



Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes“ BT-Drs. 16/11340

hier:

**Anlage 3 zum Gesetzentwurf, Formulierungshilfe
Nr. 2, Stichwort: § 13b UStG
Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers
für Gebäudereinigungsleistungen**

**Öffentliche Anhörung
Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
am 18. März 2009 in Berlin**

Stellungnahme Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger- Handwerks zur Änderung des § 13b UStG

Die in der Formulierungshilfe Nr. 2 zum „Entwurf für ein Drittes Gesetz zur Änderung des UStG“ geplante Fassung des § 13b Absatz 2 Nr. 7 und Absatz 5 Satz 2 UStG zur Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers für Gebäudereinigungsleistungen wird vom Gebäudereiniger-Handwerk strikt abgelehnt.

§ 13b Absatz 2 Nr. 7 UStG soll folgende Fassung erhalten:

(2) Für folgende steuerpflichtige Umsätze entsteht die Steuer mit Ausstellung der Rechnung, spätestens jedoch mit Ablauf des der Ausführung der Leistung folgenden Kalendermonats:

...

7. Reinigen von Gebäuden und Gebäudeteilen

§ 13b Absatz 5 Satz 2 soll folgende Fassung erhalten:

(5) ... in den in Absatz 2 Nr. 7 genannten Fällen schuldet der Leistungsempfänger die Steuer, wenn er ein Unternehmer ist, der Leistungen im Sinne des Absatzes 2 Nr. 7 erbringt.

I. Die MwStSystRL der EU rechtfertigt nicht die Änderung des § 13b

In einer Fußnote zu Absatz 2 Nr. 7 wird behauptet, dass § 13b Absatz 2 Nr. 7 der Umsetzung von Artikel 199 Absatz 1 Buchstabe a der MwStSystRL der EU diene.

Dieser Gesetzesbegründung widerspricht das Gebäudereiniger-Handwerk.

Walter-Faber-Haus
Dottendorfer Straße 86
53129 Bonn

Tel: (0228) 9 17 75-0
Fax: (0228) 9 17 75-11

e-mail:
biv@gebaeudereiniger.de

Büro Berlin
Kronenstraße 55-58
10117 Berlin

Tel: (030) 20 64 97-90
Fax: (030) 20 64 97-91

e-mail:
berlin@gebaeudereiniger.de

Internet:
www.gebaeudereiniger.de

Es wird in der Formulierung der Anschein erweckt, als handele es sich dabei um eine zwingende Richtlinienvorgabe der EU, die vom Gesetzgeber daher in Deutsches Recht umgesetzt werden müsse. Tatsächlich hat Artikel 199 Absatz 1 Buchstabe a der MwStSystRL folgende Formulierung:

*Die Mitgliedsstaaten **können** vorsehen, dass der steuerpflichtige Empfänger die Mehrwertsteuer schuldet, an den folgende Umsätze bewirkt werden:*

*a) Bauleistungen, einschließlich Reparatur-, **Reinigungs-**, Wartungs-, Umbau- und Abwrackleistungen ...*

Der Gesetzentwurf zu § 13b UStG setzt also keine zwingende EU-Vorgabe um, sondern nutzt lediglich die Erlaubnis der EU-RL, eine solche Vorschrift zu erlassen. Damit handelt es sich bei der MwStSystRL nicht um eine hinreichende Begründung für die beabsichtigte Änderung des § 13b UStG, sondern beschreibt ausschließlich die grundsätzliche EU-rechtliche „Zulässigkeit“ der Änderung.

II. „Feststellungen“ der Finanzbehörden über besonders hohe Umsatzsteuerausfälle werden vom Gebäudereiniger-Handwerk erneut – wie bereits erfolgreich bei Gesetzentwürfen 2004 und 2006 - bestritten

In der Gesetzesänderungsbegründung zu § 13b Absatz 2 Nr. 7 UStG wird folgendermaßen argumentiert:

Es sei das Ziel, Umsatzsteuerausfälle zu verhindern, die dadurch eintreten, dass bei diesen Leistungen nicht sichergestellt werden kann, dass diese von den leistenden Unternehmern vollständig im allgemeinen Besteuerungsverfahren erfasst werden, bzw. der Fiskus den Steueranspruch beim Leistenden realisieren kann. Auch in diesem Bereich haben Feststellungen insbesondere der obersten Finanzbehörden der Länder gezeigt, dass vielfach die Steuer vom Gebäudereiniger (Subunternehmer) dem Leistungsempfänger in Rechnung gestellt wird, dieser die in Rechnung gestellte Steuer als Vorsteuer abzieht, der leistende Unternehmer aber die in Rechnung gestellte Steuer nicht an das Finanzamt abführt. Die Finanzämter konnten – in den meisten Fällen wegen Zahlungsunfähigkeit des leistenden Unternehmers – den Umsatzsteueranspruch nicht mehr durchsetzen. Dies wird bei der Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers vermieden.

Die Änderung des § 13b Absatz 5 Satz 2 UStG hat folgende Begründung:

Er regelt, dass beim Reinigen von Gebäuden und Gebäudeteilen der Leistungsempfänger nur dann Steuerschuldner ist, wenn er ein Unternehmer ist, der selbst derartige Leistungen erbringt.

Die ständige Wiederholung eines unbegründeten Vorwurfs steigert nicht seinen Wahrheitsgehalt. Das Gebäudereiniger-Handwerk muss zu seiner Verwunderung feststellen, dass es sich bei dem vorliegenden Gesetzentwurf nunmehr um den dritten gesetzgeberischen Versuch innerhalb von fünf Jahren handelt, die Umkehr der Umsatzsteuerschuldnerschaft für die Gebäudereinigungsbranche durchzusetzen. Ein entsprechender Gesetzentwurf (Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2004) wurde bereits 2004 zurückgenommen. Die damalige Bundesregierung hatte zugeben müssen, dass bundesweit in der Finanzverwaltung – entgegen der Behauptung in der Gesetzesbegründung - keine Fälle bekannt waren, die eine Ausdehnung des § 13b UStG auf das Gebäudereiniger-Handwerk und den darin enthaltenen Vorwurf des Umsatzsteuermissbrauchs durch eine spezielle Branche gerechtfertigt hätten.

2006 wurde die entsprechende Änderung des § 13b UStG im „Gesetzentwurf zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen“ (BT-Drs. 16/634) der Bundesregierung erneut eingebracht und musste wiederum zurückgenommen werden. Die damalige Gesetzesbegründung entspricht weitgehend dem dritten und aktuellen Versuch von 2009:

„Durch die Erweiterung sollen Umsatzsteuerausfälle verhindert werden, die dadurch eintreten können, dass bei diesen Umsätzen nicht sichergestellt werden kann, dass diese von den leistenden Unternehmern vollständig im allgemeinen Besteuerungsverfahren erfasst werden bzw. der Fiskus den Steueranspruch beim Leistenden realisieren kann.“ (BT-Drs. 16/634)

Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme am 10.2.2006 (BR-Drs. 937/05) die Erweiterung des § 13b UStG auf die Gebäudereinigung u.a. mit der Feststellung abgelehnt, dass

„keine gesicherten Erkenntnisse darüber bestehen, dass Reinigungsunternehmer unzuverlässiger wären als andere Unternehmergruppen, beispielsweise Gastwirte und Taxiunternehmer, so dass zu bezweifeln ist, ob eine Sonderregelung für die Gebäudereinigungsbranche überhaupt erforderlich ist.“(BR-Drs. 937/05)

Der aktuelle Gesetzentwurf stellt erneut und nahezu wortgleich die Behauptung auf – diesmal allerdings beschränkt auf Subunternehmer der Reinigungsbranche - , Feststellungen der Finanzbehörden hätten gezeigt, dass der leistende (Sub-) Unternehmer die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer nicht an das Finanzamt abführt. Die Finanzämter konnten – in den meisten Fällen wegen Zahlungsunfähigkeit des leistenden Unternehmers – den Umsatzsteueranspruch nicht mehr durchsetzen.

Das Gebäudereiniger-Handwerk bestreitet, dass tatsächlich den Finanzbehörden gesicherte Erkenntnisse vorliegen, dass in der Reinigungsbranche – gegenüber zahlreichen anderen Branchen – besonders hohe und auffällige Umsatzsteuerausfälle vorliegen, die eine Sonderregelung für die Gebäudereinigungsbranche gegenüber anderen Branchen begründen kann und rechtfertigt. Ein allgemeines „Ziel (so die aktuelle Gesetzesbegründung 2009) Umsatzsteuerausfälle zu verhindern, die dadurch eintreten, dass bei diesen Leistungen nicht sichergestellt werden kann, dass diese von den leistenden Unternehmern im allgemeinen Besteuerungsverfahren erfasst werden, bzw. der Fiskus den Steueranspruch beim Leistenden realisieren kann“, rechtfertigt keine Sonderbehandlung einer einzelnen Branche, da die Argumentation in dieser Allgemeinheit der Aussage auf nahezu alle Branchen angewendet werden könnte. Es liegt daher die Vermutung nahe, dass einziger Grund für die beabsichtigte Änderung des § 13b UStG die reine fiktive „Möglichkeit“ der Anwendung auf die Reinigungsbranche dank des Artikel 199 der MwStSystRL der EU ist. Dies reicht aber für eine Begründetheit einer Ungleichbehandlung von Branchen nicht aus.

III. Die fehlende gesetzliche Definition des „Unternehmers, der Reinigungsleistungen erbringt“ führt in der Praxis faktisch zur Unanwendbarkeit des § 13b UStG

Das gesetzgeberische Ziel ist die Anwendbarkeit des § 13b UStG auf Subunternehmer, die Gebäudereinigungsleistungen erbringen, wenn sie ihre Leistungen dem Generalunternehmer in Rechnung stellen, der ebenfalls Gebäudereinigungsunternehmer ist. Das UStG selbst definiert den Reinigungsunternehmer nicht. In der Gesetzesbegründung ist lediglich der Hinweis enthalten, dass *„unter die genannten Umsätze insbesondere die Reinigung von Gebäuden falle, einschließlich Hausfassadenreinigung, Räumen und Inventar, einschließlich Fensterreinigung und Fensterputzen.“* Diese Aufzählung ist vollkommen willkürlich und entspricht weder dem Berufsbild der Gebäudereinigung,

noch der aktuellen Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008). In diesem Zusammenhang stellt sich bereits die Frage, was der Unterschied zwischen „Fensterreinigung“ und „Fensterputzen“ sein soll?

Die WZ 2008 enthält folgende Aufzählung (Quelle: Statistisches Bundesamt):

81.2	Reinigung von Gebäuden, Straßen und Verkehrsmittel
81.21	Allgemeine Gebäudereinigung
81.22	Spezielle Reinigung von Gebäuden und Reinigung von Maschinen
81.22.1	Schornsteinreinigung
81.22.9	Sonstige spezielle Reinigung von Gebäuden und Maschinen
81.29	Reinigung a.n.g. (= anderweitig nicht genannt)
81.29.1	Reinigung von Verkehrsmitteln
81.29.2	Desinfektion und Schädlingsbekämpfung
81.29.9	Sonstige Reinigung a.n.g.

Selbst diese Aufzählung von Tätigkeiten, die der Gebäudereinigung zugeordnet werden, stellt nur einen Teil des tatsächlichen Tätigkeitsbereiches in der Praxis dar. Bereits hier wird deutlich, dass die Anwendung des § 13b auf Reinigungsleistungen in der Praxis zwangsläufig in ein Chaos aufgrund einer weitgehenden Rechtsunsicherheit über den Anwendungsbereich – beim Generalunternehmer und beim Subunternehmer - führen würde.

IV. Subunternehmer im Bereich der Reinigungsleistungen werden in großem Umfang von Generalunternehmern beauftragt, die keine Reinigungsunternehmen sind.

Die Neuregelung des § 13b würde in großem Umfang ins Leere laufen, da eben nicht – wie der Gesetzgeber sich dies anscheinend vorstellt – ein klassisches Gebäudereinigungsunternehmen ein ebenso klassisches (aber kleineres oder neues) Reinigungsunternehmen als Subunternehmen mit Reinigungstätigkeiten beauftragt.

Der Generalunternehmer (Auftraggeber des Subunternehmers) ist in der Vergabep Praxis von Reinigungsleistungen immer häufiger ein „Mischunternehmen“, in dem noch maximal in geringem Umfang Reinigungsleistungen selber erbracht werden. Immer häufiger liegt sogar der Fall vor, dass der Generalunternehmer durch sein Unternehmen keinerlei Reinigungsleistungen anbietet und durchführt.

Bereits bei einem Mischunternehmen ist äußerst fraglich, ob es sich um ein Reinigungsunternehmen im Sinne des § 13b UStG (Entwurf) handeln kann, wenn nicht über 50% der wirtschaftlichen Betätigung auf Reinigungsleistungen entfallen. Diese Problematik besteht bereits bei der Anwendung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf die Gebäudereinigung und stellt tagtäglich die zuständige Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls vor massive Prüfungsprobleme aufgrund von Abgrenzungsschwierigkeiten. Wie soll beim § 13b UStG verfahren werden, wenn die fraglichen Sub- oder Generalunternehmen z.B. 90% Wachdienste tätigen und nur zu 10% Reinigungsleistungen durchführen?

Nicht erfasst werden vom Anwendungsbereich des § 13b UStG Generalunternehmen, die bei Ausschreibungen von u.a. Reinigungsdienstleistungen den Zuschlag erhalten, aber die komplette Leistung an Subunternehmer zur tatsächlichen Durchführung weitergeben (z.B. bei Facility-Management-Unternehmen). Dies stellt bereits heute in der Praxis einen großen Anteil dar und wird sich in Zukunft noch erheblich steigern. Zahlreiche Auftraggeber schreiben die Reinigung ihrer bundesweit bestehenden Liegenschaften in nur einem Los oder zumindest in wenigen großen Losen aus, für die oft ein einzelner Bieter den Gesamtschlag erhält. Ziel des Auftraggebers als Eigentümer der Liegenschaften ist, auf der Dienstleisterseite auch nur einen konkreten Ansprechpartner zu haben, der dann gegebenenfalls ausschließlich die zahlreichen Subunternehmer organisiert

und dadurch den Auftraggeber von dieser Aufgabe entlastet, ohne selbst eine Abteilung für Reinigungstätigkeiten zu unterhalten.

Der Anwendungsbereich des § 13b UStG bei Reinigungsleistungen ist damit rein willkürlich. Entweder werden große Bereiche von Subunternehmen – je nach Definition des Generalunternehmers - nicht erfasst, oder es herrscht eine massive Rechtsunsicherheit, ob der Generalunternehmer (und Subunternehmer) unter den Anwendungsbereich des § 13b UStG fällt.

V. Der Subunternehmer hat keine Möglichkeiten der rechtsverbindlichen Feststellung, ob es sich bei seinem Generalunternehmer um ein Reinigungsunternehmen im Sinne des § 13b UStG handelt.

Immer seltener deutet die Firmenbezeichnung auf ein Reinigungsunternehmen hin (bis hin zu bewussten Falschbezeichnungen, um die verbindlichen Tarifverträge zu umgehen). Bei Mischbetrieben besteht ebenfalls keine Klarheit über die Zuordnung und für den Subunternehmer ist schon gar nicht zu erkennen, ob „auch und in welchem Umfang“ Reinigungstätigkeiten vorlegen. Bei großen FM-Konzernen als Generalunternehmer ist zusätzlich kaum zu erkennen, welcher zugehörige Konzern-Betrieb der unmittelbare Generalunternehmer ist, und ob in diesem Betrieb Reinigungstätigkeiten angeboten werden. Eine amtliche, vom Subunternehmer abrufbare, Bescheinigung über die Branchenzuordnung im Sinne des § 13b UStG entsprechend der Freistellungsbescheinigung bei der Bauabzugssteuer nach §§ 48, 48b EStG existiert nicht.

VI. Es bestehen ausreichende Vorschriften, die die Reinigungsbetriebe von der Wahl unseriöser Subunternehmer abhalten

Durch die Anwendung der Zollprüfungen gemäß Arbeitnehmer-Entsendegesetz und der damit verbundenen Haftung für tarifvertragliche und sozialversicherungsrechtliche Verstöße von Subunternehmen seit 2007 und der neuen Sofortmeldeverfahren nach dem SGB IV seit 2009 sind in einem kurzen Zeitraum zahlreiche Vorschriften speziell gegenüber den Betrieben der Gebäudereinigung erlassen worden, die bürokratisch, kostspielig und flexibilitätsbeeinträchtigend sind. Die nunmehr beabsichtigte Fassung des § 13b UStG wäre eine weitere - nicht mehr hinnehmbare - Maßnahme zu Lasten der Reinigungsbetriebe.

Fazit:

Die in der Formulierungshilfe Nr. 2 zum „Entwurf für ein Drittes Gesetz zur Änderung des UStG“ geplante Fassung des § 13b Absatz 2 Nr. 7 und Absatz 5 Satz 2 UStG zur Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers für Gebäudereinigungsleistungen wird vom Gebäudereiniger-Handwerk strikt abgelehnt.

Anhang:

Ablehnende Stellungnahme des Bundesrats vom 10.2.2006 (Drs. 937/05) zur Einbeziehung der Reinigungsbetriebe in den Geltungsbereich des § 13b UStG

10.02.06

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen

Der Bundesrat hat in seiner 819. Sitzung am 10. Februar 2006 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe 0a - neu - und 4 Buchstabe 0a - neu - (§ 4 Abs. 1 Satz 3 und 4 und § 52 Abs. 8b - neu - EStG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 1 ist vor Buchstabe a folgender Buchstabe 0a einzufügen:

"0a) In Absatz 1 Satz 3 und 4 werden jeweils die Wörter "nach Absatz 3 oder" gestrichen."

- b) In Nummer 4 ist vor Buchstabe a folgender Buchstabe 0a einzufügen:

"0a) Nach Absatz 8a ist folgender Absatz 8b einzufügen:

"(8b) § 4 Abs. 1 Satz 3 und 4 in der Fassung des Artikels 1 des Gesetzes vom ... (BGBl. I S. ... [Einsetzen: Ausfertigungsdatum und Seitenzahl der Verkündung des vorliegenden Änderungsgesetzes]) ist erstmals für Wirtschaftsgüter anzuwenden, die nach dem ... [Einsetzen: Tag der Verkündung des vorliegenden Änderungsgesetzes] angeschafft, hergestellt oder in das Betriebsvermögen eingelegt werden.""

Forderungen des Bundes nach einer Kompensation für die von den Ländern erhobene Spielbankabgabe weist der Bundesrat zurück. Diese beziehen sich auf Steuern für Spiele in Spielbanken, die nicht Gegenstand von Änderungen durch dieses Gesetz sind. Da sich also insoweit an der Abgeltungswirkung der Spielbankabgabe nichts ändert, sind diese zusätzlichen Forderungen des Bundes nicht berechtigt.

7. Zu Artikel 2 (Umsatzsteuergesetz)

Der Bundesrat sieht im Zusammenhang mit der Besteuerung von Spieleinsätzen noch Beratungsbedarf. Die offenen Fragen sollen in einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundes erörtert werden.

8. Zu Artikel 2 Nr. 2 (§ 13b UStG)

Artikel 2 Nr. 2 ist zu streichen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht eine Änderung des § 13b UStG vor, wonach die Umsatzsteuer auf steuerpflichtige Leistungen zum Reinigen von Gebäuden und Gebäudeteilen nicht mehr vom leistenden Unternehmer, sondern vom Empfänger der Leistung geschuldet wird, sofern dieser Unternehmer ist und sich seine Unternehmereigenschaft nicht nur aus der Vermietung von höchstens zwei Wohnungen ergibt. Unter diesen Voraussetzungen wird der Leistungsempfänger Steuerschuldner auch für die Gebäudereinigungsleistungen, die er für seinen nichtunternehmerischen Bereich bezieht (§ 13b Abs. 2 S. 3 UStG). Gemäß Art. 4 Abs. 1 des Gesetzentwurfs soll die Erweiterung des § 13b UStG zum 01.07.2006 in Kraft treten.

- a) Von einem Wechsel der Steuerschuldnerschaft für Gebäudereinigungsleistungen wäre eine nicht überschaubare Zahl von Unternehmern (wahrscheinlich mehrere Millionen) betroffen, die als Kleinunternehmer (z. B. schriftstellerisch tätige Arbeitnehmer) oder Unternehmer mit ausschließlich steuerfreien Umsätzen (z. B. Ärzte, Versicherungsvertreter und -makler, Privatschulen, Altenheime, Krankenhäuser, Kindertagesstätten, Wohnungseigentümergeinschaften, Einrichtungen der Jugend- und Wohlfahrtspflege) umsatzsteuerlich bisher nicht geführt werden. Diese hätten gem. § 18 Abs. 4a UStG Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Umsatzsteuer-Jahreserklärungen nur für die von ihnen nach § 13b UStG geschuldete Umsatzsteuer abzugeben. Der damit verbundene administrative Aufwand stünde in keinem Verhältnis zu den zu erwartenden Steuermehreinnahmen. Zudem wäre in diesen Fällen mit

einem negativen Zinseffekt zu rechnen, weil die betroffenen Leistungsempfänger ihre Voranmeldungen i. d. R. nur vierteljährlich abgeben werden, während die Gebäudereinigungsunternehmer ihre Umsätze im Allgemeinen monatlich erklären.

- b) Von der Gesetzesänderung würden ferner die Gebietskörperschaften betroffen sein. Da diese durchweg in abgegrenzten Bereichen als Unternehmer tätig sind, wären sie Steuerschuldner für sämtliche Gebäudereinigungsleistungen, die sie für ihre unternehmerischen und nicht-unternehmerischen Liegenschaften beziehen. Die Gebietskörperschaften müssten deshalb zur Umsetzung der Steuerschuldnerschaft neue Verfahrensabläufe für die Abwicklung von Gebäudereinigungsaufträgen einführen, was nur mit erheblichem Personal- und Kosteneinsatz zu bewerkstelligen wäre.
- c) Es bestehen keine gesicherten Erkenntnisse darüber, dass Reinigungsunternehmer unzuverlässiger wären als andere Unternehmergruppen, beispielsweise Gastwirte und Taxiunternehmer, so dass zu bezweifeln ist, ob eine Sonderregelung für die Gebäudereinigungsbranche überhaupt erforderlich ist.

Die Einführung einer Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers für Gebäudereinigungsleistungen erscheint nicht praxistauglich, zumal sie über die Wirkungen der geplanten Reverse-Charge-Regelung weit hinausgeht. Denn diese soll nur für Umsätze mit einem Rechnungsbetrag von mehr als 5.000 Euro gelten, die an zum Vorsteuerabzug berechnete Unternehmer erbracht werden. Die Reverse-Charge-Regelung wird deshalb weder die Gebietskörperschaften noch Kleinunternehmer und steuerbefreite Institutionen und Einrichtungen betreffen. Dementsprechend werden sich auch die oben aufgezeigten Nachteile im Rahmen der generellen Reverse-Charge-Regelung nicht ergeben. Mit einer Übertragung der Beschränkungen des Reverse-Charge-Modells (5.000 Euro-Grenze und Vorsteuerabzugsberechtigung) auf Gebäudereinigungsleistungen würde die Regelung allerdings im Ergebnis weitgehend leer laufen, da von einer solchen Regelung in diesem Unternehmenssegment kaum Steuerpflichtige betroffen wären.