

Unterrichtung

durch den Bundesrat

Gesetz zur Neufassung des Umsatzsteuergesetzes und zur Änderung anderer Gesetze

— Drucksachen 8/1779, 8/2827 —

hier: Anrufung des Vermittlungsausschusses

Gründe

Der Bundesrat hat in seiner 474. Sitzung am 22. Juni 1979 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 17. Mai 1979 verabschiedeten Gesetz zu verlangen, daß der Vermittlungsausschuß gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus den nachstehenden Gründen einberufen wird:

Zum Ersten Kapitel

— Umsatzsteuergesetz (UStG 1980) —

1. a) In § 1 Abs. 2 sind die Sätze 1 und 2 wie folgt zu fassen:

„Unter Inland im Sinne dieses Gesetzes ist das Gebiet des Deutschen Reiches in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 (Reichsgebiet) mit Ausnahme der Zollausschlüsse und der Zollfreigebiele zu verstehen. Ausland im Sinne dieses Gesetzes ist das Gebiet, das danach nicht Inland ist.“

- b) In § 6 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe b und in § 7 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe b werden jeweils die Worte „Inland oder in den bezeichneten Zollfreigebiele“ durch die Worte „Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und von Berlin (West)“ ersetzt.

- c) § 10 Abs. 6 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird das Wort „Inland“ durch die Worte „Gebiet der Bundesrepublik

Deutschland und von Berlin (West)“ ersetzt.

- bb) In Satz 2 wird das Wort „inländischen“ durch die Worte „auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und von Berlin (West) entfallenden“ ersetzt.

- d) In § 13 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c wird das Wort „Inland“ durch die Worte „Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und von Berlin (West)“ ersetzt.

- e) § 16 Abs. 5 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird das Wort „Inland“ durch die Worte „Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und von Berlin (West)“ ersetzt.

- bb) Satz 2 erhält folgende Fassung:
„Zuständige Zolldienststelle ist die Eingangszollstelle, Ausgangszollstelle, Grenzkontrollstelle oder Kontrollstelle, bei der der Kraftomnibus in das in Satz 1 bezeichnete Gebiet gelangt oder dieses Gebiet verläßt.“

- f) § 18 wird wie folgt geändert:

aa) Absatz 5 wird wie folgt geändert:

aaa) In Nummer 2 werden in Satz 2 die Worte „im Inland“ gestrichen;

bbb) in Nummer 3 erhält Satz 1 folgende Fassung:

„Der Beförderer hat bei der zuständigen Zolldienststelle, bei der er das Gebiet der Bundesrepublik

Deutschland und von Berlin (West) verläßt, eine weitere Steuererklärung in zwei Stücken abzugeben, wenn sich die Zahl der Personenkilometer (§ 10 Abs. 6 Satz 2), von der bei der Steuerfestsetzung nach Nummer 2 ausgegangen worden ist, geändert hat."

- bb) In den Absätzen 8 Satz 1 und 9 Satz 1 wird jeweils das Wort „Inland“ durch die Worte „Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und von Berlin (West)“ ersetzt.

Begründung zu a) bis f)

Inland i. S. des geltenden Umsatzsteuergesetzes ist das Gebiet des Deutschen Reiches in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 (Reichsgebiet) mit Ausnahme der Zollausschlüsse und der Zollfreigebiete. Dieser Begriff des Inlands ist mit den Bestimmungen des EG-Rechts vereinbar und kann daher fortgeführt werden. In einer Protokollerklärung zu Artikel 3 Abs. 1 der 6. Richtlinie hat sich die Bundesrepublik Deutschland entsprechend ihrer Protokollerklärung zum Inlandsbegriff der 2. Richtlinie zur Harmonisierung der Umsatzsteuer unter Bezugnahme auf das Protokoll über den innerdeutschen Handel und die damit zusammenhängenden Fragen vom 25. März 1957 (BGBl. 1957 II S. 984) vorbehalten, deutsche Gebiete außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes als Inland zu behandeln und hinsichtlich des innerdeutschen Waren- und Dienstleistungsverkehrs besondere Regelungen zu treffen.

Die im Gesetzesbeschluß vorgesehene Änderung des Inlandsbegriffs ist auch für die Anwendung des Umsatzsteuergesetzes nicht erforderlich. Wie sich aus der Begründung und aus der aufrechterhaltenen Ermächtigung des § 26 Abs. 4 UStG ergibt, soll sich am Anwendungsbereich des Umsatzsteuergesetzes und an der besonderen umsatzsteuerlichen Behandlung des innerdeutschen Waren- und Dienstleistungsverkehrs nichts ändern.

Der Gesetzesbeschluß definiert das Gebiet der DDR und von Berlin (Ost) als Gebiet, das weder zum Inland noch zum Ausland gehört. Die deutschen Gebiete jenseits von Oder und Neiße werden dem Begriff Ausland zugeordnet. Gegen diese Definition bestehen schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken.

Die Beibehaltung des bisherigen Inlandsbegriffs beinhaltet nicht die Ausübung von Hoheitsgewalt außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes. Dies war weder bei der bisherigen Anwendung des Umsatzsteuergesetzes der Fall, noch wird es bei der Beibehaltung des Inlandsbegriffs im Umsatzsteuergesetz 1980 der Fall sein. Die undifferenzierte Bezugnahme auf die

„rechtliche und politische Lage nach dem Grundlagenvertrag“ in der Begründung vermag daher eine Änderung des Inlandsbegriffs nicht zu rechtfertigen.

Der Inlandsbegriff des geltenden Umsatzsteuerrechts ist daher beizubehalten.

Die unter Buchstaben b bis f aufgeführten Änderungen sind eine Folge der zu Buchstabe a genannten Neufassung.

2. In § 2 Abs. 3 Satz 2 sind die Nummer 4 zu streichen und in Nummer 3 das Semikolon durch einen Punkt zu ersetzen.

Begründung

Die Vorschrift sieht die Besteuerung der Leistungen der Vermessungs- und Katasterbehörden bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters, mit Ausnahme der Amtshilfe, vor.

Die Vorschrift begründet eine unerwünschte Ausweitung der Besteuerung von Körperschaften des öffentlichen Rechts und verstößt gegen Artikel 4 Abs. 5 Unterabs. 2 der 6. EG-Richtlinie.

Nach dieser Richtlinienvorschrift wäre eine Besteuerung nur zulässig, sofern eine Behandlung der öffentlichen Hand als Nicht-Steuerpflichtige zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Größere Wettbewerbsverzerrungen (Wettbewerb als solcher ist nach dem Richtlinien text ausdrücklich erlaubt) sind aber in keinem Land der Bundesrepublik Deutschland festgestellt worden. Sie sind auch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten.

Eine Besteuerung ist auch aus folgenden Gründen abzulehnen:

- Bei den betroffenen Leistungen handelt es sich um hoheitliche Tätigkeiten.
- Die steuerlichen Mehreinnahmen sind unbedeutend.
- Die Besteuerung der hoheitlichen Tätigkeiten der Kataster- und Vermessungsverwaltung verursacht gravierenden Verwaltungsmehraufwand und zusätzliche Schwierigkeiten.

3. In § 4 sind

- a) nach Nummer 27 folgende neue Nummer 27 a einzufügen:
- „27 a. die Umsätze, die im Rahmen eines Zweckbetriebes im Sinne des § 68 Nr. 6 und 7 der Abgabenordnung ausgeführt werden;“
- b) in Nummer 28 Buchstaben a und b jeweils die Worte „Nummern 7 bis 27“ durch die Worte „Nummern 7 bis 27 a“ zu ersetzen.

Begründung zu a) und b)

Bei den Steuern von Einkommen, Ertrag und Vermögen führt die Gemeinnützigkeit zur Steuerfreiheit, auch soweit ein Zweckbetrieb im Sinne der §§ 65 bis 68 der Abgabenordnung unterhalten wird. Für wirtschaftliche Geschäftsbetriebe ist jedoch auch bei diesen Steuerarten die Steuerbefreiung ausgeschlossen.

Demgegenüber sieht das UStG für gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Körperschaften keine generelle Steuerbefreiung vor (Ausnahmen bestehen nur für ganz bestimmte Einrichtungen, z. B. der Wohlfahrtspflege, der Altenbetreuung, der Jugendhilfe). Umsätze dieser Körperschaften unterliegen nach geltendem Recht daher grundsätzlich auch dann der Umsatzsteuer, wenn sie den gemeinnützigen Bereich betreffen oder im Rahmen eines Zweckbetriebs ausgeführt werden. Die Vergünstigung bei der Umsatzsteuer besteht darin, daß statt des vollen Steuersatzes der halbe Steuersatz zur Anwendung kommt. Die (wenn auch ermäßigte) Besteuerung auch des gemeinnützigen Bereichs hat der Gesetzgeber deshalb für erforderlich gehalten, weil die Umsatzsteuer eine allgemeine Verbrauchsteuer ist, die grundsätzlich alle Waren und Dienstleistungen erfassen soll, und weil bei dieser Steuer dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsgleichheit erhöhte Bedeutung zukommt.

Gleichwohl erscheint es zweckmäßig, die kulturellen, sportlichen und geselligen Veranstaltungen zu befreien, soweit es sich um Zweckbetriebe handelt. Der Gesichtspunkt eines wettbewerbsneutralen Umsatzsteuerrechts steht dem nicht entgegen, da bei den kulturellen Darbietungen von gemeinnützigen Gesang-, Musik-, Theater- und ähnlichen Vereinen sowie bei sportlichen Veranstaltungen unter ausschließlichem Einsatz von Amateursportlern ein schädlicher Wettbewerb zu steuerpflichtigen Betrieben gleicher oder ähnlicher Art kaum denkbar ist. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß mit der Einführung der Steuerfreiheit der Verlust des Vorsteuerabzuges verbunden ist. Hierdurch bleiben die bei geselligen Veranstaltungen abgegebenen Waren wegen der im Einkaufspreis enthaltenen Vorsteuer insoweit systemgerecht mit Umsatzsteuer belastet. Aus diesen Gründen erscheint auch eine Freistellung der geselligen Veranstaltungen von der Umsatzsteuer gerechtfertigt. Diese Maßnahmen führen bei den Vereinen zu einer wesentlichen Steuervereinfachung, da dann bei der Einkommens-, Vermögens- und Umsatzbesteuerung weitgehende Übereinstimmung besteht und die teilweise ganz erheblichen Schwierigkeiten bei der Vorsteuerausgleichung entfallen.

Die Vorschrift regelt die Steuerbefreiung für kulturelle, sportliche und gesellige Veranstaltungen, die Zweckbetriebe im Sinne des § 68 Nr. 6 und 7 der Abgabenordnung sind. Hiernach besteht für gemeinnützige Vereine weitgehend Umsatzsteuerfreiheit. Soweit ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb (z. B. sportliche Veranstaltungen,

bei denen nicht nur Amateure mitwirken, Vereinsgaststätten) unterhalten wird, besteht — wie bisher — Umsatzsteuerpflicht mit dem vollen Steuersatz.

In die Steuerbefreiung sollen auch Lotterien und Ausspielungen einbezogen werden, wenn sie höchstens zweimal im Jahr durchgeführt werden (Zweckbetrieb im Sinne des § 68 Nr. 6 der Abgabenordnung). Diese Befreiung betrifft nur lotteriesteuerfreie Lotterien und Ausspielungen mit einem Wert bis 48 000 DM. Bei einem höheren Wert tritt Lotteriesteuerpflicht und allgemeine Befreiung von der Umsatzsteuer ein. Die Steuerbefreiung für die kleinen Lotterien und Ausspielungen steuerbegünstigter Körperschaften erscheint erforderlich, damit die mit der Freistellung der kulturellen, sportlichen und geselligen Veranstaltungen beabsichtigte Vereinfachung voll wirksam wird. Andernfalls bliebe z. B. eine im Rahmen einer geselligen Veranstaltung durchgeführte Ausspielung umsatzsteuerpflichtig, während die gesellige Veranstaltung selbst von der Umsatzsteuer freigestellt ist. Wettbewerbsmäßige Bedenken gegen die Umsatzsteuerbefreiung bestehen nicht, da bei mehr als zwei Veranstaltungen im Jahr ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb anzunehmen ist, der voll der Umsatzsteuer unterliegt.

Die 6. EG-Richtlinie steht der beabsichtigten Regelung nicht entgegen. Die bezeichnete Richtlinie läßt in Artikel 13 Abschnitt A Abs. 1 Buchstabe o eine Befreiung gemeinnütziger Körperschaften ausdrücklich zu, soweit die Körperschaften Veranstaltungen zu Finanzierungszwecken ausführen und Wettbewerbsverzerrungen nicht eintreten.

4. In § 12 Abs. 2 ist nach Nummer 4 folgende neue Nummer 4 a einzufügen:

„4 a. die folgende sonstige Leistung für land- und forstwirtschaftliche Betriebe (§ 24 Abs. 2):

die Gestellung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften durch förderungswürdige juristische Personen des privaten oder des öffentlichen Rechts im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art für land- und forstwirtschaftliche Betriebe mit höchstens drei Vollarbeitskräften zur Überbrückung des Ausfalls des Betriebsinhabers oder dessen voll mitarbeitenden Familienangehörigen wegen Krankheit, Unfalls oder Todes;“.

Begründung

Aus agrarpolitischen Gründen ist eine verstärkte Kooperation im Bereich der Land- und Forstwirtschaft dringend erforderlich. Die Bildung land- und forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse wird jedoch durch die nach § 24 geltende Durchschnittsbesteuerung erschwert. Nimmt ein Land- und Forstwirt, statt seine eigene Arbeitskraft einzusetzen, Dienstleistungen einer Kooperation

in Anspruch, so erhöhen sich seine tatsächlich anfallenden Vorsteuern, ohne das sich seine Vorsteuerpauschale ändert. Um diesen Nachteil zu vermeiden, werden bestimmte sonstige Leistungen, die typischerweise von land- und forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen an ihre Mitglieder erbracht werden, in den ermäßigten Steuersatz einbezogen. Aus Wettbewerbsgründen kann die Steuerermäßigung jedoch nicht auf land- und forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse beschränkt werden, sondern ist auch anderen Unternehmen zu gewähren, wenn sie die gleichen Leistungen an land- und forstwirtschaftliche Betriebe erbringen. Die Begünstigung muß schon deswegen auf die in der Neuregelung vorgesehenen typischen und wichtigsten Dienstleistungen beschränkt werden, um den Steuerausfall in einem vertretbaren Rahmen zu halten. Hinzu kommt, daß eine Erweiterung dieses Kreises zwangsläufig Auswirkungen auf die Höhe der Vorsteuerbelastung hätte und damit eine Überprüfung der Durchschnittsätze des § 24 Abs. 1 erforderlich machen würde.

Durch die neue Nummer 4 a soll eine agrarpolitische Regelung geschaffen werden, die eine ermäßigte Besteuerung der landwirtschaftlichen Betriebs-, Hilfs- und Dorfhelferinnendienste ermöglicht. Die Fassung trägt der Tatsache Rechnung, daß diese Einrichtungen im Bundesgebiet unterschiedlich organisiert sind. Die durch den Bundestag in § 12 Abs. 2 Nr. 11 eingefügte Vorschrift reicht nicht aus, da sie nur die betreffenden Leistungen an die gesetzlichen Träger der Sozialversicherung begünstigt. Es darf steuerlich keinen Unterschied machen, ob die genannten Einrichtungen selbst oder über einen Sozialversicherungsträger tätig werden.

Eine ermäßigte Besteuerung ist aber auch deswegen berechtigt, weil die Betriebshilfsdienste zeitweise die Arbeitskraft des Betriebsinhabers ersetzen. Somit sind diese Leistungen Teil der im Betrieb erzeugten Wertschöpfung und nicht etwa eine Vorleistung, die ein anderer Wirtschaftszweig für die Landwirtschaft erbringt. Es ist deshalb systemgerecht und konsequent, wenn diese Leistungen lediglich mit dem ermäßigten Steuersatz belegt werden.

5. In § 12 Abs. 2 Nr. 10 sind die Worte „mit Ausnahme der Bergbahnen“ zu ersetzen durch die Worte „, im Verkehr mit Seilbahnen einschließlich der Sessel- und Schlepplifte“.

Begründung

Die Personenbeförderung mit Seilbahnen einschließlich der Sessel- und Schlepplifte ist nach dem Gesetzesbeschluß ebenso wie nach dem geltenden § 12 Abs. 2 Nr. 10 des Umsatzsteuergesetzes von der Besteuerung mit dem ermäßigten Steuersatz ausgenommen, während er bei anderen Personenbeförderungsmitteln im Nahverkehr in Betracht kommt.

Die Besteuerung mit dem Regelsteuersatz führt bei den betroffenen Betrieben der Fremdenverkehrswirtschaft zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen gegenüber nahegelegenen entsprechenden Betrieben des Auslands, z. B. der Alpenländer. Diesen ist es möglich, wesentlich niedrigere Beförderungspreise festzusetzen, da dort ein ermäßigter Steuersatz gilt, der in der Regel erheblich niedriger ist als der deutsche Regelsteuersatz. So werden insbesondere im Nachbarland Österreich diese Leistungen mit einem ermäßigten Umsatzsteuersatz von 8 v. H. besteuert, obwohl der Normalsteuersatz 18 v. H. beträgt.

Im Interesse der Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit und Leistungsfähigkeit dieser die Attraktivität der Bundesrepublik Deutschland als Reise- und Erholungsland mitbestimmenden Einrichtungen ist daher eine Steuerermäßigung für die Beförderung von Personen mit Bergbahnen und sonstigen mechanischen Aufstiegshilfen in gleicher Weise wie für den übrigen Personennahverkehr erforderlich. Die somit gleichzeitig erreichte Verbesserung der Rentabilität der Bergbahnen und sonstigen mechanischen Aufstiegshilfen schafft zugleich die wirtschaftspolitisch notwendigen Anreize zur Durchführung von Modernisierungsinvestitionen.

Die Bundesregierung hat gegen den Antrag eingewendet, der Gesetzgeber habe mit dem § 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG nur den öffentlichen Personennahverkehr zur Vermeidung von sozialen Härten begünstigen wollen; eine Ausdehnung auf den Fremdenverkehr durch die Begünstigung der Bergbahnen sei wegen des sozialen Charakters der Vorschrift nicht vertretbar.

Der Einwand wäre zutreffend bezüglich der derzeit geltenden Fassung des § 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG 1973, weil bisher ausschließlich Sozialverkehr begünstigt war. Durch den Gesetzesbeschluß wird — mit Wirkung nach einer Übergangszeit von zwei bzw. vier Jahren — in die Begünstigungsvorschrift aber auch der genehmigte Linienverkehr mit Schiffen sowie die Beförderung im Fährverkehr aufgenommen. Dieser Verkehr ist, jedenfalls soweit er sich auf den Flüssen abspielt, nur zu einem sehr geringen Teil Sozialverkehr, zum größten Teil aber Ausflugsverkehr und damit auch Fremdenverkehr.

Die Begründung der Vorlage spricht deshalb auch nicht mehr von der Begünstigung des Sozialverkehrs, sondern geht dahin, daß diese Beförderungen mit Schiffen ebenso wie die bereits begünstigten Verkehrsarten grundsätzlich öffentlichen Verkehr darstellen. Öffentlicher Verkehr, der der besonderen Genehmigung bedarf, ist aber auch der Verkehr mit Drahtseilbahnen, Sessel- und Skiliften. Für Bayern ergibt sich dies aus dem Bayerischen Eisenbahn- und Bergbahngesetz vom 17. November 1966 (GVBl. S. 249). Ähnliche Gesetze gelten auch in den anderen Bundesländern.