

Prof. Dr. Dieter Haselbach | Steuerbefreiung als Nachteil: die Umsatzsteuerbefreiung für Kulturbetriebe



Dieter Haselbach
Partner der Unternehmens-
beratung ICG culturplan,
Berlin

Seit 1926 gibt es eine Regelung, Kulturbetriebe von der Umsatzsteuer zu befreien. Der Zweck der Regel war, die Eintrittspreise für die Kulturkonsumenten zu senken. Unter den damaligen Bedingungen und bis zur Einführung der Mehrwertsteuer war eine Steuerbefreiung das gegebene Mittel zu diesem Zweck: Auf jeder Produktionsstufe wurde Umsatzsteuer erhoben, die Befreiung der letzten Stufe brachte so eine Entlastung für den Konsumenten. Mit der Einführung der Mehrwertsteuer, die nur den Wertzuwachs besteuert, indem sie Vorsteuern aus früheren Produktionsstufen zurück erstattet, führt eine Steuerbefreiung allerdings nicht unbedingt zur Steuerentlastung. Dies insbesondere dann nicht, wenn Kulturbetriebe und kulturelle Veranstaltungen einem ermäßigten Steuersatz unterliegen.

Aus der (ermäßigten) Steuerpflicht und der Rückerstattung von Vorsteuern kann dann genau der Effekt entstehen, der ursprünglich durch die Steuerbefreiung erreicht werden sollte: die Entlastung der Konsumenten beim Konsum kultureller Leistungen. Die Fortführung der Steuerbefreiung in das System der Mehrwertsteuer und die gleichzeitige Einführung des ermäßigten Steuersatzes stellt in Bezug auf die gewünschte steuerliche Wirkung eine Inkonsequenz dar. Man könnte auch, wenn man die wirtschaftlichen Effekte dieser Regelung betrachtet, von einem handwerklichen Fehler im Gesetz sprechen.

Im Mehrwertsteuerrecht sind die Mitgliedsstaaten der europäischen Union weitgehend durch europäisches Recht gebunden. Was die Besteuerung von Kultur angeht, gibt es jedoch Gestaltungsspielräume: Im Nachbarland Österreich beispielsweise unterliegen Kulturbetriebe der Umsatzsteuer und dabei dem ermäßigten Steuersatz. Die Steuerbefreiung wird hier nicht praktiziert.

Untersucht man unterschiedliche Betriebe darauf, wie sie unter Bedingungen der Steuerbefreiung rechnen müssen und wie sie als steuerpflichtige Betriebe mit ermäßigtem Mehrwertsteuersatz rechnen würden, zeigt sich rasch, dass für eine große Mehrzahl von Kulturbetrieben die Umsatzsteuerbefreiung in der Tat einen wirtschaftlichen Nachteil erbringt. Systematisch betrachtet entsteht dieser wirtschaftliche Nachteil immer dann, wenn die mögliche Entlastung durch eine Vorsteuererstattung höher liegt als die Belastung durch den (ermäßigten) Mehrwertsteuersatz. Sehr viele kulturelle Betriebe erhalten öffentliche Subventionen. Diese öffentlichen Subventionen sind nicht

steuerbar. Umsatzsteuer muss auf den Teil der Erträge gezahlt werden, die die Betriebe selbst (zum Beispiel durch Ticketverkauf) erwirtschaften. Auf der anderen Seite lastet Vorsteuer in der Regel auf allen Beträgen, die die Betriebe für die Lieferungen und Leistungen aufzubringen haben; also in der Regel all das, was nicht Lohnkosten sind. Wenn also die durch den vollen Vorsteuersatz belasteten, von einem dem ermäßigten Steuersatz unterliegenden Kulturbetrieb bezogenen Lieferungen und Leistungen etwa halb so groß sind wie dessen steuerbare Umsätze, erleidet er durch die Steuerbefreiung einen Nachteil. Dies zumindest solange, wie die Spreizung zwischen dem ermäßigten Steuersatz und dem vollen Steuersatz so hoch ist wie derzeit in Deutschland (7 zu 19 %).

Ein Großteil der kulturellen Betriebe, für die die Steuerbefreiung derzeit gilt, erfährt durch die Steuerbefreiung keine Vorteile, sondern erleidet Nachteile. Das führt zu höheren Preisen beim Ticketverkauf, nicht zu einer Entlastung der Nutzer von Kultur. Allenfalls kulturelle Betriebe, bei denen die Lohn- und Gehaltskosten extrem hoch sind und die Sachkosten extrem niedrig, bringt die Steuerbefreiung einen kleinen Vorteil, da Lohn- und Gehaltskosten nicht der Umsatzsteuer unterliegen. Praktisch alle Betriebe, die eigene Immobilien verwalten und Leistungen von außen beziehen müssen bzw. Materialien von außen beliefert bekommen, sind durch die Steuerbefreiung benachteiligt.

Es bietet sich daher an, die Steuerbefreiung aufzuheben. Dies würde folgende Vorteile erbringen:

- Ein Ausnahmetatbestand des Steuerrechts würde entfallen, das Steuerrecht in diesem Punkt vereinfacht.

- Es würde die Notwendigkeit entfallen, die Verzerrung des Wettbewerbs öffentlicher und privater Kulturanbieter durch einen Einbezug dieser privaten Kulturanbieter in die Steuerbefreiung zu kompensieren. Die sogenannte Bescheinigung zur Steuerbefreiung, die von der Finanzbehörde ausgestellt wird, könnte ersatzlos entfallen.
- Für jeden Steuerfall würden Verhandlungen über anteilige Zurechnungen von Umsätzen zu steuerbefreiten und steuerpflichtigen Umsätzen innerhalb der Firma wegfallen. Dies wäre eine Entbürokratisierung der Steuererhebung.

Für die öffentlichen Hände wäre diese Änderung der Regelung ein Nullsummenspiel. Für Kultureinrichtungen würden sich größere wirtschaftliche Gestaltungsräume ergeben: Wenn externe Leistungserbringung nicht durch Umsatzsteuer belastet ist, kann die Alternative »make or buy« zu marktrealistischen Bedingungen gerechnet werden. Aus Sicht der Kultureinrichtungen würden Investitionen um den Vorsteuerabzug günstiger. Dies kann dazu beitragen, den Investitionsstau in der Kultur abzubauen. Sehr personalintensive Betriebe allerdings würden durch die Änderung des Steuerrechts benachteiligt.

Aus wirtschaftlicher Sicht können vor diesem Hintergrund drei Empfehlungen ausgesprochen werden:

- Die Steuerbefreiung nach § 4 UStG Nr. 20 a ist ersatzlos aufzuheben; als Ersatz kann ein Optionsrecht für Kulturbetriebe erwogen werden.
- Die Steuerbefreiung nach § 4 UStG Nr. 20 b (Bescheinigung) kann dann ersatzlos wegfallen.
- Der begünstigste Steuersatz für Kultur wird beibehalten.

Die hier nur knapp skizzierte Position wird in dem Gutachten, welches ICG Kulturplan für die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags erstellt hat, ausführlich begründet. Hierauf sei verwiesen. Dieses Gutachten wurde vom Deutschen Bundestag unter den Materialien der Enquetekommission ins Internet gestellt.

Karl-Friedrich Kohlhaas | **Konzertveranstaltungen zukünftig immer umsatzsteuerfrei?**



Karl-F. Kohlhaas

Steuerberater, Geschäftsführer
Kohlhaas Steuerberatungsgesellschaft und Kohlhaas + Schiefer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Hannover

Das Urteil des BVerwG vom 04.05.2006¹ hat zu erheblicher Verunsicherung in der Kulturbranche geführt. Hiernach soll eine Bescheinigung betr. Erfüllung gleicher kultureller Aufgaben von Amtswegen ausgestellt werden bzw. auf Anregung des Finanzamtes. Die Erteilung dieser Bescheinigung ist nicht von einem Antrag abhängig. Die Bescheinigung hat den Charakter eines Grundlagenbescheides, so dass bestandskräftige Umsatzsteuerbescheide auch für vergangene Zeiträume jederzeit gemäß § 175 AO geändert werden können. Da somit ein Eingriff in abgeschlossene wirtschaftliche Dispositionen erfolgt, drohen existenzielle Risiken für die betroffenen Unternehmen.

1. Rückwirkung der Bescheinigung

Nur wenn eine Bescheinigung der zuständigen Landesbehörde vorliegt, wonach eine andere, nicht öffentliche Einrichtung eines privaten Unternehmens die gleichen kulturellen Aufgaben erfüllt wie die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen, stellt sich überhaupt die Frage, ob die Umsätze steuerfrei sind.

Liegt eine solche Gleichwertigkeitsbescheinigung vor, muss das Finanzamt in eigener Verantwortung prüfen, ob die private Einrichtung eine gleichartige Einrichtung ist.

Wird dies bejaht, hat die Gleichwertigkeitsbescheinigung wegen ihrer Funktion als Grundlagenbescheid i. S. d. § 175 AO unbegrenzte Rückwirkung, da Bescheinigungen ressortfremder Behörden jederzeit und ohne Beachtung von Verjährungsfristen ergehen können. Deshalb können bestandskräftige Umsatzsteuerbescheide für zurückliegende Zeiträume, auch wenn sie bestandskräftig sind, gemäß § 175 AO geändert werden. Haben Unternehmen wegen Anwendung des ermäßigten Steuersatzes Vorsteuerüberschüsse realisiert, werden diese wegen der Umsatzsteuerfreiheit