

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sibylle Laurischk, Ina Lenke, Miriam Gruß, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/9497 –**

Belastung der Freiwilligendienste „Freiwilliges Soziales Jahr“ und „Freiwilliges Ökologisches Jahr“ durch Mehrwertsteuer

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Bundestag hat am 6. März 2008 in dritter Lesung das Jugendfreiwilligendienstgesetz (JFDG) beschlossen. Es bildet das neue Dach, unter dem die bisherigen Gesetze zur Förderung des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) sowie zur Förderung des Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ) zusammengeführt wurden.

Das JFDG, das am 1. Juni 2008 in Kraft trat, war vor allem notwendig geworden, da das Bundesministerium der Finanzen von einer Umsatzsteuerpflicht zu Lasten der Träger bzw. Einsatzstellen des FSJ/FÖJ ausgeht, die im Deutschen Bundestag von allen Fraktionen strikt abgelehnt wird.

Aus diesem Grund wurden bereits im Jahr 2007 entsprechende Gespräche mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) geführt, die zu einer „Nichtbeanstandungsregelung“ führten, d. h. trotz der vorhandenen Umsatzsteuerpflicht, muss für den Zeitraum der Nichtbeanstandungsregelung keine Umsatzsteuer von den Trägern des FSJ/FÖJ entrichtet werden. Die vom BMF ausgesprochene Nichtbeanstandungsregelung zur Umsatzsteuerpflicht galt eigentlich nur, sofern bis zum 1. Januar 2008 eine Regelung zur Vermeidung der Umsatzsteuerpflicht im FSJ- und FÖJ-Gesetz getroffen wurde. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung trat erst zum 1. Juni 2008 in Kraft. Ob aus diesem Fristversäumnis der Koalition Nachteile für Träger und Einsatzstellen erwachsen und diese für einen gewissen Zeitraum nachträglich einer Umsatzsteuerpflicht unterliegen, ist immer noch nicht auszuschließen. Erst im Juni 2008 soll bei einem Treffen der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder eine nachträgliche Verlängerung der Nichtbeanstandungsklausel bis zum 1. Juni 2008 beraten werden.

Bei der Durchführung eines freiwilligen sozialen Jahres oder eines freiwilligen ökologischen Jahres schließen die Freiwilligen mit einem anerkannten Träger einen Vertrag über die Leistung eines FSJ oder FÖJ ab, in dem auch Arbeitszeit, Urlaubsanspruch, Seminarteilnahmepflicht usw. geregelt sind. Die Teilnehmer erhalten eine Vergütung. Eingesetzt werden die Teilnehmer in der

Regel nicht beim Träger selbst, sondern bei Einsatzstellen (z. B. Altenheim, Sportverein etc.). Die Einsatzstellen zahlen eine monatliche Einsatzkostenumlage an den Träger.

Nach Auffassung der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder stellt die Überlassung der Freiwilligen an die Einsatzstelle eine wirtschaftliche Leistung nach Art einer Personalgestellung dar, für die weder eine Steuerbefreiung nach § 4 Nr. 23, § 4 Nr. 25 oder § 4 Nr. 27 Buchstabe a des Umsatzsteuergesetzes (UStG) noch eine Steuerbefreiung nach Artikel 13 Teil A Abs. 1 Buchstabe h, i und k der 6. EG-Richtlinie (= Artikel 132 Abs. 1 Buchstabe h, i und k der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie, MWStSystRL) in Frage kommt. Trotz der jahrzehntelangen Praxis der Finanzbehörden, FSJ und FÖJ als wichtigen Bestandteil des bürgerschaftlichen Engagements keinerlei Erbringung von wirtschaftlichen Leistungen zu unterstellen, haben die Finanzbehörden ihre Bewertung geändert. Ziel des neuen Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten war es, Gestaltungen zu ermöglichen, die eine umsatzsteuerliche Belastung vermeiden.

Nach § 11 Abs. 2 JFDG wird die Möglichkeit eröffnet, einen Vertrag zwischen Träger, Einsatzstelle und Freiwilligem abzuschließen, nach dem die Einsatzstelle im Gegensatz zur bisherigen Regelung unmittelbar Vertragspartner der Freiwilligen wird. Die Einsatzstelle wird dadurch hinsichtlich der bislang dem Träger erstatteten Beträge für Taschengeld, Sozialversicherungsbeiträge etc. unmittelbar selbst verpflichtet, wodurch eine umsatzsteuerbare Personalgestellung des Trägers an die Einsatzstelle vermieden wird, d. h. die Einsatzstelle nimmt direkt die „Arbeitgeberfunktion“ wahr.

Die Bundesregierung wurde seitens sämtlicher Fraktionen des Bundestages zusammen mit etlichen Bundesländern aufgefordert, im JFDG geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um auf eine grundsätzliche Befreiung der Jugendfreiwilligendienste von der Umsatzsteuer hinzuwirken. Entgegen der Ankündigung des Ministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wurde die Problematik der Mehrwertsteuerbelastung durch das JFDG jedoch nicht geklärt.

Insbesondere bei den Freiwilligendiensten, die von jungen Männern als Zivildienstersatz gemäß § 14c des Zivildienstgesetzes (ZDG) abgeleistet werden, bleibt die Mehrwertsteuerpflicht bestehen. Besonders hart trifft dies beispielsweise den Bereich des Sports, in dem 70 bis 80 Prozent der FSJ-Plätze durch den § 14c ZDG weitgehend finanziert werden. Ähnliches gilt für das FSJ in der Kultur. Sowohl der Sport als auch die Kultur verfügen über keine Refinanzierungsmöglichkeiten, wie dies z. B. in einigen sozialen Einsatzfeldern des FSJ der Fall ist.

In diesem Zusammenhang wird sich das Finanzministerium Niedersachsen bei dem Gespräch der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder Anfang Juni 2008 für eine Verlängerung der Nichtbeanstandungsklausel bis zum 30. September 2008 einsetzen, da sonst nach Ansicht des niedersächsischen Finanzministeriums unabwendbar eine Umsatzsteuerpflicht entstünde. Sollte dies tatsächlich geschehen, bedeutet dies, dass erneut ein gerade in Kraft getretenes Gesetz wegen erheblicher handwerklicher Mängel geändert werden muss.

Ein Hauptproblem scheint auch das Bundesamt für den Zivildienst (BAZ) zu sein, welches die Zuschüsse an den Träger des FSJ/FÖJ gemäß § 14c ZDG nur leisten will, wenn der Träger auch die „Arbeitgeberfunktion“ innehat. In diesem Fall hilft die Fiktion des JFDG, dass auch Einsatzstellen eine „Arbeitgeberfunktion“ ausfüllen können, nicht weiter, um eine Mehrwertsteuerbefreiung zu erlangen.

Entweder bleibt der bisherige Status quo erhalten, d. h. der Träger hat die „Arbeitgeberfunktion“ und vermittelt an die Einsatzstelle, was die Zahlungen gemäß § 14c ZDG auslöst aber gleichzeitig eine Mehrwertsteuerpflicht begründet oder die Einsatzstelle hat die „Arbeitgeberfunktion“, was zu einer Befreiung von der Mehrwertsteuer, aber zur Einstellung der Zahlungen gemäß § 14c ZDG durch das Bundesamt für den Zivildienst führt. Letzterer Fall bedeutet, dass der Zuschuss in Höhe von 421,50 Euro, der monatlich durch das BAZ an

den Träger gezahlt wird, komplett entfällt, was zu einem wirtschaftlichen Desaster für die betroffenen Institutionen und vor allem die Sportvereine führen würde.

Übernimmt die Einsatzstelle die „Arbeitgeberfunktion“, schwächt dies außerdem die Funktion des Trägers. Da die Träger als Akteure der freien Jugendhilfe in erster Linie die Jugendlichen pädagogisch betreuen und sie außerdem vor unangemessenen Anforderungen schützen etc., ist dies nicht im Sinne der Freiwilligen. Wenn der Gesetzgeber betont, dass Jugendfreiwilligendienste ein Bildungsjahr darstellen, sollte die Verantwortung für den Freiwilligen weiterhin beim Träger verbleiben, um die Qualität des Bildungsjahres zu sichern.

Des Weiteren ist zu bemängeln, dass die Kosten des Verwaltungsaufwands der Einsatzstellen, wenn diese die „Arbeitgeberfunktion“ einnehmen, anscheinend höher als die Belastungen durch die Mehrwertsteuer ausfallen. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand entsteht aber nicht nur bei den Einsatzstellen, sondern auch bei den Trägern, da die von Bund und Ländern erarbeiteten Musterverträge davon ausgehen, dass die Einsatzstellen zwar „Arbeitgeberfunktionen“ übernehmen, diese aber z. T. „im Namen und auf Rechnung“ der Einsatzstelle durch den Träger weiter übernommen wird. Diese Arbeitgeberverschiebungsfiktion schafft erhebliche Mehrarbeit und verschwendet Geld durch unsinnigen Verwaltungsaufwand.

Dies bedeutet wiederum, dass nicht nur den Trägern des FSJ/FÖJ gemäß § 14c ZDG keine andere Wahl bleibt als der Mehrwertsteuerpflicht nachzukommen, sondern sämtliche „normale“ Träger des FSJ/FÖJ ebenfalls diesen Schritt wählen werden, da sonst die Kosten des Verwaltungsaufwands die Belastungen durch die Mehrwertsteuer überschreiten. Insbesondere jene Einrichtungen, die ehrenamtlich bzw. mit wenig Personal arbeiten und das bürgerschaftliche Engagement in ihren Strukturen leben, werden unter dem neuen Gesetz leiden und zukünftig Mehrwertsteuer zahlen. Geschädigt werden also die Keimzellen des bürgerschaftlichen Engagements, etwa die Sportvereine, die Freiwilligkeit in ihrer nachhaltigsten Form vermitteln.

Damit wird durch das JFDG der erklärte Wille der Mitglieder des Deutschen Bundestages ins Gegenteil verkehrt: de facto werden zukünftig alle FSJ/FÖJ-Plätze der Mehrwertsteuerpflicht unterliegen, da eine andere Entscheidung wirtschaftlich untragbar ist.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Mit dem Gesetz zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten werden das bisherige Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres sowie das Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres zusammengeführt. Das Gesetz stärkt den Charakter der Jugendfreiwilligendienste als Bildungsdienste und ermöglicht darüber hinaus durch Einführung zeitlicher Flexibilisierungs- und Kombinationsmöglichkeiten in den Diensten bessere biografische Passungen sowie breitere berufliche Orientierungsmöglichkeiten für die Freiwilligen. Daneben – und nicht in erster Linie – eröffnet das JFDG den Trägern und Einsatzstellen die Möglichkeit, zukünftig die Durchführung von Jugendfreiwilligendiensten so zu gestalten, dass ein der Umsatzsteuer unterliegender Leistungsaustausch nach Art einer Personalüberlassung weitgehend vermieden werden kann.

Für die Vergangenheit war seitens der obersten Finanzbehörden von Bund und Ländern – in Erwartung des Abschlusses des Gesetzgebungsverfahrens bis zu diesem Zeitpunkt zunächst für Vertragsabschlüsse bis zum 31. Dezember 2007 – eine Nichtaufgriffsregelung in Aussicht gestellt worden, die später an den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes angepasst werden sollte. Ein Fristversäumnis des Gesetzgebers lag somit zu keinem Zeitpunkt vor. Inzwischen haben die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder beschlossen, die Frage eines Leistungsaustauschs nach Art einer Personalüberlassung bei vor dem 1. Oktober

2008 abgeschlossenen Vereinbarungen nicht aufzugreifen. Damit werden alle für die Vergangenheit bis für den Zeitraum 2008/2009 – insoweit unabhängig von ihrer Durchführung – sowie die nach diesem Stichtag nach § 11 Abs. 2 JFDG getroffenen Vereinbarungen nicht oder weitgehend nicht mit der Erhebung von Umsatzsteuer konfrontiert.

1. Wie konnte die Bundesregierung zu der fatalen Fehleinschätzung gelangen, dass durch das JFDG das Problem der Mehrwertsteuererhebung im Bereich FSJ/FÖJ beseitigt wurde?

Mit der Neuregelung des § 11 Abs. 2 JFDG wird den Beteiligten erstmals die Möglichkeit eröffnet, zukünftig die Durchführung von Jugendfreiwilligendiensten so zu gestalten, dass ein der Umsatzsteuer unterliegender Leistungsaustausch nach Art einer Personalüberlassung weitgehend vermieden wird.

2. Welche Mängel sieht die Bundesregierung am JFDG?

Keine

3. Wie bewertet die Bundesregierung eine Verlängerung der Nichtbeanstandungsklausel bis zum 30. September 2008?

Ist der Zeitraum ausreichend, die Gesetzesfehler im Bereich der Mehrwertsteuer zu beheben?

Gesetzesfehler im Bereich der Mehrwertsteuer liegen nicht vor. Die Bundesregierung begrüßt den Beschluss der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder, die Frage eines Leistungsaustauschs nach Art einer Personalüberlassung bei vor dem 1. Oktober 2008 abgeschlossenen Vereinbarungen nicht aufzugreifen. Damit werden alle für den Zeitraum 2008/2009 – insoweit unabhängig von ihrer Durchführung – nicht sowie die nach diesem Stichtag nach § 11 Abs. 2 JFDG getroffenen Vereinbarungen weitgehend nicht mit der Erhebung von Umsatzsteuer konfrontiert. Die Bundesregierung sieht diesen Zeitraum als ausreichend an für die Anpassung der Verträge an die Neuregelung des § 11 Abs. 2 JFDG, insbesondere bei Verwendung der insoweit relevanten Passagen der abgestimmten Mustervereinbarung.

4. Mit welchem zusätzlichen Verwaltungsaufwand in Euro rechnet die Bundesregierung monatlich für die einzelne Einsatzstelle bzw. den die Einsatzstelle betreuenden Träger, wenn sich die Einsatzstelle dafür entscheidet, die „Arbeitgeberfunktion“ zu übernehmen?

Zu der Frage ob und ggf. in welcher Höhe zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht, liegen der Bundesregierung keine bezifferbaren Erkenntnisse vor. Die Bundesregierung rechnet nicht mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand bei den Einsatzstellen und den die Einsatzstellen betreuenden Träger. Sie geht davon aus, dass die vorhandenen Verwaltungsstrukturen der Träger auch weiter genutzt werden, um im Namen und für Rechnung der Einsatzstellen Zahlungen an die Freiwilligen und die Sozialversicherungsträger zu leisten bzw. sonstige Informationspflichten von Arbeitgebern zu gewährleisten.

5. Mit welcher durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung rechnet die Bundesregierung monatlich für Träger bzw. Einsatzstellen, wenn die Aufteilung der Funktionen zwischen Träger und Einsatzstelle weiterhin entsprechend der Praxis der letzten Jahrzehnte ausgeführt wird?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass zukünftig nur noch von der Möglichkeit des § 11 Abs. 1 JFDG Gebrauch gemacht werden wird, wenn

- der Freiwilligendienst bei einer ausländischen Einsatzstelle abgeleistet wird; in diesem Fall unterläge eine Personalüberlassung des Trägers an die Einsatzstelle dem Mehrwertsteuerrecht des anderen Staates
- oder
- die jeweilige Einsatzstelle – wie bereits bislang in vielen Fällen insbesondere der Durchführung des Freiwilligen Ökologischen Jahres – keine sog. Einsatzkostenumlage zu tragen hat
- oder
- ein FSJ oder FÖJ nach § 14c des Zivildienstgesetzes durchgeführt wird.

In den übrigen Fällen, in denen Vereinbarungen nach § 11 Abs. 1 JFDG abgeschlossen werden, könnte eine durchschnittliche Mehrwertsteuerbelastung allenfalls mit der in der Einsatzkostenumlage enthaltenen gesetzlichen Umsatzsteuer von 15,97 Prozent beziffert werden.

6. Aus welchem Grund will das BAZ Zahlungen gemäß § 14c ZDG nur an die Träger ausführen?

§ 14c Abs. 4 Satz 1 des Zivildienstgesetzes bestimmt ausdrücklich, dass ein Zuschuss nur zu solchen Kosten gezahlt werden darf, die den Trägern entstehen. Angesichts der eindeutigen Gesetzeslage kann das BAZ nur Zahlungen an die Träger ausführen.

7. Bleibt die Bundesregierung bei ihrer Ankündigung, dass der Regelungsbe- reich des FSJ/FÖJ auch zukünftig nicht der Umsatzsteuerpflicht unterliegen soll (bitte mit Begründung)?

Eine derartige Ankündigung seitens der Bundesregierung gibt es nicht.

8. Ist die Bundesregierung bestrebt, eine Lösungsmöglichkeit zu erarbeiten, die die Bürokratiekosten in diesem Bereich nicht über die Belastungen durch die Mehrwertsteuer steigen lässt (bitte mit Begründung)?

Die Bundesregierung wird die Träger und Einsatzstellen bei der Einführung der neuen Vertragsgestaltungsmöglichkeiten nach § 11 Abs. 2 u. a. durch gezielte Informationsveranstaltungen unterstützen. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 4 und 5 verwiesen.

9. Welche über die finanziellen Aspekte in Zusammenhang mit der Übertragung der „Arbeitgeberfunktion“ auf die Einsatzstelle hinausgehenden Schwierigkeiten der neuen Regelung (z. B. bei Kündigungen) sind der Bundesregierung bereits von Trägern und Einsatzstellen angezeigt worden, und wie bewertet sie diese?

Die Bundesregierung geht davon, dass Träger und Einsatzstellen – wie bislang auch – praxistaugliche Lösungen finden werden, sofern infolge des JFDG wei-

terer Anpassungsbedarf gesehen wird. Die Bundesregierung unterstützt Träger und Einsatzstellen durch einen regelmäßigen Informationsaustausch und wird die Jugendfreiwilligendienste, einschließlich der gesetzlichen Neuregelungen, im Jahr 2010 evaluieren.

10. Welchen Änderungsbedarf sieht die Bundesregierung im Bereich des JFDG, und in welchen Zeiträumen soll dieser umgesetzt werden?

Die Bundesregierung sieht keinen Änderungsbedarf im Bereich des JFDG.

11. Welche Auswirkungen auf das Platzangebot bei den Jugendfreiwilligendiensten erwartet die Bundesregierung, wenn die Mehrwertsteuerpflicht zum Tragen kommt?

Keine

