



Diese Stellungnahme der BAG WfbM wird unterstützt von:



5

Schrittweise Aushöhlung des gemeinnützigen Sektors?

10

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e.V. (BAG WfbM) zur Überprüfung bestehender Mehrwertsteuer-Rechtsvorschriften durch die Europäische Kommission

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen vertritt 700 Werkstätten für behinderte Menschen an 2 500 Standorten in ganz Deutschland.

15

Das Neunte Sozialgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland definiert in § 136 Abs.1 Satz 1 Werkstätten für behinderte Menschen als Einrichtungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben und zur Eingliederung in das Arbeitsleben für diejenigen behinderten Menschen, die wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können.

20

Derzeit ermöglichen Werkstätten für behinderte Menschen in Deutschland rund 300 000 Menschen mit geistigen, körperlichen und psychischen Behinderungen die Teilhabe am Arbeitsleben.

25

Primäre Aufgabe der Werkstätten ist es, die Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe müssen Werkstätten eine Vielzahl an Arbeitsangeboten bereitstellen, um Art und Schwere der Behinderung sowie den Neigungen der Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen. Eine möglichst marktnahe Arbeitsbetätigung ist Grundvoraussetzung für eine Vermittlung der Menschen mit Behinderung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Primäre Aufgabe der Werkstätten ist es, die Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen und nicht die Erzielung von Gewinnen auf dem Markt

Hintergrund

30

Die Harmonisierung und Überprüfung bestehender Mehrwertsteuer-Vorschriften im europäischen Kontext ist bereits seit einigen Jahren ein viel diskutiertes Thema. Steuerbefreiungen sollen für bestimmte Bereiche begrenzt und somit mögliche Wettbewerbsverzerrungen auf dem europäischen Binnenmarkt vermieden werden. Zugleich sollen im Rahmen der Austeritätspolitiken in den Mitgliedsstaaten die Steuereinkünfte zur Entlastung der Haushalte erhöht werden. In den Länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters 2013 rief die Europäische

35



Kommission gleich mehrere Mitgliedstaaten dazu auf, die Anwendung der bestehenden Steuergesetzgebung zu überprüfen, um dieses Ziel zu erreichen.

40 Aktuell bittet die Europäische Kommission im Rahmen einer Konsultation zum Thema „Überprüfung bestehender Mehrwertsteuer-Rechtsvorschriften zu öffentlichen Einrichtungen und Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten“ um die Meinung von Stakeholdern.

Das vorliegende Dokument der BAG WfbM bezieht Stellung zu der Konsultation.¹

Keine Aufweichung der Steuerbefreiung für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten

45 In Deutschland bildet das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis die Grundlage für die Erbringung von sozialen Dienstleistungen in der Eingliederungshilfe, wenn ein Sozialleistungsträger die Hilfe nicht selber erbringt, sondern sich Dritter bedient.² Dritte sind in der Eingliederungshilfe vor allem die anerkannten gemeinnützigen Wohlfahrtsverbände und ihre rechtlich eigenständigen Unterorganisationen. In Deutschland sind
50 weit über 50 Prozent der sozialen Einrichtungen in Trägerschaft der Freien Wohlfahrtspflege.³

Die Freie Wohlfahrtspflege „ist die Gesamtheit aller sozialer Hilfen, die auf freigemeinnütziger Grundlage und in organisierter Form in der Bundesrepublik Deutschland geleistet werden. Freie Wohlfahrtspflege unterscheidet sich einerseits von gewerblichen – auf Gewinnerzielung ausgerichteten – Angeboten und andererseits von denen öffentlicher Träger“.⁴

Freie Wohlfahrtspflege als Basis der sozialen Fürsorge und Sicherheit

Gemeinnützige Aufgaben, durch deren Erfüllung ausschließlich und unmittelbar die Allgemeinheit gefördert wird, werden von der Freien Wohlfahrtspflege erbracht. „Eine Förderung der Allgemeinheit ist dann anzunehmen, wenn die Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern.“⁵ Hierzu zählen unter anderem die Jugend-, Alten- und Eingliederungshilfe, das öffentliche Gesundheitswesen und das Wohlfahrtswesen. Wird die Gemeinnützigkeit vom zuständigen Finanzamt anerkannt, werden gemeinnützige Organisationen ganz oder teilweise von der Steuer befreit.

65 Soziale Dienstleistungen der Wohlfahrtspflege in Deutschland fallen auf europäischer Ebene unter die Definition von Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse.⁶

¹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/public_bodies/consultation_document_de.pdf

² http://www.sozialrecht-aktuell.nomos.de/fileadmin/sozialrecht/doc/Aufsatz_SRa_12_03.pdf

³ <http://www.bagiv.de/pdf/FreieWohlfahrtspflege.pdf>

⁴ <http://www.bagfw.de/wir-ueber-uns/freie-wohlfahrtspflege-in-deutschland/>

⁵ <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/gemeinnuetzige-zwecke.html>

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/services/general-interest/index_de.htm



70 Die steuerlichen Befreiungen und Ermäßigungen dienen als Nachteilsausgleich gegenüber regulären Marktteilnehmern. Hiermit stellt die Bundesregierung sicher, dass die „Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren der Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachgehen können“.⁷

*Nachteilsausgleich als
Notwendigkeit zur Teil-
habe von Menschen mit
Behinderung*

75 Das deutsche Sozialsystem basiert auf dem besonderen Miteinander von öffentlicher und Freier Wohlfahrtspflege. Die Freie Wohlfahrtspflege ist ein wichtiger Bestandteil des Sozialstaates.

Werkstätten für behinderte Menschen sind Teil der Freien Wohlfahrtspflege. Sie erbringen im staatlichen Auftrag Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung. Sie schaffen adäquate Teilhabeangebote und übernehmen somit wichtige gesellschaftliche Aufgaben. Sie erbringen dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten.

80 Daher sind die Betreuungs-, Beköstigungs-, Beherbergungs- und Beförderungsleistungen der Werkstätten von der Umsatzsteuer befreit. Eine Besteuerung dieser Tätigkeiten hätte eine kaum zu überschauende Kaskadenwirkung zur Folge.

85 Als Konsequenz käme es zu einem Kostenanstieg, der vor allen Dingen die kommunalen Kostenträger, aber auch alle weiteren zuständigen Kostenträger finanziell stark belasten würde. Eine Mehrbelastung würde daher neben den öffentlichen Haushalten auch die Beitragszahler der zuständigen Sozialversicherungen betreffen.

*Kostenanstieg zu Lasten
der Versorgungsqualität*

90 Da die bereits sehr angespannte Lage der meisten europäischen Haushalte und die immer schlechter werdende finanzielle Situation vieler Leistungsempfänger kaum Spielraum für eine Anhebung der Kosten sozialer Dienstleistungen bieten dürfte, muss zudem mit erheblichen Auswirkungen auf die Versorgungsqualität gerechnet werden.

Es droht daher eine Verschlechterung der Qualität von sozialen Dienstleistungen zur Erhaltung bzw. Begrenzung aktueller Kostenniveaus.

Position zur aktuellen Konsultation

95 Die Konsultation zum Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer⁸ stellte insbesondere die unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung privater und öffentlicher Einrichtungen in das Zentrum des Reformprozesses. Als Reaktion auf diese Ergebnisse kündigten sowohl die Kommission als auch der Rat der Europäischen Union eine Prüfung der Mehrwertbesteuerung des öffentlichen Sektors an.

⁷ <http://dejure.org/gesetze/AEU/14.html>

⁸ Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer: Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System (KOM (2010) 695)



- 100 Zur Vorbereitung dieser Prüfung wurden bereits 2011 sowie 2013 wirtschaftliche Studien zu den Auswirkungen der gegenwärtigen Regelungen sowie möglichen alternativen Arrangements zur Besteuerung des öffentlichen Sektors erarbeitet.⁹ Zwar beschäftigen sich die Studien hauptsächlich mit den Steuerbefreiungen des öffentlichen Sektors. Dennoch werden an einigen Stellen auch Fragen zur Besteuerung dem Gemeinwohl dienender Tätigkeiten aufgeworfen.
- 105 Die im Konsultationspapier und den Studien dargelegten Alternativen zur Änderung der Mehrwertsteuer-Rechtsvorschriften sind aus Sicht der BAG WfbM nicht geeignet, nachhaltige Änderungen im Mehrwertsteuersystem zu etablieren, ohne gravierende Auswirkungen auf den gemeinnützigen Sektor zu haben.
- 110 Insbesondere die Option der Vollbesteuerung aller bisher steuerbefreiten Tätigkeiten birgt erhebliche Risiken. So weist die Ergänzungsstudie aus dem Jahr 2011 unmissverständlich daraufhin hin, dass die Besteuerung gemeinnütziger Tätigkeiten zu erheblichen Mehrbelastungen führen wird. Diese Mehrbelastungen müssten dann entsprechend an den jeweiligen Kostenträger und/oder Nutzer der sozialen Dienstleistung weitergegeben oder aber durch einen drastischen Abbau gemeinwohlorientierter Tätigkeiten ausgeglichen werden. Dies würde wiederum zu einer Steigerung der Aufgaben und Ausgaben der öffentlichen Hand führen, da diese etliche gemeinwohlorientierte Tätigkeiten selbst übernehmen müsste.
- 115
- 120 Es ist daher davon auszugehen, dass die aufgrund einer Vollbesteuerung erwarteten Effizienzsteigerungen und Mehreinnahmen zu Lasten der sozialen Sicherheit und Fürsorge im engeren Sinne als auch einer Vielzahl gemeinnütziger Tätigkeiten gehen würden. Auch hier verweist die Studie auf die Gefahr negativer Sozialeffekte, die wiederum durch angepasste Einkommenssteuersätze und/oder steigende Sozialtransfers abgemildert werden müssten.
- 125 Inwiefern als weitere Alternative eine Erstattungsregelung für nicht abzugsfähige Vorsteuer sinnvoll bzw. umsetzbar ist, kann an dieser Stelle kaum beantwortet werden. Zwar könnte eine allgemeine Erstattungsregelung für nichtvorsteuer-abzugsfähige Tätigkeiten eine Entlastung für gemeinnützige Träger bedeuten. Dennoch sind aufgrund hoher Befolungs- und Verwaltungskosten sowie steigender öffentlicher Ausgaben negative Auswirkungen in anderen Bereichen zu erwarten (Preissteigerungen, Umlage der Kosten auf verschiedene Anspruchsgruppen).
- 130

Zukunft der Mehrwertsteuer für gemeinnützige Organisationen ungewiss

Die BAG WfbM spricht sich daher klar für den Erhalt aller Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten aus.

⁹ Beide Studien sind auf der Website der Kommission abrufbar:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector_de.pdf sowie
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector_exemptions_en.pdf



135 **Zudem muss dem Eindruck widersprochen werden, dass Steuerbefreiungen des
gemeinnützigen Sektors ein Konstrukt vergangener Dekaden seien und einer
Erneuerung oder gar Streichung bedürfen.**

Alle Nachteilsausgleiche für den gemeinnützigen Sektor bzw. dem Gemeinwohl die-
nende Tätigkeiten – insbesondere die Möglichkeit der Steuerbefreiung nach § 4 Nr. 18
UStG und Artikel 132-134 MwStSystRL sowie der Steuerermäßigung nach § 12
Abs. 2 Nr. 8a) UStG und Artikel 98 MwStSystRL – sind bewusst vom Gesetzgeber
140 zum Ausgleich bestehender Nachteile installiert worden.

Ebenso gibt es bereits jetzt einschlägige Regelungen in den jeweiligen Befreiungs-
regelungen, die die vermeintliche Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen (etwa im
Wettbewerb zu nicht steuerbegünstigten Akteuren) begrenzen.

145 Auch die Bundesregierung hat sich wiederholt – zuletzt am 14. Januar 2013 im Rah-
men einer Mitteilung an die Europäische Kommission – ausdrücklich für den Erhalt
und die Notwendigkeit der Nachteilsausgleiche ausgesprochen.¹⁰

Eine Reduzierung oder sogar Abschaffung möglicher Nachteilsausgleiche ist mit einer
Erosion des gemeinnützigen Sektors gleichzusetzen.

150 Die BAG WfbM geht nicht davon aus, dass Politik, Verwaltung und Gesellschaft tat-
sächlich ein Interesse daran haben, die Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit
Behinderungen durch wettbewerbsrechtlich motivierte Überlegungen leichtfertig aufs
Spiel zu setzen.

*Erhalt der Steuerbefreiun-
gen unentbehrlich für das
Funktionieren der Dienste
der sozialen Fürsorge und
Sicherheit*

155 **Die Beibehaltung der Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätig-
keiten – und damit ebenso für Werkstätten für behinderte Menschen – ist not-
wendig, um das System der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen als ein
System der beruflichen Rehabilitation nicht zu gefährden.**

¹⁰ Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission vom 14.01.2013,
EU-Pilotverfahren Az. EU-PILOT 4131/12/MARK