen Korrektivs. Mit diesen Potentialen wird unterstrichen, dass Freie Wohlfahrtspflege im Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip und nicht im Marktprinzip wurzelt mit der Folge, dass die EU-Wettbewerbs- und Beihilferegulungen mit dem Gemeinnützigkeitsrecht in den Mitgliedsstaaten kompatibel ausgestaltet werden müssen.

3.

Die Freie Wohlfahrtspflege kann ihre Rolle als unterstützender und kritischer Partner der Politik glaubwürdig nur wahrnehmen, wenn die Berücksichtigung der Trägerinteressen ausschließlich in dienender Funktion für die Wahrnehmung der Interessen hilfebedürftiger und benachteiligter Personen erfolgt.

4.

Die Herstellung einer größeren Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit gerade in den Arbeitsfeldern der Freien Wohlfahrtspflege, die durch zivilgesellschaftliches Engagement und Spenden getragen sind, ist eine Bringschuld der Verbände sowie ihrer Einrichtungen und Dienste. Verbandliche Werteorientierung darf keine Generalausrede für wirtschaftliche Ineffizienzen in den Spitzenverbänden und ihren Diensten und Einrichtungen sein.

5.

Die Forderung an die Politik nach weniger gesetzgeberischem Input und weniger Bürokratie muss verknüpft werden mit der Garantiezusage an die Politik und die Nutzer der Dienste und Einrichtungen, dass die Freie Wohlfahrtspflege es versteht, Qualität zu fairen Preisen abzuliefern. Ziel der Bemühungen der Freien Wohlfahrtspflege muss es sein, die Definitionsmacht bei der Entwicklung von Qualitätsstandards zu übernehmen. Eine derartige Qualitätsmanagement-Strategie sollte ausgehend von der Nutzerorientierung die gesetzlichen und vertraglichen Anforderungen gewährleisten, die Fachlichkeit auf der Basis der aktuellen fachwissenschaftlichen Erkenntnisse sicherstellen und die Werteorientierung als dritte Säule von Qualität sichern helfen. So würde die Freie Wohlfahrtspflege in der Öffentlichkeit als Garant von Qualität etabliert.

## **B. Zu den Zielen**

*Hartmut von Hentig: „Wir wollen eine Gesellschaft,  
in der möglichst alle die nützliche Erfahrung machen,  
nützlich zu sein.“*

6.

Keine der großen Herausforderungen, die vor uns liegen, kann ohne die aktive Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und deren Engagement sowie ohne neue Formen der Kooperation und Vernetzung bewältigt werden. Deshalb streben die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege an, dass mehr Bürgerinnen und Bürger in Ergänzung zum Staat Gemeinwohlaufgaben übernehmen, ohne dadurch zum Lückenbüßer staatlicher Politik zu werden. Dazu brauchen wir den „ermöglichenden“ bzw. „aktivierenden“ Staat, der zu eigenbestimmten Handlungsformen und die Über-

nahme von Verantwortung durch gesellschaftliche Akteure ermuntert und damit die im Subsidiaritätsprinzip verankerte „vertikale“ Gewaltenteilung zwischen Staat und Gesellschaft fördert.

7.

Bürgerinnen und Bürger, die sich in den Diensten und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege engagieren (wollen), benötigen einen rechtlichen und finanziellen Handlungsrahmen, der zugleich einfach und deswegen verständlich ist und sie nicht – z.B. durch strenge Haftungsregeln – überfordert oder – z.B. durch unverhältnismäßige Zuwendungsauflagen – ihr grundrechtsgeschütztes Selbstbestimmungsrecht verletzt.

8.

Die Überzeugungskraft der Forderung nach einem derartigen Handlungsrahmen würde erhöht, wenn der Dritte Sektor insgesamt eigene ordnungspolitische Bringschulden zu mehr Transparenz und öffentlicher Rechnungslegung erfüllen würde. Dies würde es dem Staat erleichtern, sich von seinem bürokratischen „Obhutswahn“ zu befreien. Zum anderen könnte durch mehr Transparenz und öffentliche Rechnungslegung das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die gemeinwohlorientiert handelnden Verbände und Organisationen erhalten und nachhaltig gestärkt werden.

## **C. Zu den Vorschlägen**

9.

Vor dem Hintergrund der großen ökonomischen Bedeutung, die Zuwendungen für die Finanzierung von Aktivitäten der Freien Wohlfahrtspflege (und den Dritten Sektor insgesamt) zukommt, und angesichts zahlreicher ungelöster Probleme ist es dringend geboten, das Zuwendungsrecht grundlegend zu reformieren. Das Verhältnis des Staates zu Trägern der Freien Wohlfahrtspflege ist neu zu justieren. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass es sich bei diesen Zuwendungen nicht um „normale Subventionen“ für private Vorhaben handelt, sondern vielmehr um anteilige Beiträge der öffentlichen Hand zur Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben. Das Proprium der Zuwendungsempfänger des Dritten Sektors in der Zwecksetzung, der Mittelverwendung und ihrer Kontrolle ist angemessen zu wahren.

Weitere Reformschritte sind die Ersetzung der Fehlbedarfsfinanzierung durch die Festbetragsfinanzierung, die Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements als Ei-

genmittel, die Erleichterung der Förderung mehrjähriger Projekte und die Abschaffung des Besserstellungsverbot. Dazu sind die Allgemeinen Nebenbestimmungen zu „entbürokratisieren“.

### Nachrichtlich:

Im Frühjahr 2005 haben sich die Vertreter der Dachverbände und unabhängigen Organisationen des Dritten Sektors sowie Experten und Wissenschaftler zu der Projektgruppe „Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts“ zusammengeschlossen. Die Projektgruppe arbeitet an Vorschlägen zur Vereinfachung und Entbürokratisierung des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts sowie an einer Selbstverpflichtung des Dritten Sektors zu mehr Transparenz. Mit dem Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements („Hilfen für Helfer“) ist ein erster wichtiger Reformschritt gelungen. Weiteren Reformbedarf sieht die Projektgruppe in folgenden Bereichen:

### Spendenrecht

- Vereinfachung der Zuwendungsbescheinigungen mit dem Ziel der Vermeidung unnötiger EDV- und Organisationskosten durch Vorgabe lediglich eines Mindestinhalts (Name, Anschrift, Verweis auf satzungsmäßige Zwecke und Mittelverwendung, Betrag und Tag der Zuwendung, Bezugnahme auf Rechtsgrundlage [Freistellungsbescheid], Datum, Unterschrift).
- Neufassung der Haftungsregelung in § 10b Abs. 4 Satz 2 EStG (Abschaffung der verschuldensunabhängigen Haftung).

### Mittelverwendung und Dotationen

- Erleichterung bei der Wirtschaftsführung gemeinnütziger Einrichtungen durch Einschränkungen bei der Pflicht zur zeitnahen Mittelverwendung (Ausweitung der Verwendungsfrist auf drei Jahre).
- Schaffung eines transparenten und abgestuften Maßnahmenkatalogs bei Verstoß gegen den Grundsatz der zeitnahen Mittelverwendung.
- Lockerung des sog. Endowmentverbots, damit sich Stiftungen ohne Kollision mit dem Grundsatz der zeitnahen Mittelverwendung als Zustifter an anderen Stiftungen beteiligen und für besondere, satzungskonforme Zielsetzungen zum Aufbau neuen Stiftungskapitals beitragen können.

## Neufassung der Regelungen zum Zweckbetrieb (§§ 65 – 68 AO)

- Zeitgemäße Anpassung des Zweckbetriebskatalogs an geänderte rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen (wie sie z.B. für den Krankenhausbereich im Jahressteuergesetz 2007 enthalten ist).
- Änderung des § 65 AO, um steuerliche Unsicherheiten mit u.U. existenzbedrohenden finanziellen Risiken im Falle der Aberkennung der Zweckbetriebs-eigenschaft zu vermeiden. Die Anwendung der Wettbewerbsklausel darf nicht in erster Linie auf einen rein potenziellen oder theoretischen mögliche Wettbewerb abstellen, sondern es sollte entsprechend der Rechtsprechung des BFH die konkrete Wettbewerbssituation vor Ort und die satzungsgemäße Verwendung der wirtschaftlichen Erträge im Sinne der §§ 55 bis 57 AO in Verbindung mit § 63 Abs. 1 AO im Vordergrund stehen.
- Vereinfachung der Besteuerung durch Abschaffung der funktionslosen „Geprägetheorie“ (z.B. durch eine klarstellende Beschränkung des Selbstlosigkeitsgebots auf eigenwirtschaftliche Zwecke der Gesellschafter oder Mitglieder).
- Erleichterung von Personalgestellungen zwischen gemeinnützigen Organisationen in § 68 Nr. 10 AO.

## Bürokratieabbau

- Schaffung von Rechtssicherheit für die entstehende Körperschaft durch Einführung eines besonderen Anerkennungsverfahrens für gemeinnützige Einrichtungen (Ersetzung der Vorläufigkeitsbescheinigung durch einen Grundlagenbescheid; Bindungswirkung einer Anerkennungsentscheidung für andere Untergliederungen derselben Organisation).
- Gemeinschaftsrechtskonforme Ausgestaltung der Umsatzsteuerbefreiungen für gemeinnützige Einrichtungen in § 4 UStG.
- Erweiterung der Reingewinnschätzung in § 64 Abs. 5 AO für Überschüsse aus der Verwertung unentgeltlich erworbenen Altmaterials auf Altkleidersammlungen mittels Containern, Weihnachts- und Wohltätigkeitsbasare, sofern keine Dauereinrichtungen.
- Verzicht auf die Abgabe einer Körperschaftsteuer- und Gewerbesteuererklärung bei Geringfügigkeit, wenn aus dem Nachweis der tatsächlichen Geschäftsführung ohne Weiteres ersichtlich wird, dass ihr Einkommen den Freibetrag von 3.835 € pro Jahr nicht erreicht.

- Das aus § 14 AO abgeleitete Tatbestandsmerkmal der „Selbständigkeit“ des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs sollte entfallen.

#### Ermöglichung betriebswirtschaftlich sinnvoller Organisationsstrukturen

- Anpassung des Gemeinnützigkeitsrechts an neuzeitliche Unternehmensstrukturen (Einschränkung des Unmittelbarkeitserfordernisses bei gemeinnützigen Holdinggestaltungen durch Einführung einer gemeinnützigen Organschaft in § 57 AO entsprechend den Voraussetzungen der umsatzsteuerlichen Organschaft).
- Steuerliche Erleichterungen für Grundstückserwerbe und Umstrukturierungen innerhalb des gemeinnützigen Sektors durch Einführung eines Befreiungstatbestandes bei der Grunderwerbsteuer.
- Einschränkung der überzogenen Nachversteuerungsregelung beim Ausstieg aus der Gemeinnützigkeit, um die Anpassungsfähigkeit des Dritten Sektors an geänderte Rahmenbedingungen zu verbessern.
- Ermöglichung der Mitgliedschaft nicht steuerbegünstigter Organisationen in § 57 AO unter der Voraussetzung, dass zu deren Förderung nur deren eigene Beitragsleistungen verwendet werden.

#### Europatauglichkeit des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts

- Grundsätzliche Klärung des Spannungsverhältnisses zum Wettbewerbsrecht der EU.
- Anpassung der Freistellungsentscheidung der EU-Kommission vom 28.11.2005 (Monti-Paket) durch Herausnahme weiterer Bereiche lokaler Daseinsvorsorge, die durch bürgerschaftliches Engagement geprägt sind.
- Berücksichtigung der Wettbewerbsnachteile gemeinnütziger Unternehmen bei der Berechnung des „Zuschusses“ im Rahmen der o.a. Freistellungsentscheidung.

#### Begrenzung der Haftung von ehrenamtlich tätigen Vereins- und Stiftungsvorständen

- Legaldefinition der Ehrenamtlichkeit und der Unentgeltlichkeit.
- Beschränkung der Haftung auf grobe Fahrlässigkeit und Vorsatz.
- Beschränkung der Haftung für nicht abgeführte Steuern und Sozialabgaben auf Vorsatz.

Hilfsweise: Berücksichtigung der Ehrenamtlichkeit im Rahmen der Verschuldensprüfung nach § 69 AO (siehe § 24 Abs. 1 Satz 2 des österreichischen Vereinsgesetzes)

Hinweis: *Der Bundestag wird sich bereits im Mai 2009 auf der Grundlage eines Gesetzentwurfs des Bundesrates mit der Angelegenheit befassen (Drucksache 16/10120).*

**Werner Ballhausen** war bis zum 28.02.2009 Geschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW e.V.) in Berlin.

**Kontakt: [werner.ballhausen@bag-wohlfahrt.de](mailto:werner.ballhausen@bag-wohlfahrt.de)**