



## **Restriktive Anwendungspraxis der Finanzämter bedroht Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderung in Niedersachsen**

Bereits seit einigen Monaten erreichen die BAG WfbM Berichte, die deutlich machen, dass die Finanzverwaltung die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) nach § 12 Abs. 2 Nr. 8 a) Umsatzsteuergesetz (UStG) offensichtlich zunehmend restriktiver auslegt. Hierbei werden die vom Gesetzgeber bewusst installierten umsatzsteuerrechtlichen Nachteilsausgleiche, die es den Werkstätten erst möglich machen, marktnahe Arbeitsangebote für Menschen mit Behinderung zu schaffen, von der Finanzverwaltung in Frage gestellt sowie im Rahmen praktischer Prüfungen gänzlich verwehrt. Dies steht nicht nur im Gegensatz zur bisherigen Verfahrenspraxis, sondern ebenso zur Haltung der Bundesregierung, die in einer Mitteilung an die Europäische Kommission im Januar 2013 (EU-Pilotverfahren Az.: EU-Pilot 4131/12/MARK) ausdrücklich auf die Notwendigkeit aller Nachteilsausgleiche zur Wahrnehmung der Aufgaben einer WfbM – die Ermöglichung der Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen – verwies.

Aufgrund der akuten Problemlage und der drohenden Auswirkungen auf das Teilhabeangebot und das Entgelt von Menschen mit Behinderungen in WfbM möchten wir Sie herzlich um Ihre Unterstützung bitten. Sowohl die in den WfbM beschäftigten Menschen als auch die Träger von WfbM sind dringend auf eine Klärung dieser Problematik angewiesen.

Die BAG WfbM vertritt die Meinung, dass steuerrechtliche Beurteilungen die Konzeption und die sozialrechtlichen Grundlagen von Teilhabeangeboten berücksichtigen müssen. Aus unserer Sicht verschließt sich die noch immer in der Finanzverwaltung dominierende produktionsorientierte Perspektive der Realität der modernen Eingliederungshilfe. Analog zum Wandel der Arbeitswelt und der Entwicklung hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft haben sich die Anforderungen an die Eingliederungshilfe und deren Teilhabeangebote verändert und erhöht. Durch erweiterte und innovative Beschäftigungsangebote auch außerhalb der klassischen Produktion wird diesen Anforderungen Rechnung getragen. Daher ist eine steuerrechtliche Würdigung dieser vielfältigen Teilhabe- und Beschäftigungsangebote dringend notwendig.

Für Rückfragen und Austausch zu dieser Thematik steht Ihnen die BAG WfbM (Herr Dr. Martin Kaufmann, Tel. 069/94339415, Mail: [m.kaufmann@bagwfbm.de](mailto:m.kaufmann@bagwfbm.de)) gerne zur Verfügung.

### Restriktive Verfahrenspraxis in Niedersachsen als Vorbild für weitere Bundesländer?

Besonders restriktiv gebärdet sich die Finanzverwaltung im Bundesland Niedersachsen. Sie legt eine Auffassung an den Tag, die nicht nur an den sozialrechtlichen Grundfesten der Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderung rührt, sondern auch eine Vielzahl an Arbeitsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung gefährdet. Konkret geht es um die Umsätze der Arbeitsbereiche von WfbM. Diese unterliegen i.d.R. dem ermäßigten Umsatzsteuersatz. Die jetzt von der Finanzverwaltung getroffenen Einschätzungen widersprechen nicht nur deutlich der bisherigen (jahrelangen) Verfahrenspraxis sondern auch einschlägigen Rechtsauffassungen aus Wissenschaft und Praxis.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Eine gute Übersicht hierzu bietet u.a.: *Seeger, Andreas*: Ermäßigter Umsatzsteuersatz bei Beschäftigtenbetrieben der Behindertenhilfe-Eine kritische Würdigung der Regelungen des UStAE, in: Umsatzsteuerberater, Sonderdruck aus UStB-Heft 1/2015



Die Umsatzsteuer-Frage hat zudem eine erhebliche bundesweite Bedeutung: Würde sich die Auffassung der niedersächsischen Betriebsprüfer und Finanzbehörden durchsetzen, wären davon auch die übrigen über 700 WfbM in der gesamten Bundesrepublik betroffen.

#### Einseitige Rechtauffassung zu Lasten von Menschen mit Behinderung

Betroffen sind nahezu alle Arbeitsbereiche von WfbM, die nicht dem antiquierten Werkstattbild der Finanzverwaltung entsprechen und abseits eines „klassischen“ Produktionsauftrags<sup>2</sup> liegen. Betroffen sind u.a. z.B. Cafeterien, CAP-Lebensmittelmärkte, Garten- und Landschaftsbau, Wäschereien oder Sozialkaufhäuser. Obwohl viele dieser Angebote bereits seit Jahrzehnten zum Tätigkeitsangebot einer WfbM gehören (und auch umsatzsteuerrechtlich nicht beanstandet worden) und vielen Menschen mit Behinderung eine sinnvolle und marktnahe Teilhabemöglichkeit bieten, verwehrt die Finanzverwaltung nun dort den notwendigen Nachteilsausgleich. Prinzipiell erfasst die restriktive Verfahrenspraxis der Finanzverwaltung alle Arbeitsbereiche, in denen Menschen mit Behinderung im Rahmen von Dienstleistungen und/oder Handelsleistungen beschäftigt werden. Außer Acht bleibt hierbei, dass im Rahmen dieser Arbeitsbereiche klar der in § 136 (1) SGB IX und § 5 (1) und (2) WVO geregelte Auftrag, ein möglichst breites Angebot an Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderung anzubieten, erfüllt wird. Aus Sicht der zuständigen Finanzämter und deren übergeordneter Behörde (OFD Niedersachsen) sind hingegen all diese Angebote als "sonstige Leistungen" zu verstehen, die nach einseitiger Auslegung des 12.9. Absatz 12 des Umsatzsteuer-Anwendungserlasses (UStAE) nicht zur Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes berechtigen. Unter sonstigen Leistungen werden hier Leistungen verstanden, die "keine Werkleistungen sind" und die "die steuerbegünstigten Zwecke der Einrichtung im Allgemeinen nicht" verwirklichen, "weil ihnen das dem Begriff der Werkstatt innewohnende Element der Herstellung oder Be-/Verarbeitung fehlt." Da diese Leistungen planmäßig und nicht ausnahmsweise erfolgen, wären auch keine weiteren Prüfmöglichkeiten (nach 12.9. Absatz 13 UStAE) möglich. Als Konsequenz unterlägen diese Leistungen dem Regelsteuersatz.

WfbM haben mit dem ermäßigten Umsatzsteuersatz aber einen vom Gesetzgeber bewusst installierten Nachteilsausgleich für ihren besonderen sozialen Auftrag der Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderung, der auch bis heute bundesweit umgesetzt wird. Nur auf Grund des ermäßigten Umsatzsteuersatzes als Nachteilsausgleich ist es den WfbM insbesondere auch in den in Frage stehenden Dienstleistungsbereichen möglich, noch zu marktüblichen Preise zu kalkulieren und zu wirtschaften. Vor allem in den umsatzstarken Bereichen würde sich die Anwendung des Regelsteuersatzes (bei Privatkunden bzw. Gewerbekunden, die nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind wie z.B. Alten- und Seniorenheime) gravierend auswirken. In der Vergangenheit getätigte Investitionen – insbesondere in den kapitalintensiven Bereichen wie (Groß-)Wäschereien – könnten durch die Anwendung des Regelsteuersatzes nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden. In der Folge müssten diese Tätigkeitsbereiche geschlossen werden. Dadurch fielen zum Teil erhebliche außerplanmäßige Abschreibungen an, die allein schon zur Existenzbedrohung für WfbM-Träger werden können. Ein voller Umsatzsteuersatz führte aber in jedem Fall zu entsprechend erhöhten Preisen, die am Markt nicht zu erzielen sind, oder zu einer zwangsläufigen Absenkung der „Personal“-Kosten, dem mit Abstand größten Posten der Kalkulation. Dies würde konkret eine deutliche Absenkung der Entgelte der Menschen mit Behinderung in WfbM bedeuten.

<sup>2</sup> Auch wenn der Gesetzgeber den Terminus Werkstatt gewählt hat, so sollte damit nicht zum Ausdruck gebracht werden, dass sich die Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderung lediglich auf Produktionstätigkeiten bezieht. Eine derartige Rechtauffassung ist nicht durch das Sozialrecht gestützt. Vielmehr werden Werkstätten für behinderte Menschen seit ihrer Konzeption als Teilhabeorte verstanden, in denen sowohl Produktions- als auch Dienstleistungen Teil des Arbeitsangebotes sind. Siehe hierzu *Cramer, Horst: Werkstätten für behinderte Menschen – Kommentar*, 5. Auflage, München 2009, § 5 WVO Rn. 18.



Letztendlich führte die Anwendung des vollen Umsatzsteuersatzes dazu, dass gerade die Arbeitsbereiche wieder geschlossen werden mussten, die im Sinne von Inklusion und Sozialraumorientierung verstärkt im Dienstleistungsbereich aufgebaut wurden.

## (Erneute) Änderung des Umsatzsteuer-Anwendungserlasses?

Im Zuge der oben beschriebenen Auseinandersetzungen soll es derzeit auf Umsatzsteuer-Fachebene von BMF und Ländern Gespräche über eine Änderung des Abschnittes 12.9. Absatz 12 UstAE geben, die zu einer anderen umsatzsteuerlichen Behandlung der Umsätze von WfbM führen könnte. Es steht zu befürchten, dass eine Änderung des Umsatzsteueranwendungserlasses die bisherige Kopplung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes an den steuerbegünstigten Zweckbetrieb vollends durchbricht. Die bisherige Rechtssicherheit für Werkstätten ginge somit verloren. Aktuelle Betriebsprüfungen in Niedersachsen, die den Eindruck vermitteln, dass zuständige Finanzbeamte die einschlägigen Regelungen des UStAE stark vereinfacht und damit tendenziell zu Lasten der Werkstätten auslegen, lassen darauf ebenfalls schließen. Obwohl alle Bereiche der Werkstätten explizit als Zweckbetriebe in der Abgabenordnung aufgeführt sind, beobachten wir eine stetige Entfremdung der umsatzsteuerrechtlichen Beurteilung von den Bestimmungen der Abgabenordnung und der Zweckbetriebseigenschaft.