

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes

A. Zielsetzung

Die wirtschaftliche Situation der deutschen Tageszeitungen hat sich in der jüngsten Zeit erheblich verschlechtert. In den zurückliegenden Monaten sind die Anzeigen, von deren Erlös eine Zeitung weit mehr als vom Bezugspreis finanziert werden muß, stark zurückgegangen. So beträgt z. B. bei den in Baden-Württemberg herausgegebenen Zeitungen dieser Rückgang in den Monaten Januar und Februar 1974 im Durchschnitt über 15 %. Demgegenüber ist die finanzielle Belastung der Unternehmen stark gestiegen. Im personellen und technischen Bereich, beim Zeitungspapier und bei der Energie müssen teilweise erhebliche Kostensteigerungen aufgefangen werden. Vor allem kleinere und mittlere Zeitungen sind hierdurch in eine schwierige Lage gebracht worden. Die Existenz einer Reihe von Zeitungen ist ernsthaft gefährdet, wenn diese ungünstige Entwicklung anhält. Damit drohen weitere Konzentrationen im Pressewesen. Im internationalen Vergleich bietet die Presse in der Bundesrepublik bisher ein wesentlich breiteres Meinungsspektrum als in vielen anderen Ländern der freien Welt, wie internationale Experten in der EG und anderswo wiederholt festgestellt haben. Dieser Meinungsvielfalt im Pressesektor kommt für das verfassungsrechtlich verbürgte Recht des Bürgers auf freie Information fundamentale Bedeutung zu. Sie ist unabdingbare Voraussetzung der Meinungsbildung und der Verwirklichung des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung.

Soll der Bürger an politischen Entscheidungen sinnvoll mitwirken, muß er informiert sein, muß er andere Meinungen kennen und bewerten können. Dazu verhelfen ihm die Tageszeitungen. Sie berichten über wichtige Ereignisse und nehmen dazu Stellung. Sie sind für den Leser eine unverzichtbare Orientierungshilfe.

Kein anderes Medium kann sie ersetzen. Das gedruckte Wort hat Bestand und gestattet dem Leser, Informationen auszuwählen, sie dann zu lesen, wenn er dazu aufnahmebereit ist, sie zu verarbeiten und nachzuprüfen. Die Presse bietet damit zweierlei: Vielfalt der Informationsmöglichkeiten und Freiheit der Informationswahl.

Unsere Verfassung hat die Pressefreiheit in Artikel 5 Grundgesetz ausdrücklich als Grundrecht anerkannt. Das Bundesverfassungsgesetz hat wiederholt die grundlegende Bedeutung eines freien, nicht von öffentlicher Gewalt gelenkten Zeitungswesens für einen freiheitlichen Staat hervorgehoben. Die Erhaltung und Stärkung der Meinungsvielfalt im Pressewesen fördert die Information und Meinungsbildung der Bevölkerung und dient damit der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der freiheitlich parlamentarischen Demokratie.

Dieses besondere staatspolitische Interesse rechtfertigt bei der schwierigen Lage vieler Publikationsorgane auch steuerliche Begünstigungen, wie das Bundesverfassungsgesetz anerkannt hat (BVerfG Urteil vom 5. März 1974 — 1 BvR 712/68). Durch die Freistellung der Vertriebs Erlöse bei den Tageszeitungen kann ohne Auswirkung auf den Endverkaufspreis eine Preiserhöhung in Höhe des Umsatzsteuersatzes aufgefangen werden. Eine derartige Maßnahme läßt die wirtschaftliche Struktur der Presse unangetastet und ist andererseits geeignet, die Ertragslage der deutschen Tageszeitungen zu verbessern und damit die wirtschaftliche Voraussetzung für ein gesundes und vielfältiges Pressewesen zu erhalten. Durch die Befristung auf zwei Jahre soll die Anpassung an die zukünftige Entwicklung ermöglicht werden.

B. Lösung

Es wird vorgeschlagen, die Lieferung von Tageszeitungen für die Zeit vom 1. Januar 1974 bis 31. Dezember 1975 von der Umsatzsteuer freizustellen. Der Vorsteuerabzug soll hierbei erhalten bleiben.

Durch diese Maßnahme werden — befristet auf zwei Jahre — die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der deutschen Tageszeitungen gemildert.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Der Einnahmeausfall an Umsatzsteuer wird für die Jahre 1974 und 1975 auf je 70 Mio DM geschätzt. Die ertragsteuerlichen Auswirkungen sind hierbei nicht berücksichtigt.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (IV/4) — 522 10 — Um 22/74

Bonn, den 8. August 1974

An den Präsidenten
des deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes mit Begründung (Anlage 1), den der Bundesrat in seiner 405. Sitzung am 10. Mai 1974 beim Deutschen Bundestag einzubringen beschlossen hat.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates ist in der beigelegten Stellungnahme (Anlage 2) dargelegt.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Für den Bundeskanzler
Der Bundesminister des Innern
Dr. Maihofer

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

In § 4 des Umsatzsteuergesetzes in der Fassung vom 16. November 1973 (Bundesgesetzbl. I S. 1682) wird hinter Nummer 3 folgende Nummer 3 a eingefügt:

„3 a. die Lieferung von Tageszeitungen;“.

§ 2

In § 27 des Umsatzsteuergesetzes in der Fassung vom 16. November 1973 (Bundesgesetzbl. I S. 1682) wird hinter Absatz 15 folgender Absatz 16 angefügt:

„(16) Die Vorschrift des § 4 Nr. 3 a ist auf Lieferungen anzuwenden, die in der Zeit vom 1. Januar 1974 bis 31. Dezember 1975 ausgeführt werden.“

§ 3

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 4

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung**A. Allgemeines**

Durch die Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der deutschen Tageszeitungen sind vor allem kleinere und mittlere Presseunternehmen, die eine wesentliche Aufgabe bei der Information der Bürger insbesondere über lokale aber auch über gesamtpolitische Ereignisse haben, in ihrer Existenz gefährdet. Es drohen weitere Konzentrationen im Pressewesen.

Die Meinungsvielfalt im Pressewesen fördert die Information und selbständige Meinungsbildung der Bevölkerung. Für den Leser sind die Tageszeitungen eine wichtige Orientierungshilfe, die durch kein anderes Medium zu ersetzen sind. Sie bieten Vielfalt der Informationsmöglichkeiten und Freiheit der Informationswahl.

Der Bedeutung der Presse für das Funktionieren der Demokratie trägt das Grundgesetz durch die Gewährleistung der Pressefreiheit in Artikel 5 Rechnung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein freies, nicht von öffentlicher Gewalt gelenktes Zeitungswesen ein Grundelement des freiheitlichen Staates; es ist für die moderne Demokratie unentbehrlich (BVerfGE 20, 162 bis 174).

Die schwierige wirtschaftliche Lage vieler Publikationsorgane gebietet es, Maßnahmen zur Erhal-

tung und Stärkung der Vielfalt der Presse zu ergreifen. Zur Erleichterung der wirtschaftlichen Situation der Tageszeitungen schlägt der Gesetzentwurf bei der Umsatzsteuer eine Steuerbefreiung bei gleichzeitigem vollem Vorsteuerabzug vor. Die Maßnahme ist auf zwei Jahre bis zum 31. Dezember 1975 befristet. Das staatspolitische Interesse an Information und Meinungsbildung und der besondere verfassungsrechtliche Rang einer freien, unabhängigen Presse rechtfertigen, wie das Bundesverfassungsgericht anerkannt hat, die besondere steuerliche Begünstigung (BVerfG Urteil vom 5. März 1974 — 1 BvR 712/68).

Ziel dieser Maßnahme ist es, eine Preiserhöhung bei den Tageszeitungen in der Höhe des Umsatzsteuersatzes aufzufangen.

Die Steuermindereinnahmen werden für die Jahre 1974 und 1975 auf je 70 Millionen DM veranschlagt.

B. Zu den einzelnen Vorschriften**Zu § 1**

Nach dieser Vorschrift wird die Lieferung von Tageszeitungen von der Umsatzsteuer befreit. Eine Änderung der Anlage 1 (zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 UStG) erscheint entbehrlich, da diese Anlage nur für steu-

erpflichtige Umsätze gilt (vgl. § 12 Abs. 1 und 2 UStG). Außerdem soll der in Nummer 43 b der Anlage vorgesehene ermäßigte Steuersatz auch für Tageszeitungen, die eingeführt werden (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 UStG), beibehalten werden.

Zu § 2

Die Vorschrift enthält die zeitliche Befristung auf zwei Jahre vom 1. Januar 1974 bis 31. Dezember 1975.

Zu § 3

§ 3 enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu § 4

§ 4 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung stimmt mit dem Bundesrat darin überein, daß die Meinungsvielfalt in der deutschen Tagespresse in möglichst weitem Umfang erhalten werden muß. Sie hat diese Zielsetzung in ihrem Bericht über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland, den sie dem Deutschen Bundestag am 15. Mai 1974 zugeleitet hat (Drucksache 7/2104), erneut bekräftigt und eine Reihe von Maßnahmen aufgezeigt, die zur Abwehr möglicher Gefahren für die Meinungsvielfalt und die Informationsfreiheit im Pressebereich verwirklicht werden sollen. Im Vordergrund steht dabei die Einführung einer vorbeugenden Fusionskontrolle für Presseunternehmen und die Sicherung der sog. inneren Pressefreiheit durch Gewährleistung eines Mindestmaßes an redaktioneller Unabhängigkeit. Entsprechende Gesetzentwürfe der Bundesregierung werden gegenwärtig vorbereitet.

Darüber hinaus müssen nach Auffassung der Bundesregierung auch wirtschaftliche Hilfen für Tageszeitungen in Betracht gezogen werden, wenn ein unabweisbares Bedürfnis hierfür besteht und damit einer weiteren Pressekonzentration entgegengewirkt werden kann. Die Bundesregierung hat bei näherer Prüfung der Erforderlichkeit derartiger Maßnahmen allerdings feststellen müssen, daß das vorliegende statistische Material für eine umfassende Beurteilung der wirtschaftlichen Situation der deutschen Zeitungsverlage nicht ausreicht. Es läßt nur den Schluß zu, daß die Verhältnisse innerhalb der einzelnen Gruppierungen der Tagespresse sehr unterschiedlich sind. Um kurzfristig die erforderlichen Informationen zu erhalten, hat die Bundesregierung deshalb eine genaue Untersuchung der wirtschaftlichen Lage der Tageszeitungen eingeleitet. Langfristig erhofft sie zuverlässige Angaben über Zustand und Entwicklungstendenzen der Presse von einer aussagekräftigen Pressestatistik. Der Entwurf eines entsprechenden Pressestatistikgesetzes ist von der Bundesregierung am 19. Juni 1974 verabschiedet worden. Durch ein Sofortprogramm, das Zeitungsverlagen mit einem Jahresumsatz bis zu 150 Mio DM den Zugang zu zinsgünstigen Krediten aus dem Struktursonderprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau und aus dem ERP-Programm eröffnet, hat die Bundesregierung inzwischen vorsorglich die wirtschaftliche Stellung kleinerer und mittlerer Zeitungsverlage, die von den Kostensteigerungen der letzten Zeit besonders betroffen sein dürften, gestärkt. Sie sieht darin ergänzend zu den Vorschriften der Abgabenordnung über Stundung und Erlaß von Steuern, die auch ohne gesetzgeberische Schritte gezielte steuerliche Hilfen für notleidende Verlage ermöglichen, eine ausreichende vorläufige Sicherung, die es erlaubt, die Entscheidung über weitere Hilfsmaßnahmen einschließlich etwaiger steuerlicher Vergünstigungen bis zum Abschluß der Untersuchungen über die wirtschaftliche Situation der Zeitungsverlage, deren Ergebnisse im

Laufe der nächsten Monate erwartet werden dürfen, zurückzustellen. Die Bundesregierung hält es daher nicht für zweckmäßig, schon jetzt abschließend zu dieser Frage Stellung zu nehmen.

Ungeachtet dessen macht sie auf die besonderen Probleme aufmerksam, die durch eine Maßnahme, wie sie mit der Initiative des Bundesrates vorgeschlagen wird, entstehen können.

So erhebt sich die Frage, ob mit der beabsichtigten Maßnahme nicht die Pressekonzentration verstärkt werden könnte. Es muß insbesondere überprüft werden, ob aus der vorgeschlagenen Regelung nicht die umsatzschwachen kleineren und mittleren Zeitungsverlage, denen nach der Begründung des Gesetzentwurfs besonders geholfen werden soll, sondern die umsatzstarken Unternehmen, denen eine vergleichsweise günstige Ertragslage schon bisher eine aktive Rolle im Konzentrationsprozeß erlaubt hat, den größeren Nutzen hätten.

Es besteht ferner im Hinblick auf die Gefahr unabsehbarer Steuerausfälle das Bedenken, daß andere Bereiche die vorgeschlagene Regelung als Präzedenzfall betrachten würden und sich unter Bezugnahme auf ihre bisher stets abgewiesene Forderung nach entsprechenden Vergünstigungen darauf berufen könnten.

Schließlich würde die vorgeschlagene Steuerbefreiung mit Vorsteuerabzug für die Lieferung von Tageszeitungen im Widerspruch zu den EWG-Vorschriften über die Harmonisierung der Umsatzsteuer stehen. Nach Artikel 11 Abs. 2 der 2. Umsatzsteuer-Richtlinie ist der Vorsteuerabzug bei einer Steuerbefreiung für Inlandsumsätze ausgeschlossen. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur in Artikel 17 der genannten Richtlinie vorgesehen, der unter bestimmten Voraussetzungen Übergangsmaßnahmen zuläßt. Da in der Bundesrepublik Deutschland die Mehrwertsteuer vor mehr als sechs Jahren eingeführt worden ist, entfällt die Anwendung des Artikels 17 bereits aus Gründen des Zeitablaufs. Darüber hinaus liegen aber auch die anderen Voraussetzungen für die beantragte Steuerbefreiung nicht vor. Artikel 17 verlangt, daß eine solche Maßnahme aus genau definierten sozialen Gründen zugunsten der Endverbraucher getroffen wird und sich gegenüber den früher gewährten Erleichterungen nicht stärker auswirkt.

Diese Probleme müssen zusammen mit den erwarteten Erhebungsergebnissen sorgfältig erörtert werden.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß die im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgeschlagene unterschiedliche Behandlung der Lieferung von Tageszeitungen im Inland und der Einfuhr von Tageszeitungen gegen die Diskriminierungsverbote in Artikel 95 des EWG-Vertrages und im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) verstößt.