



HESSISCHER LANDTAG

25. 02. 2020

Kleine Anfrage

Dr. Dr. Rainer Rahn (AfD) vom 18.12.2019

Vorgänge um die Kreisverbände Frankfurt und Wiesbaden der Arbeiterwohlfahrt (AWO) und Antwort

Minister der Finanzen

Vorbemerkung Fragesteller:

Der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt (AWO) berichtete in einer Pressekonferenz am 17.12.2019 über die Ergebnisse seiner Prüfung bei den Kreisverbänden Frankfurt und Wiesbaden, bei der er überhöhte Gehälter, ungerechtfertigte Ruhestandszahlungen, Beraterhonorare, Bonuszahlungen, Nutzung von Dienstwagen und weitere Leistungen für einzelne Mitarbeiter sowie die und zweckentfremdete Verwendung öffentlicher Zuschüsse beanstandete.

Er stellte Jahresgehälter für Geschäftsführer in Höhe von teilweise über € 300.000 fest und bezeichnete diese als „absolut unangemessen“; üblich seien € 100.000 bis 120.000. Die Frankfurter und Wiesbadener AWO hätten dabei Prinzipien der AWO grundlegend verletzt und gegen den Governance-Kodex verstoßen. So waren z.B. Geschäftsführung und ehrenamtliche Aufsicht nicht getrennt. Es bestanden bzw. bestehen personelle und organisatorische Verflechtungen zwischen der AWO und weiteren Unternehmungen und Stiftungen. AWO-Mitarbeiter hatten eine Vielzahl von Firmen gegründet, die dann gegen Bezahlung Dienstleistungen für die AWO erbrachten. So wurde z.B. von der AWO Frankfurt die AWO Protect GmbH gegründet und mit der Wahrnehmung des Sicherheitsdienstes bei Flüchtlingsunterkünften beauftragt. Da deren Stundensätze deutlich höher liegen als die kommerzieller Sicherheitsunternehmen, besteht der Verdacht, dass die AWO auf diesem Weg Gewinne zu Lasten der Stadt Frankfurt generiert hat.

Ein Mitarbeiter habe für die Nutzung des eigenen PKW eine Dienstwagenpauschale in Höhe von € 4.500 pro Monat erhalten. Verschiedene Mitarbeiter seien beim Kreisverband Wiesbaden der AWO angestellt, tatsächlich jedoch beim Kreisverband Frankfurt tätig gewesen. Die Gehaltzahlungen seien dabei zwischen den beiden Kreisverbänden ausgeglichen, jedoch als „Zuwendungen“ oder „Spenden“ bezeichnet worden. Tatsächlich waren die Mitarbeiter wohl als Leiharbeiter i.S. des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes tätig, wobei vermutlich auch Umsatzsteuer zu entrichten gewesen wäre.

Auch das sog. Besserstellungsverbot wurde durch die AWO missachtet, wonach Beschäftigte bei freien Trägern, die kommunale Aufgaben übernehmen, nicht besser bezahlt werden dürfen als Mitarbeiter der Kommune. Dies betraf u.a. auch die Ehefrau des Frankfurter Oberbürgermeisters, die bereits nach 2 Jahren in der Gehaltsstufe 6 eingestuft war, obwohl dies nach dem Tarifvertrag erst nach 15 Jahren zulässig ist.

Der Vorstandsvorsitzende des AWO-Bundesverbandes stellte fest, dass die Kontrollmechanismen versagt hätten und die Revisoren „fassunglos“ waren. Er bezeichnete die Zustände in Frankfurt als „unerträglich“ und kündigte Schadenersatzforderungen gegen die Verantwortlichen an. Unabhängig hiervon ermitteln die Staatsanwaltschaften in Wiesbaden und Frankfurt gegen verschiedene Mitarbeiter der beiden AWO-Kreisverbände u.a. wegen des Verdachts der Untreue zum Nachteil des Vereins sowie der Stadt Frankfurt. Nach aktuellem Kenntnisstand wurde jedoch weder bei der AWO noch einer ihrer Tochterunternehmen eine Hausdurchsuchung zur Sicherstellung von Unterlagen durchgeführt. Der Magistrat der Stadt Frankfurt hat sich in dem gesamten Verfahren passiv verhalten. Er hat zwar die Verträge mit der AWO einvernehmlich aufgehoben, aber keine weiteren Maßnahmen zur Aufklärung der Vorgänge oder zur Feststellung der Höhe des verursachten Schadens getroffen.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die – zunächst nur oberflächliche – Prüfung des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt die seit Wochen in der Presse geäußerten Vorwürfe im Wesentlichen bestätigt hat.

Diese Vorbemerkung des Fragestellers vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Hessischen Minister des Innern und für Sport, der Hessischen Ministerin der Justiz und dem Hessischen Minister für Soziales und Integration wie folgt:

- Frage 1. Hält es die Landesregierung angesichts der geschilderten Vorkommnisse grundsätzlich für vertretbar, dass gemeinnützige Vereine – wie etwa die AWO – kommerzielle Tätigkeiten in erheblichem Umfang entfalten und dabei im Wesentlichen öffentliche Zuwendungen erhalten, ohne einer öffentlichen Rechenschaftspflicht – z.B. nach dem HGB oder dem AktG – zu unterliegen?
- Frage 2. Falls 1. unzutreffend: gibt es in der Landesregierung Überlegungen, diese Regelungslücke zu schließen?

Frage 3. Falls 2. zutreffend: wie könnte eine Neuregelung der Rechenschaftspflicht für gemeinnützige Vereine konkret gestaltet werden?

Die Fragen 1 bis 3 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Zunächst ist grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass ein gemeinnütziger Verein ausschließlich seine gemeinnützigen satzungsmäßigen Zwecke verwirklichen darf (§ 56 der Abgabenordnung – AO). Die Vereinstätigkeit darf sich demnach vom Grunde her nur auf die Verfolgung gemeinnütziger Ziele und nicht auf andere, beispielsweise wirtschaftliche Vorhaben erstrecken.

Dennoch ist es in der Praxis nicht unüblich, dass ein gemeinnütziger Verein in nicht unerheblichem Umfang wirtschaftliche Tätigkeiten (z.B. Werbung, Sponsoring oder Verkauf von Speisen und Getränken) entfaltet und dabei Einnahmen oder andere wirtschaftliche Vorteile erzielen kann, ohne seine Gemeinnützigkeit zu verlieren. Solche wirtschaftlichen Betätigungen sind vor allem dann zulässig, wenn sie lediglich um des gemeinnützigen Zwecks willen ausgeübt werden, insbesondere zur Beschaffung von Mitteln zur Erfüllung seiner gemeinnützigen Satzungszwecke. Die Tätigkeiten dürfen weiterhin nicht zum Haupt- bzw. Selbstzweck des Vereins werden und müssen den gemeinnützigen Zwecken untergeordnet sein. Wie jeder andere Unternehmer ist der Verein mit diesen Aktivitäten allerdings unbeschränkt steuerpflichtig, wenn die jährlichen Einnahmen aus diesen sog. steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben die Besteuerungsgrenze von 35.000 € übersteigen (§ 64 Abs. 3 AO).

Neben den dahingehenden zivilrechtlichen Rechenschaftspflichten nach §§ 27 Abs. 3; 666; 259 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) sind auch die entsprechenden handels- und steuerrechtlichen Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten für im größeren Umfang wirtschaftlich tätige gemeinnützige Organisationen klar geregelt.

So haben nach § 140 AO nicht nur gemeinnützige Kapitalgesellschaften oder Genossenschaften kraft ihrer Rechtsform handels- und damit auch steuerrechtlich Bücher zu führen und auf der Grundlage jährlicher Bestandsaufnahmen Jahresabschlüsse zu erstellen (§§ 238 ff. Handelsgesetzbuch – HGB), sondern hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe auch als Kaufleute einzustufende gemeinnützige Vereine, wenn ihre jährlichen Umsatzerlöse mehr als 600.000 € und der jährliche Jahresüberschuss mehr als 60.000 € aufweisen (§ 241a HGB). Unabhängig von diesen handelsrechtlichen Rechnungslegungspflichten, die aufgrund von § 140 AO auch für steuerliche Zwecke gelten, besteht bei Überschreiten dieser genannten Grenzen nach § 141 AO zudem eine eigene steuerliche Buchführungs- und Jahresabschlusspflicht, zu der die Finanzbehörde die gemeinnützige Organisation auffordert.

Die Landesregierung hält die derzeitigen Regelungen zu den Rechenschaftspflichten der im größeren Umfang wirtschaftlich tätigen gemeinnützigen Organisationen für ausreichend. Insbesondere haben auch gemeinnützig tätige Körperschaften im Bereich ihrer der partiellen Steuerpflicht unterliegenden Besteuerungsgrundlagen – wie unbeschränkt steuerpflichtige Personen und Unternehmen – ein berechtigtes Interesse an Geheimhaltung und Wahrung des Steuergeheimnisses. Zudem liegen der Landesregierung keine Hinweise auf verstärkten Missbrauch im Gemeinnützigkeitssektor vor, die eine über die bisherigen Regelungen hinausgehende Ausdehnung von Rechnungslegungs- oder Rechenschaftspflichten mit Blick auf Kosten und Nutzen rechtfertigen würde.

Frage 4. Sieht die Landesregierung angesichts der vertraglichen Vereinbarungen zwischen der Stadt Frankfurt und der AWO Frankfurt und dem passiven Verhalten des Magistrats der Stadt Frankfurt ein Eingreifen der Kommunalaufsicht für geboten?

Frage 5. Falls 4. zutreffend: welche konkreten Maßnahmen kann die Kommunalaufsicht zur weiteren Aufklärung der Vorgänge und ggf. zur Sanktionierung ergreifen?

Die Fragen 4 und 5 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Stadt Frankfurt a.M. hatte vertragliche Vereinbarungen mit der Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Frankfurt am Main e.V. (AWO) u.a. über den Betrieb von Kindertagesstätten und den Betrieb von Flüchtlingsunterkünften getroffen. Das verfassungsrechtlich verankerte Recht auf kommunale Selbstverwaltung sichert den Kommunen einen Katalog von Gemeindehoheiten zu, der auch die Organisationshoheit umfasst. In dessen Rahmen steht es den Gemeinden frei, über die Art und Weise der Aufgabenerledigung selbst zu entscheiden und z.B. zur Erledigung von Aufgaben auch Dritte zu beauftragen, soweit nicht per Gesetzesvorbehalt spezielle Verfahrensregelungen bestehen. Die Wahrung von zivilrechtlichen Ansprüchen gegenüber Vertragspartnern gehört damit zu den eigenverantwortlichen Rechten und Pflichten der Kommunen. Bei derartigen Selbstverwaltungsangelegenheiten beschränkt sich die Kommunalaufsicht darauf, dass die Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen geführt wird (Art. 137 Abs. 3 Satz 2 Hessische Verfassung).

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hatte den öffentlich diskutierten Sachverhalt zum Anlass genommen, sich vom Magistrat der Stadt gemäß § 137 Hessische Gemeindeordnung

(HGO) informieren zu lassen. Die Stadt berichtete, dass das Revisionsamt der Stadt bereits im März 2018 Sonderaufträge zur Prüfung der Zuschüsse für den Betrieb von Flüchtlingsunterkünften durch die AWO erhalten hatte. Aufgrund der Prüfungsergebnisse wurden die Verträge über den Betrieb der Flüchtlingsunterkünfte von der Stadt zum 31.12.2018 gekündigt. Die Vorgänge wurden in den städtischen Organen behandelt.

Aufgrund der aktuellen Medienberichte über die AWO hat das Dezernat für Soziales, Senioren, Jugend und Recht der Stadt Frankfurt a.M. zudem mit Schreiben vom 29.11.2019 das Revisionsamt der Stadt Frankfurt beauftragt, die Zuschussgewährungen an die AWO vollumfänglich zu überprüfen. Weiterhin hat das Sozialamt der Stadt Frankfurt das Rechtsamt beauftragt, zu prüfen, ob die Verträge mit der AWO gekündigt werden können.

Die Stadt ist somit Hinweisen auf mögliche Unregelmäßigkeiten ihres Vertragspartners AWO bei der Auftrags Erfüllung selbst nachgegangen bzw. geht ihr noch nach. Die Landesregierung wird sich wie bislang auch zukünftig fortlaufend über die Prüfungsergebnisse informieren lassen und nachhalten, ob die Stadt gesetzlich gebotene Maßnahmen umsetzt. Soweit die Stadt ihre rechtlichen Verpflichtungen umsetzt, bedarf es keiner weiteren Maßnahmen der Kommunalaufsicht über die Wahrnehmung des Unterrichtsrechtes nach § 137 HGO hinaus.

Frage 6. Hält die Landesregierung angesichts der überhöhten Gehälter und sonstigen Zuwendungen für Mitarbeiter sowie den massiven Verstößen gegen AWO-interne Regelungen – z.B. dem Governance-Kodex – bei den genannten Kreisverbänden der AWO eine Gemeinnützigkeit i.S. der AO noch für gegeben?

Informationen und Auskünfte zu den persönlichen Verhältnissen eines Steuerpflichtigen – vorliegend die genannten Kreisverbände Frankfurt und Wiesbaden der Arbeiterwohlfahrt – können wegen der Verpflichtung zur Wahrung des Steuergeheimnisses nach § 30 AO nicht erteilt werden. Zu diesen dem Steuergeheimnis unterliegenden Informationen gehören auch der Gemeinnützigkeitsstatus sowie dessen regelmäßige Prüfung und Überwachung durch die Finanzbehörden.

Frage 7. Wird die Landesregierung die öffentlich bekannten Ergebnisse der Prüfung des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt zum Anlass nehmen, die zuständigen Finanzbehörden anzuweisen, das Vorliegen der Voraussetzungen für die Gemeinnützigkeit i.S. der AO – auch rückwirkend für alle nicht verjährten Zeiträume – zu überprüfen?

Zu einzelnen und konkreten Prüfungsmaßnahmen der zuständigen Finanzbehörden können wegen der Verpflichtung zur Wahrung des Steuergeheimnisses nach § 30 AO keine Auskünfte erteilt werden. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

Hinsichtlich der steuerlichen Verfahrenspraxis ist allgemein darauf hinzuweisen, dass die Einhaltung der Voraussetzungen für den Gemeinnützigkeitsstatus einer regelmäßigen Überprüfung durch das Finanzamt unterliegen. Über die Frage, ob eine Körperschaft die Voraussetzungen für die Steuerbefreiung erfüllt, ist dabei für jeden Veranlagungszeitraum gesondert zu entscheiden (Grundsatz der Abschnittsbesteuerung). Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung ist die Überprüfung einer gemeinnützigen Körperschaft grundsätzlich in einem dreijährigen Turnus für jeweils drei zurückliegende Veranlagungszeiträume durch das zuständige Finanzamt durchzuführen. Soweit im Einzelfall Anlass besteht, von dem dreijährigen Prüfungsturnus abzuweichen, kann der Überprüfung auch ein verkürzter Prüfungsturnus zugrunde gelegt werden.

Bei gemeinnützigen Körperschaften mit nicht unerheblichen wirtschaftlichen Aktivitäten, d.h. deren jährliche Einnahmen aus sog. steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben (z.B. Werbung, Sponsoring oder Verkauf von Speisen und Getränken) die Bestimmungsgrenze von 35.000 € übersteigen und zu einer partiellen Ertragssteuernpflicht führen (§ 64 Abs. 3 AO), findet dagegen eine jährliche Veranlagung statt.

Im Übrigen gehen die Finanzbehörden Anzeigen und Hinweisen nach Maßgabe der §§ 85 und 86 AO nach.

Frage 8. Wird die Landesregierung die öffentlich bekannten Ergebnisse der Prüfung des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt zum Anlass nehmen, die zuständigen Finanzbehörden und ggf. auch die zuständigen Staatsanwaltschaften anzuweisen, ob bei der Überlassung von Arbeitnehmern zwischen den beiden Kreisverbänden gegen die Bestimmungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, gegen das Umsatzsteuergesetz und ggf. gegen weitere Bestimmungen verstoßen wurde?

Frage 9. Aus welchen Gründen wurde trotz der schwerwiegenden Vorwürfe und eines hinreichenden Tatverdachts bislang keine Haussuchung bei den beiden AWO-Kreisverbänden zur Beweissicherung vorgenommen?

Die Fragen 8 bis 9 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Leitende Oberstaatsanwalt in Frankfurt am Main hat mitgeteilt, dass auf Grund ermittlungstaktischer Erwägungen derzeit keine Angaben gemacht werden können. Das Hessische Ministerium der Justiz erteilt allerdings grundsätzlich keine einzelfallbezogenen Weisungen in laufenden Ermittlungsverfahren.

Zu einzelnen und konkreten umsatzsteuerlichen Prüfungsmaßnahmen der zuständigen Finanzbehörden können wegen der Verpflichtung zur Wahrung des Steuergeheimnisses nach § 30 AO keine Auskünfte erteilt werden. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 6 und 7 verwiesen.

Nach § 17 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz ist die Bundesagentur für Arbeit für die Ausführung des Gesetzes zuständig nach fachlichen Weisungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Die Prüfung der rechtmäßigen Arbeitnehmerüberlassung und rechtmäßiger Arbeitsbedingungen obliegt den Behörden des Zolls und damit einer Bundesbehörde.

Frage 10. Gibt es bei der Landesregierung Überlegungen, Verträge zwischen der AWO und anderen freien Trägern einerseits und den hessischen Kommunen andererseits einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen, da die Vermutung nicht fernliegt, dass ähnliche Geschäftspraktiken nicht nur bei der AWO und nicht nur in Frankfurt und Wiesbaden üblich sind oder waren?

Soweit hessische Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben über zivilrechtliche Verträge die Dienste von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege in Anspruch nehmen, obliegt es ihnen selbst, zu prüfen und zu überwachen, ob die vereinbarten Dienste und die dafür gezahlten Entgelte korrekt geleistet worden sind. Hierfür bietet sich insbesondere die Prüfung des regelmäßig vorgesehenen Verwendungsnachweises über den gewährten Zuschuss an. In Zweifelsfällen können die Rechnungsprüfungsämter beauftragt werden. Bei festgestellten Leistungsstörungen gehört die Wahrung von zivilrechtlichen Ansprüchen gegenüber Vertragspartnern zu den eigenverantwortlichen Rechten und Pflichten der Kommunen.

Es besteht keine Rechtsgrundlage, die es der Landesregierung erlaubt, zwischen Kommunen und Verbänden der freien Wohlfahrtspflege individuell geschlossene Vereinbarungen einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen. Nur in Fällen, in denen der Verdacht einer nicht rechtmäßigen Vertragsgestaltung bzw. einer nicht den landeshaushaltrechtlichen Anforderungen entsprechenden Verwendung von Landeszuwendungen besteht, werden die Kommunalaufsichtsbehörden diesen Hinweisen nachgehen und geeignete Maßnahmen einfordern.

Wiesbaden, 5. Februar 2020

Dr. Thomas Schäfer