



Brüsseler Kreis

Gemein oder Wohl: Die Zukunft gemeinnütziger Unternehmen in Deutschland

... zwischen Theorie, Praxis und allerlei Widersprüchen

Dokumentation zum Parlamentarischen Abend in Berlin am 29.03.2017

Vorwort

Prof. Dr. Hanns-Stephan Haas

Sprecher des Brüsseler Kreis e.V. | Vorstandsvorsitzender der Evangelischen Stiftung Alsterdorf

Der Brüsseler Kreis ist ein überkonfessioneller Zusammenschluss aus 13 christlich orientierten Sozialunternehmen. Die Mitgliedsunternehmen sind zudem große Arbeitgeber mit rund 49.000 Mitarbeitenden. Wir erbringen soziale Dienstleistungen in den Bereichen Jugendhilfe, Behindertenhilfe, Altenhilfe, Bildung, berufliche und medizinische Rehabilitation sowie im Gesundheitswesen. Mit unseren mehr als 40.000 stationären, teilstationären und ambulanten Angeboten erreicht der Brüsseler Kreis jährlich rund 120.000 Klientinnen und Klienten, bei einem Jahresumsatz von rund 2,5 Mrd. Euro.

Gegründet wurde der Verein im Jahr 2000, passend zum Start in das neue Jahrtausend. Wir haben uns zum Ziel gesetzt, für ein soziales Europa in der Praxisperspektive von Unternehmen einzutreten. Die Unternehmen des Brüsseler Kreises sind zwar in Deutschland ansässig und regional verankert, aber als überzeugte Europäer beobachten wir über die eigenen Landesgrenzen hinaus europäische Entwicklungen und wollen von unseren europäischen Nachbarn lernen. Wir sind zwischenzeitlich mit vielen Unternehmen aus unseren europäischen Nachbarländern vernetzt und fragen mit ihnen zusammen nach neuen Lösungen wachsender sozialer Herausforderungen. Wir sehen die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Sozialstaatsmodelle und sind überzeugt von der Notwendigkeit und Innovationskraft von Unternehmen. Wir wollen gestalten und nicht klagen und Anstöße geben auch für den sozialpolitischen Diskurs.

Sie alle kennen das nicht belegbare Zitat: „Wer in der Demokratie schläft, erwacht in der Diktatur“. Vielleicht könnte man dieses

Diktum abwandeln: „Wer in dem Sozialstaat schläft, erwacht in der Ellenbogengesellschaft.“ Denn der Sozialstaat ist genauso wie die Demokratie selbst ein schützenswertes Gut, an dem uns allen liegen muss. Bei unseren zahlreichen Reisen und ständigen Kontakten in Europa haben wir gelernt, dass wir im Vergleich mit anderen Ländern einen guten und zu großen Teilen funktionierenden Sozialstaat haben. Ihn zu schützen, zu verbessern und weiterzuentwickeln ist sicher unser gemeinsamer Ehrgeiz. Zu diesem Sozialstaat gehören aber als eine Besonderheit auch ein ausgefeiltes Gemeinnützigkeitsrecht und, um nur auf eine sprachliche Blüte zu verweisen, eine Abgabenordnung mit entsprechenden Anwendungserlassen. Rein sprachlich gesehen klingt das weder modern noch vor allem genussreich. Dennoch so unsere Überzeugung: Deutschland hat auch mit diesem besonderen Recht einen Schatz geschaffen, auf dem eine vitale soziale Landschaft erblüht und gediehen ist. Entsprechend achten wir diesen Humus als schützenswert, auch vor den Absurditäten und Verdächtigungen nicht zuletzt derer, denen sich diese Ausgestaltung der Gemeinwohlorientierung in neuerer Fassung verdankt. Der Referent des heutigen Abends wird den Versuch unternehmen, das Gut der Gemeinwohlorientierung von dem gelegentlichen Irrwitz seiner Handhabung unterscheidbar zu machen. Harald Frei ist einer von uns und Finanzvorstand in Rummelsberg in Franken, einer großen diakonischen Einrichtung in mehreren sozialen Feldern. Wir mögen ihn besonders, weil er die Klarheit der Sache nie dem diplomatischen Protokoll opfert. Wir verdanken ihm in diesem Sinne manche gute Pointe und immer wieder auch den notwendigen Streit in der Sache. Freuen Sie sich mit mir auf den folgenden Vortrag von Harald Frei.

Impuls

Harald Frei

Geschäftsführer Rummelsberger Dienste für Menschen

Das heutige Sozialsystem in Deutschland wurde spätestens mit Einführung des XI. Sozialgesetzbuches auf Marktwirtschaft getrimmt. Aus dem früheren Selbstkostendeckungsprinzip wurde seit gut 20 Jahren ein System, das stärker als zuvor von Angebot und Nachfrage geprägt ist. Ob dies gut oder schlecht erscheint, obliegt naturgemäß der Perspektive des Betrachters. Wir als Brüsseler Kreis sehen die soziale Marktwirtschaft für unsere Sozialdienstleistungen nicht als per se ungünstig an, sondern begrüßen sie vielmehr ausdrücklich. Wir betonen diese unsere positive Haltung zum Phänomen des Sozialmarktes gern und oft.

Die althergebrachte Sichtweise, dass es sich bei sozialen Dienstleistungen um Wohlfahrtsleistungen des Staates handele, tritt dann allerdings zum System von Angebot und Nachfrage in eine erhebliche Spannung. Wer würde denn die Erstattung seiner Versicherung nach einem Schadensfall als Wohlfahrtsleistung bezeichnen? Hinter den Leistungen, die in der Sozialwirtschaft erbracht werden, stehen zum allergrößten Anteil entweder Versicherungssysteme oder verbrieftete Rechtsansprüche. Zum Standardrepertoire von Politik und Gesellschaft zählt es aber nach wie vor, die entsprechenden Themen als freiwillige Leistungen der Obrigkeit einzuordnen. Sie hier im Raum wissen es natürlich besser. Mit Ihrer parlamentarischen Arbeit definieren Sie Rechtsansprüche des Einzelnen gegen das Gemeinwesen. Und durch Etablierung dieser Rechtsansprüche bauen Sie mit am Fundament einer prosperierenden, modernen Volkswirtschaft. Außerhalb der engsten Fachöffentlichkeit herrscht aber immer noch das alte Bild vom Staat, der Wohlta- ten verteilt und damit den Wohlstand aller anderen gefährdet. Thematisch verschleiert wird dies zusätzlich dadurch, dass unsere Branche sich selbst nicht klar verhält und sich durch sogenannte „Wohlfahrts“-Verbände vertreten lässt. Und bis in die Wirtschaftsteile der großen Zeitungen hinein versteht es sich von selbst, dass laufende Leistungen für die Bürger, getreu dem kameralistischen Denken, weitestmöglich zu vermeidende Ausgaben darstellen, während der Bau einer Autobahnbrücke als lohnenswerte Investition in die Zukunft zelebriert wird. Die Spannung zwischen den alten und den neuen Verhältnissen tritt auch auf, wenn wir als Leistungserbringer zwar den Markt akzeptieren, auf der Nachfrageseite jedoch ein faktisches Monopol herrscht. Unter Monopolen stirbt der Markt. Unter Nachfragemonopolen auch.

Die grundlegende Spannung zwischen den alten und den neuen Verhältnissen, die ich Ihnen hier beschreibe und die ich gleich noch ein wenig detaillierter verfolgen möchte, stellt nicht selten die Auswirkung dar eines sehr ambivalenten und offensichtlich in starker Bewegung befindlichen Verständnisses von unserer Zivilgesellschaft, von den Zielen, mit denen sie unterwegs ist, von den Rollen, den Rechten und den Pflichten, die auf die einzelnen Beteiligten zukommen, und damit von unserem Verständnis von Gemeinwohl sowie von gefühlter oder realer Gerechtigkeit. Der Inhalt und der Wert von sozialen Leistungen werden unseres Erachtens nur allzu oft rein fiskalisch

bewertet. Das sinnvolle Modell des „social return on investment“, das wir Ihnen hier vor einigen Jahren vorgestellt haben, zielt in Deutschland immer noch zu sehr auf den Rückfluss von Steuergeldern in die öffentlichen Haushalte ab, während selbst in England, dem gefühlten Mutterland des Kapitalismus, auch die faktischen Auswirkungen sozialer Dienstleistungen auf die Lebensqualität der Gesellschaft gemessen und zur Richtschnur politischen Handelns gemacht werden.

Heute möchten wir Sie, aus der Sicht der in der Praxis Betroffenen, ein wenig entführen ins Unterholz. Ins Dickicht nämlich, das entsteht, wenn die geschilderten Ungleichzeitigkeiten aufeinandertreffen: die Erfordernisse einer auf Zukunft ausgerichteten Sozialwirtschaft mit den Steuerungs-, Regulierungs- und Prüfinstrumenten, die herkommen aus einer eigentlich antiquierten Vorstellung vom alimentierenden Staat, der angeblich seinen Bürgern Wohlfahrt nur in dem Maße gewähren könne, wie er bereit sei, ihnen ihren Wohlstand zu rauben. Dabei wissen wir alle, es ist umgekehrt: Der allgemeine Wohlstand in unserem Lande rührt nicht nur, aber in erheblichem Ausmaß auch daher, dass wir ein sehr differenziertes System professionell erbrachter und rechtlich gesicherter sozialer Dienstleistungen vorhalten. Unser Anliegen beim Weg ins Unterholz ist es, zusammen mit Ihnen als den politischen Entscheidungsträgern nach Klärungen zu suchen, nach Lichtungen gewissermaßen, auf denen wir Aussicht erhalten auf eine lebenswerte Republik, die zugleich auch den gemeinnützigen Unternehmen Perspektive und eine berechenbare Basis für ihr Handeln gibt.

I. Der große Rahmen: Die Theorie

In der 432-seitigen Bundestagsdrucksache 14/8900 beschreibt eine Enquete-Kommission den „Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft“. „Engagierte Debatten“ wünschte sich der Vorsitzende der Kommission damals. Das war 2002. Sprung ins Heute: Eine engagierte Debatte erleben wir anlässlich der in unserer Rummelsberger Diakonie laufenden Betriebsprüfung eigentlich nur bezüglich des Steuersatzes beim Brötchenverkauf in unserer Bäckerei. Einem Ausbildungsbetrieb, in dem Jugendliche mit Vermittlungshemmnissen ihre zweite Chance auf ein selbstbestimmtes Leben nutzen. Das Prüfungsgeschehen aber ist geprägt von der Sorge, es könnte beim Versuch, junge Erwachsene zu vernunftfähigen Bürgern dieser Republik zu erziehen, dem Fiskus die Differenz zwischen dem Regelsatz und dem ermäßigten Umsatzsteuersatz eines Brötchens verloren gehen. Für mich zeigt diese Anekdote exemplarisch den Entwicklungsstand der bundesdeutschen Bürgergesellschaft. Geistig bewegen wir uns auf vierspurigen Autobahnen in die Zivilgesellschaft der Zukunft, praktisch aber sind wir im Krisenmodus damit beschäftigt, die Schlaglöcher auf den Schotterpisten zu umfahren. Beim Ausbau der sozialen Infrastruktur unseres Landes laufen die Dinge anders als bei der Verkehrsinfrastruktur. Hier kommen nicht die Schlaglöcher auf den Prüfstand, sondern die Vehikel, die bemüht sind, mit den Schlaglöchern in ihrem Umfeld irgendwie zurechtzukommen. Im August 2006 wurde ein Gutachten des wissenschaftlichen

Beirats beim Bundesministerium der Finanzen vorgestellt. Es trägt den Titel: „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“. Hut ab, kann man da sagen. Es scheint ja so zu sein, als hätten es die Akteure der Zivilgesellschaft noch zu leicht.

Darauf Bezug nehmend erschien im Oktober 2006 im Handelsblatt, einer nicht zwingend mit dem Gemeinwohl in Verbindung gebrachten Publikation, ein Essay von Graf Strachwitz über die angekündigte Reform des Gemeinnützigkeitsrechts in Deutschland. Dieses, so Strachwitz unter dem Titel „Stiefkind Zivilgesellschaft“, müsse dem bürgerschaftlichen Engagement dienen. Die geltenden Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft stammten aber aus einer anderen Zeit. 1941 konzipiert, seien sie überholt. Sie bedürften einer völligen Neugestaltung, die einer pluralistischen Bürgergesellschaft würdig sei. Genau daran aber fehlt es dringend. Die Bewertung, was förderungswürdiges, schützenswertes bürgerschaftliches Engagement ist, kann nicht ersatzweise dem auf Regelkonformität bedachten Beamten im Finanzamt Nürnberg-Zentral auferlegt werden. Es ist aber ein alternatives Vorgehen nachvollziehbar schwierig, wenn es gar kein Gemeinnützigkeitsrecht im Sinne des schützens- und unterstützenswerten zivilgesellschaftlichen Engagements gibt. Doch dann kreierte der Berg und gebar im Jahr 2013 eine Reform dieses so gar nicht existenten Gemeinnützigkeitsrechts. Unter dem Titel „Ehrenamtsstärkungsgesetz“ wurde ein Gesetz beschlossen, das sich durch seine Themenverengung konsequenterweise mehr oder minder auf Rücklagenbildung, die Abschreibungsdauer von Anlagegütern und die Erhöhung von Übungsleiterpauschalen beschränkt, also wieder, vor jeder grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Orientierung, das Thema aus der fiskalischen Perspektive heraus in Angriff nimmt.

Dies scheint dann auch ein Grundproblem zu sein. Bürgerschaftliches Handeln, Gemeinnützigkeit und Steuerprivilegien sind gedanklich oft untrennbar vermischt. Andererseits werden wesentliche Elemente des gesellschaftlichen Lebens durch spitzfindige Definitionen herausgenommen. Es gibt kein Gemeinnützigkeitsrecht, das einer modernen Dienstleistungsgesellschaft würdig wäre. Stattdessen gibt es eine Definition in der steuerlich relevanten Abgabenordnung: Eine Körperschaft verfolge dann gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet sei, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern. Sodann spricht die Abgabenordnung von gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken. Trennt also per Definition klar und unlogisch, was logisch eins ist. Als wenn die Unterstützung bedürftiger Bürger, also mildtätiges Handeln, nicht zugleich gemeinnützig wäre und nicht ebenfalls zugleich eine Wesensäußerung der Kirche darstellte. Aus fiskalischer Perspektive geht es am Ende immer schlicht ums Geld, nicht um den Sinn.

II. Die Widersprüche

Nummer eins: Die Beteiligten und ihre Rollen

„Einst war der Staat für die Bürger da. Jetzt ist das umgekehrt“, so ein Essay in der „Welt“ aus 2009. Diese Frage nach dem Grundverständnis eines Staates und der Frage, wo die Freiheit

des Einzelnen endet, wo dessen eigene Verpflichtung beginnt, schwingt bei allen Ausführungen mit. Und macht die Frage nach dem eigenen Rollenverständnis dringend. Daher jetzt zu den Rollen.

Der Gesetzgeber heißt Gesetzgeber, weil er die Gesetze erlässt. Und dazu gehört wohl unstrittig das Vor- und Nachdenken. Dies setzt Fachkenntnis, Zeit, Lust auf, ja genau auch auf das Detail voraus, das sich oft erst in der Praxis zeigen wird. Der Bürger erlebt jedoch etwas anderes. Der Gesetzgeber entzieht sich seiner Rolle und lässt andere machen. Die Rollenteilung zwischen Legislative, Exekutive, Judikative und Dritten verschwimmt zusehends.

Ein Professor der Fachrichtung Jura ist Vorsitzender der sogenannten Monopolkommission beim Wirtschaftsministerium und wacht aus theoretisch-abstrakter, deutlich praxisfremder Sicht über das Wettbewerbsrecht. Aus der Perspektive des Elfenbeinturms werden dann markante Sätze medial positioniert, wie beispielsweise das Anprangern steuerlicher Privilegien gemeinnütziger Jugendhilfeträger. Denn nur durch „echte Chancengleichheit“ könne eine Angebotspluralität hergestellt werden. Es möge dann bitte auch einmal die monopolistische Nachfragemacht des alleinigen Preisverhandlers für alle Pflegekassen in einem Bundesland bewertet werden. Wie schaut es hier für die Anbieterseite mit der Chancengleichheit aus? McKinsey erarbeitet für das BAMF eine Expertise, aus der hervorgeht, dass die konsequente Abschiebung von nicht anerkannten Flüchtlingen sinnvoll wäre. Solche leicht zu erringenden Erkenntnisse durch Gutachten erheben zu lassen erscheint dem Laien als nicht besonders wirtschaftlich. Zumal es sich bei der auftragserteilenden Behörde um jene handelt, deren Kernaufgabe genau die Klärung solcher Fragen ist.

In der deutschen Gewaltenteilung wirkt das Parlament als Legislative. Ein Ministerium wird jedoch der Verwaltung, also der Exekutive, zugerechnet. Warum entstehen heute Gesetze nahezu ausschließlich aufgrund der solitären Einzelmeinung eines Ministeriums, oft auch eines einzelnen Ministerialbeamten? Auch hier droht Exekutive die Legislative zu ersetzen. Auf der anderen Seite definieren Akteure der Zivilgesellschaft, etwa die Deutsche Umwelthilfe, ein Verein der selbsternannten Retter unseres Globus, über medial inszenierte Bewertungen, was gut und was schlecht ist für die Bürger unseres Landes. Alle Beispiele zeigen, dass der Souverän, also das Volk, das die Legislative als Vertreter seiner Interessen wählt, am Ende mit der Exekutive oder gar mit einzelnen Pressure-Groups vorliebnehmen muss. Und bevor sich die Exekutive selbst mit den Themen beschäftigt, setzt sie gern einen wissenschaftlichen Beirat ein, am besten einen, der nur aus 26 praxisfremden Professoren besteht.

Nummer zwei: Die Unterschiede zwischen Europa, Bundespolitik, Landespolitik, Verwaltungsdenken und Heimaufsicht

10 Jahre nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention erleben wir in Deutschland eine Exekutive, die eine finanzielle Beteiligung an der Umsetzung dieser Konvention, also an der sogenannten Inklusion, ablehnt mit dem Satz: „Mit mir hat der UN-Generalsekretär nicht gesprochen.“ Mögen doch die Dienstleister selbst damit klarkommen.

Der Kostenträger unterstützt, wenn, dann nur ungern. Apropos Kostenträger: Dieser wird im Sozialgesetzbuch als Leistungsträger definiert. Aber weil es halt kostet, nennt man sich gerne Kostenträger. Während sich die Existenzberechtigung dieser Träger der Eingliederungshilfe genau aus deren Sorgspflicht für betroffene Bürger herleitet und nicht aus dem Selbstzweck einer Inkassostelle für Kreisumlagen.

Mit dem BTHG ist unseres Erachtens ein ehrenwertes Vorhaben in Gesetzestext gegossen worden. Trotz aller Vorbehalte bei den Details und der absehbaren Änderungsgesetze. Aber auch hier begegnen wir den bekannten Kuriositäten, die wie von alleine aufblühen, wenn eine im Grundsatz moderne sozialwirtschaftliche Ausrichtung gesteuert wird mit Instrumenten aus einer anderen Zeit. Das Sozialministerium rechnet mit deutlich mehr Menschen mit Behinderung, gleichzeitig soll aber die Ausgabendynamik gebrochen werden. Bei gleichzeitiger Kostenverschiebung auf höchstem Niveau, von der Eingliederungshilfe in die Existenzsicherung, vom einen zum anderen Haushaltstitel. Mit allen vorhersehbaren Abwehrreaktionen derjenigen, die es aus ihrem Haushalt bezahlen sollen. Da freut sich der Präsident eines überörtlichen Sozialhilfeträgers, wenn er im O-Ton berichtet: Das BTHG ist gut, denn es ist zumindest nichts schlechter als vorher. Unser aller Hoffnung bleibt es aber, dass zumindest einiges auch besser wird als zuvor. Der Landesgesetzgeber bspw. in NRW und Bayern beschließt gut gemeint Anforderungen an das Pflegeheim der Zukunft. Nun beschreibt man zwar im bayerischen System eine 25-jährige Angleichungsfrist, im Pflugesatz aber wird weiterhin von 40 Jahren Nutzungsdauer ausgegangen.

Völlig unterschiedliche Denkweisen auf der Ebene der Berliner Politik müssen mit der solitären Bewertung eines Beamten der Heimaufsicht im Landkreis Starnberg in Einklang gebracht werden. Diese unterschiedlichen Intentionen, Voraussetzungen sowie die Umsetzungsgrade, die nicht zuletzt von der Finanzkraft des jeweiligen Bundeslandes abhängen werden, können uns im Ergebnis nur auf einen Irrweg führen.

Nummer drei: Der misslingende Versuch von Ordnungspolitik, Ordnung und Gerechtigkeit zu schaffen
Keinem Gesetz und keiner Verordnung auf diesem Erdball wird es gelingen, Lebenssachverhalte zu 100 % zu verändern oder Gefahren zu 100 % zu verhindern.

Auch irrwitzig hohe Strafandrohungen – siehe § 130 OWiG – und das dichteste Kontrollnetz werden den misslichen Einzelfall nicht verhindern können. Klar muss dem schwarzen Schaf das Handwerk gelegt werden. Beschwerlich aber wird es, wenn dadurch die 99,8 % der weißen Schafe durch zig neue Regularien belastet werden.

Zumindest gefühlt wird unsere Welt täglich komplexer. Leicht geht dadurch der Überblick verloren und jeder Akteur gerät in Gefahr, im Tunnelblick seinen eigenen Mikrokosmos zum Maß aller Dinge zu machen. Die Ergebnisse des eigenen Handelns zeigen sich aber oft als kontraproduktive Reaktion an einer ganz anderen Stelle im komplexen System. Es wäre also hilfreich, ab und zu in die praktische Welt hinauszuschauen und vorab wie auch regelmäßig eine Wirkungsanalyse vorzunehmen. Dies führt mich zum nächsten Punkt.

III. Das Ende der bundesdeutschen Fahnenstange: Die Praxis

Oft erscheint keine Richtung mehr erkennbar, am Ende der Fahnenstange flattert die Fahne im Wind. Beispiele aus der Praxis, wie sie sich uns als Sozialdienstleistern fast täglich aufdrängen:

Beispiel Ausschreibungen:

Die EU prüft jeden legitimen Zahlvorgang eines Staates darauf, ob er als Subvention zu definieren sei. Im Streben um einen diskriminierungsfreien Binnenmarkt wird im Beschaffungswesen das Instrument der Ausschreibung favorisiert. Auch wenn die Kommission einmal Ausschreibungen für nicht erforderlich hält, dann treten BMAS und BA sehr wohl dafür ein. Die Folge: Entweder werden Ausschreibungen so gestrickt, dass der favorisierte Anbieter trotzdem zum Zuge kommt. Oder es führt die zwanghafte Vorgabe, immer den billigsten Anbieter zu wählen, zum Zusammenbruch des Systems. Und der Behindertenfahrdienst fällt von einem Tag auf den anderen in Insolvenz. Mit allen Auswirkungen auf die Klienten, die Angehörigen, die Träger der Einrichtung.

Beispiel Krankenhaus:

In einer Reihe von Reformen, die faktisch aber nur an einer Stelle des bestehenden Systems ansetzen, entsteht das Krankenhausstrukturgesetz 2015. Qualität soll mit einem „Pay for Performance“-System gezielt gefördert und kommuniziert werden. Es gibt ein Malus- und Bonussystem. Dies, so die Idee, soll von den Patienten goutiert werden, die daraufhin vermehrt in diese Qualitätskliniken kommen. Gleichzeitig werden aber Leistungsmehrungen durch den sog. Fixkostendegressionsabschlag bestraft. Auf Deutsch: ein Euro mehr Budget im Jahr 2017, jeweils 50 Cent Zurückzahlung in den Jahren 2017–19. Die Logik, nach der man dementsprechend ein Krankenhaus erfolgreich führen muss, hat etwas von Alchemie.

Beispiel Datenschutz:

Nirgends weicht meines Erachtens die Gesetzgebung so von der (sogar gewollten) Lebensrealität ab. Die Nutzung von Daten eines Interessenten zur Befüllung eines Heimvertrages stellt schon einen Datenschutzverstoß dar. Aber junge Erwachsene stellen Schuh- und Körbchengröße ins Netz. Aberwitzige Strafandrohungen für oftmals Banalitäten treffen in jedem Fall den kleinen Altenheimbetreiber, nicht aber Facebook und Konsorten.

Beispiel Finanzverwaltung:

„Nachdem wir“, so einstmalig Mark Twain, „das Ziel aus den Augen verloren hatten, verdoppelten wir unsere Anstrengungen.“ Dies bringt mich zu einer der bemerkenswertesten Entwicklungen der letzten Jahre. Aus dem natürlichen Grundreflex eines ordentlichen Finanzministeriums, Steuereinnahmen zu generieren, wurde ein Existenzgefährdungsmodell für die gemeinnützige Sozialwirtschaft. Anstatt sich übergreifend a) Gedanken über Gemeinwohl und förderungswürdige Sachverhalte zu machen, b) sich des Themas in seiner Gesamtheit anzunehmen, vielleicht sogar c) die Abgabenordnung zu durchforsten, definiert das BMF aus einem Einzelurteil des BGH heraus Bestimmungen, die einen gemeinnützigen Träger um Kopf und Krone bringen können. Ein seit Januar 2016

geltender Anwendungserlass zur Abgabenordnung birgt das Potenzial, die Branche zu revolutionieren, indem die Gemeinnützigkeit flächendeckend verloren geht. Zumindest bleibt auch in Zukunft die Gefahr virulent, dass man der individuellen Bewertung durch den Betriebsprüfer vor Ort mit erheblichem Risiko ausgesetzt bleibt.

Konkretes Beispiel:

Ein stationäres Pflegeheim kann seinen erzielten Verlust nicht mit dem Gewinn eines ambulanten Pflegedienstes verrechnen. Denn bei Verlust ist man ja selbst schuld, im anderen Fall besteht ein faktisches Gewinnverbot. Wie das Ganze in der Praxis sinnvoll innerhalb einer gemeinnützigen Rechtsperson gehandhabt werden soll, entzieht sich dem Betrachter.

Die Ergebnisverrechnung zwischen einem Kindergarten und einem stationären Altenheim hingegen wäre unkritisch. Das alles ist nur in geringem Maße logisch und nachvollziehbar. Ein zwischenzeitlich auf höchster Ebene geführter Schriftverkehr zwischen dem Bundesminister, den Fachverbänden, den Ländern und beispielhaft uns als Leistungserbringern führte bislang immer zu derselben Aussage: Es ist alles in Ordnung, stellt euch nicht so an. Man könnte den Arbeitstitel herauslesen: Meine Meinung steht fest. Bitte verwirren Sie mich nicht mit Tatsachen. Es ist aber nicht alles in Ordnung. Fragen mit existenzieller Bedeutung für soziale Unternehmen bleiben offen.

IV. Zu guter Letzt: Ein Plädoyer für Lösungen

Möge eine Gruppe Querdenker, gerne mit Kenntnissen, aber nur wenig Eigeninteressen, einen qualifizierten Denkprozess über die Zukunft unserer Gesellschaft starten angesichts erheblicher Umwälzungen gerade im Blick auf die in einer modernen Dienstleistungsgesellschaft existenziell bedeutsamen sozialen Dienstleistungen. Möge sich die Aufmerksamkeit

darauf fokussieren, zu definieren, was als Kernaufgabe einer zukunftsfähigen Bürgergesellschaft zu verstehen sei, welche soziale Infrastruktur erforderlich ist, damit die Teilhabe am Gemeinwesen von den Bürgern des Landes als sinnstiftend und erstrebenswert angesehen wird. Und wie die Bürger von wem in ihrer Lebensgestaltung unterstützt werden können. Das gibt Perspektive.

Möge das Prinzip der Gemeinnützigkeit als ein Thema jenseits des Steuerrechts erkannt und anerkannt werden. Es möge nicht bloß das fiskalische Erfordernis den Maßstab für die Akzeptanz des Prinzips der Gemeinnützigkeit hergeben.

Möge die übergreifende Bewertung von Sachverhalten, Maßnahmen und Wirkungen vor dem Reflex kommen, einen Einzelsachverhalt regeln zu wollen. Und mögen wir alle dabei maßhalten mit unserem Handeln. Und somit eine 95%ige Lösung der typisch deutschen Variante einer 110%igen Lösung vorziehen. Möge also Alltagsorientierung wegweisend sein, nicht der Blick aus dem Elfenbeinturm.

Möge die Exekutive erkennen, dass es sie nicht gibt, weil sie Selbstzweck ist, sondern deswegen, damit es der Bevölkerung innerhalb dieses organisatorischen Rahmens besser geht, als wenn es die entsprechenden Behörden nicht gäbe. Möge Einigkeit darüber entstehen, wie viel Rechtsregelungen wir höchstens brauchen, um die Freiheit als hehres Gut unserer Gesellschaft trotzdem noch bewahren zu können. Dann ist uns nicht bange um unser Gesellschaftssystem. Auch nicht um die Zukunft der subsidiär für den Staat tätigen Sozialunternehmen.

Mögen Sie, liebe Anwesende aus Politik, Behörden und Verbänden, gerne mit uns ins Gespräch kommen. Und dies gerne rechtzeitig und unter Einbeziehung derjenigen, die es am Ende in der Praxis handhaben sollen. Wir stehen bereit, als Anregung unsere ersten Gedanken und Ideen:

AEAO zu § 66 AO

Bisher herrschte ein ganzheitlicher Blick auf die gemeinnützigen Angebote eines Trägers vor. Vorgabe war, dass Mittel, die im gemeinnützigen Bereich erwirtschaftet wurden, im Gemeinnützigkeitskreislauf verbleiben und dort zeitnah verwendet werden. Die bestehenden Regelungen reichten unseres Erachtens aus. Die Vorgaben des AEAO zu § 66 AO vom Januar 2016 sind äußerst praxisfern. Sie gehen von einer trennscharfen Abgrenzung aller Zweckbetriebe aus, die weder die Praxis noch die Systematik der Abgabenordnung erlaubt oder vorgibt. Das Verrechnungsverbot von Gewinnen aus Zweckbetrieben nach § 66 AO zu anderen Zweckbetrieben (§§ 65, 67, 68 AO) schränkt den Handlungsspielraum der Träger unnötig und nicht nachvollziehbar ein (so ist bspw. keine Verrech-

nung zwischen stationärer und ambulanter Altenhilfe möglich). Insbesondere droht jedoch eine Überbürokratisierung, da das BMF künftig offenbar Plan- und Ist-Gewinne jedes einzelnen Zweckbetriebs prüfen möchte. Auf eine solch detaillierte Abrechnung sind die Buchhaltungen der Träger in der Regel nicht eingerichtet. Sie wäre nur unter unverhältnismäßig hohen zusätzlichen Aufwendungen und selbst dann kaum leistbar. Zusätzlich wird die betriebswirtschaftlich gebotene Vorsorge für Träger enorm eingeschränkt, wenn Gewinne nur noch bspw. für Inflationsausgleich oder anstehende Investitionen möglich sind, nicht jedoch ein Risikoaufschlag bspw. für Nachfrageschwankungen einkalkuliert werden darf.

Forderung: Wie in der Praxis bisher üblich, sollten Verrechnungen zwischen gemeinnützigen

Zweckbetrieben grundsätzlich möglich sein. Das Prinzip der gemeinnützigen Mittelbindung und der zeitnahen Mittelverwendung ist vollkommen ausreichend, um mögliche Missbrauchsfälle abzudecken. Die immer kleinteiligere Betrachtung gemeinnütziger Tätigkeiten bringt den betreuten Menschen keine Vorteile und bindet immer mehr Mittel für steuerliche Dokumentationen.

Gewinnaufschläge zwischen gemeinnützigen Organisationen

Bisher konnten gemeinnützige Organisationen sich gegenseitig bspw. derart unterstützen, dass Verwaltungstätigkeiten gemeinsam bzw. füreinander wahrgenommen wurden. Dies war bisher ohne Gewinnaufschläge möglich. Eine Verfügung der OFD NRW vom 18.01.2017 fordert nun auch Gewinnaufschläge für Verrechnungen zwischen gemeinnützigen Organisationen. Während die OFD NRW Verrechnungen zwischen Mutter und Töchtern hier ausnimmt, vertritt die Finanzverwaltung Baden-Württemberg in Betriebsprüfungen inzwischen eine noch weitergehende Sichtweise und fordert grundsätzlich Gewinnaufschläge. Das heißt, gemeinnützige Träger sollen auf der einen Seite möglichst keine Gewinne kalkulieren oder erwirtschaften (siehe oben, AEAO zu § 66 AO), sonst gefährden sie ihre Gemeinnützigkeit. Auf der anderen Seite sollen marktübliche Gewinnaufschläge selbst bei Dienstleistungen zwischen Gemeinnützigen eine zwingende Voraussetzung für die Gemeinnützigkeit sein. Dabei besteht hier keine Gefahr einer Mittelfehlverwendung, weil Mittel bei Verrechnungen zwischen Gemeinnützigen den Gemeinnützigkeitskreislauf nicht verlassen können.

Forderung: *Verrechnungen zwischen Gemeinnützigen bedürfen weiterhin grundsätzlich keines Gewinnaufschlags. Das Kriterium der fehlenden Gewinnerzielungsabsicht muss wieder stärker gewichtet werden. Die nicht nachvollziehbare unterschiedliche Behandlung*

verschiedener Zweckbetriebe (weitgehendes Gewinnverbot für Zweckbetriebe nach § 66 AO, explizite Forderung marktüblicher Gewinnzuschläge für andere Zweckbetriebe) muss unterbleiben.

Gemeinnützigkeit im Konzern

Insbesondere aus Haftungsgründen haben praktisch alle großen Träger ihre Tätigkeiten in verschiedene, rechtlich selbstständige Organisationen aufgeteilt (bspw. Stiftung oder e.V. als Mutter mit verschiedenen operativ tätigen Tochtergesellschaften). Das Gemeinnützigkeitsrecht kennt – im Unterschied zum Umsatzsteuerrecht – immer noch keine Anerkennung verbundener Unternehmen (körperschaftssteuerrechtliche Organschaft). Baut bspw. eine Stiftung ein Pflegeheim und vermietet es an eine Tochtergesellschaft, so gelten die eingesetzten Mittel aufgrund der Betriebsaufspaltung nicht als Mittelverwendung im Sinne des Gemeinnützigkeitsrechts. Dies gefährdet massiv die sinnvollen Organisationsmodelle vieler Träger. Es entstehen so steuerliche wirtschaftliche Geschäftsbetriebe, obwohl keine Gewinnerzielungsabsicht vorliegt und die Mittel zweifellos in gemeinnützige Angebote investiert wurden.

Forderung: *Ausgaben für gemeinnützige Tätigkeiten müssen auch über die Grenzen rechtlich selbstständiger Organisationseinheiten als gemeinnützige Mittelverwendung anerkannt werden. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Gemeinnützigkeit im Konzern müssen geschaffen werden.*

Über Jahrzehnte hatte sich in Deutschland ein ausgewogenes System gemeinnütziger und gemeinwohlorientierter Angebote entwickelt, das nun über die immer kleinteiligere Betrachtung und rein steuerlich getriebene Einengungen immer mehr gefährdet und überbürokratisiert wird. Wir bitten darum, diese Entwicklungen kritisch zu hinterfragen.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Brüsseler Kreis e.V., Geschäftsstelle, Alsterdorfer Markt 11, 22297 Hamburg, www.bruesseler-kreis.de

Text und Redaktion:

Prof. Dr. Hanns-Stephan Haas (Vorstandsvorsitzender Evangelische Stiftung Alsterdorf)

Harald Frei (Geschäftsführer Rummelsberger Dienste für Menschen), Katja Tobias (Geschäftsführerin Brüsseler Kreis e.V.)

Gestaltung: grafikdeerns.de, Hamburg

Stand: Juni 2017