

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes

A. Zielsetzung

Weitere Verminderung der Haushaltsdefizite ab 1977.

B. Lösung

Anhebung des allgemeinen Steuersatzes von 11 auf 13 v. H.
und des ermäßigten Steuersatzes von 5,5 auf 6,5 v. H.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Das Gesetz führt zu folgenden umsatzsteuerlichen Mehreinnahmen:

1977	10 200 Millionen DM,
1978	12 640 Millionen DM,
1979	13 860 Millionen DM.

Kosten entstehen durch die Ausführung des Gesetzes nicht.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (IV/4) — 522 10 — Um 33/75

Bonn, den 9. Dezember 1975

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes mit Begründung (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 425. Sitzung am 7. November 1975 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Schmidt

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes

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

Artikel 1

Das Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. November 1973 (Bundesgesetzbl. I S. 1681), zuletzt geändert durch Artikel 39 §§ 1 und 2 des Haushaltsstrukturgesetzes vom 197 . . (Bundesgesetzbl. I S. . . .), wird wie folgt geändert:

1. § 12 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 werden die Worte „elf vom Hundert“ durch die Worte „dreizehn vom Hundert“ ersetzt.
- b) In Absatz 2 werden die Worte „fünfundeneinhalb vom Hundert“ durch die Worte „sechsendeinhalb vom Hundert“ ersetzt.

2. In § 24 Abs. 1 Satz 1 werden die Worte „elf vom Hundert“ durch die Worte „dreizehn vom Hundert“ ersetzt.

3. § 27 wird wie folgt geändert:

- a) Hinter Absatz 11 wird folgender Absatz 12 eingefügt:

„(12) Die Vorschrift des § 12 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes vom 197 . . ist auf Umsätze im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 anzuwenden, die nach dem 31. Dezember 1976 ausgeführt werden.“
- b) Die bisherigen Absätze 12 bis 16 werden Absätze 13 bis 17.
- c) In Absatz 15 wird am Schluß der Nummer 6 der Punkt durch einen Strichpunkt ersetzt; folgende Nummer 7 wird angefügt:

„7. Absatz 1 Satz 1 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes vom 197 . . auf Umsätze, die nach dem 31. Dezember 1976 ausgeführt werden.“

- d) In Absatz 17 werden die Worte „fünfundeneinhalb vom Hundert“ durch die Worte „sechsendeinhalb vom Hundert“ ersetzt.

4. In § 29 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Beruht die Leistung auf einem Vertrag, der vor dem Inkrafttreten einer Änderung dieses Gesetzes abgeschlossen worden ist, so kann, falls auf Grund der Änderung ein anderer Steuersatz anzuwenden ist oder eine Steuerbefreiung eingeführt wird oder wegfällt, der eine Vertragsteil von dem anderen einen entsprechenden Ausgleich der umsatzsteuerlichen Mehr- oder Minderbelastung verlangen. Das gilt nicht, soweit die Parteien etwas anderes vereinbart haben.“

5. In der Überschrift der Anlage 1 (zu § 12 Abs. 2 Nr. 1) werden die Worte „fünfundeneinhalb vom Hundert“ durch die Worte „sechsendeinhalb vom Hundert“ ersetzt.

Artikel 2**Berlin-Klausel**

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

Artikel 3**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1977 in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

Im Rahmen der Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur sollen die sich für die nächsten Jahre abzeichnenden Defizite des Bundeshaushalts insbesondere durch Ausgabekürzungen auf ein gesamtwirtschaftlich vertretbares Maß verringert werden. Diese Defizite erklären sich primär aus der weltweiten wirtschaftlichen Rezession sowie aus strukturellen Veränderungen der Wirtschaft, die für den Bundeshaushalt zu einem unerwartet hohen Rückgang der Steuereinnahmen sowie zu erheblichen Mehrausgaben insbesondere für die Bundesanstalt für Arbeit führen.

Angesichts der erwarteten Wiederbelebung der Konjunktur muß ab 1976 eine nachhaltige Begrenzung und Reduzierung der Finanzierungsdefizite erzielt werden, um einer sonst drohenden Überbeanspruchung der Volkswirtschaft und insbesondere der Kreditmärkte zu begegnen. Dies wird mit einer automatischen Erhöhung des Steueraufkommens nicht erreicht, da hier mit einer spürbaren Verzögerung während des Aufschwungs zu rechnen ist und andererseits die Ausgaben sich auf Grund rechtlicher und faktischer Bindungen stetig fortentwickeln.

Auch durch Sparbeschlüsse auf der Ausgabenseite und den Abbau von Steuervergünstigungen allein wird sich das Defizit nicht auf ein vertretbares Maß reduzieren lassen. Daher wird neben Einnahmeverbesserungen bei der Tabak- und Branntweinsteuer eine Anhebung der Umsatzsteuer vorgeschlagen. Die Bundesregierung sieht nach sorgfältiger Prüfung aller Gegebenheiten keine vertretbare Möglichkeit, durch entsprechend weitergehende Einsparungen im Bundeshaushalt, die dann den Kernbereich der Sozial- und Verteidigungspolitik berühren würden, auf die Anhebung der Umsatzsteuer zu verzichten.

Der Gesetzentwurf sieht vor, den allgemeinen Steuersatz von 11 auf 13 v. H. und den ermäßigten Steuersatz von 5,5 auf 6,5 v. H. mit Wirkung vom 1. Januar 1977 anzuheben.

Hierzu muß darauf hingewiesen werden, daß bereits die Eckwerte zur Steuerreform seinerzeit davon ausgegangen waren, die Umsatzsteuer im Rahmen der Steuerreform zu erhöhen. Dies wurde bei Inkrafttreten der Steuer- und Kindergeldreform zum 1. Januar 1975 aus konjunkturpolitischen Gründen unterlassen. Diese Gründe dürften aus heutiger Sicht im Jahre 1977 fortfallen.

Die Bundesregierung geht bei ihrem Vorschlag davon aus, daß

- die Umsatzsteuer nicht die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft berührt und damit nicht die Sicherheit der exportabhängigen Arbeitsplätze gefährdet,

- die Strukturverbesserung der Lohn- und Einkommensteuer durch die Steuer- und Kindergeldreform unberührt gelassen wird und
- die Harmonisierung der Umsatzsteuersätze in der EG ohnehin eine Anhebung der vergleichsweise niedrigen Umsatzsteuersätze in der Bundesrepublik Deutschland erforderlich machen wird.

II. Finanzielle Auswirkungen

Durch die angestrebte Umsatzsteuererhöhung ist — auf der Basis eines sonst unveränderten Rechts — mit folgenden Mehreinnahmen zu rechnen (Millionen DM):

Rechnungsjahr					
1977		1978		1979	
insgesamt	Bund	insgesamt	Bund	insgesamt	Bund
10 200	6 885	12 640	8 532	13 860	9 355

Der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte steigt dadurch rein rechnerisch um 1,3 bis 1,4 v. H.-Punkte. Ob und in welchem Umfang diese Preiserhöhungen im Jahre 1977 eintreten, hängt jedoch von der dann bestehenden Konjunktur- und Wettbewerbslage ab.

Zusätzliche Kosten der Ausführung des Gesetzes entstehen nicht.

III. Begründung zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 Nr. 1

Die Vorschrift regelt die Anhebung der Steuersätze. Der allgemeine Steuersatz wird um zwei Prozentpunkte auf 13 v. H., der ermäßigte Steuersatz um 1 Prozentpunkt auf 6,5 v. H. angehoben.

Zu Artikel 1 Nr. 2

Die Änderung enthält eine Anpassung an die Erhöhung des allgemeinen Steuersatzes. Sie betrifft die Umsätze, auf die im Rahmen der für die Land- und Forstwirte geltenden Durchschnittsbesteuerung aus Wettbewerbsgründen der allgemeine Steuersatz anzuwenden ist (in der Anlage 1 nicht aufgeführte Sägewerkserzeugnisse und Getränke sowie alkoholische Flüssigkeiten).

Zu Artikel 1 Nr. 3

Die Vorschrift bestimmt den Zeitpunkt, von dem ab die neuen Steuersätze anzuwenden sind.

Zu Artikel 1 Nr. 4

Die Vorschrift regelt, daß eine umsatzsteuerliche Mehr- oder Minderbelastung auf Grund einer Änderung der Steuersätze oder der Steuerbefreiungen unter den Vertragspartnern auszugleichen ist. Sie entspricht § 29 Abs. 1, dessen Geltung sich wie die des § 29 Abs. 2 auf den Übergang von der Bruttoumsatzsteuer zur Mehrwertsteuer beschränkt. Die neue Vorschrift ist so gefaßt, daß sie nicht nur den in diesem Gesetz vorgesehenen, sondern auch künf-

tigen Änderungen des Umsatzsteuergesetzes Rechnung trägt.

Zu Artikel 1 Nr. 5

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

Zu Artikel 2

Artikel 2 enthält die Berlin-Klausel.

Zu Artikel 3

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat beabsichtigt nicht, dem Gesetzentwurf zuzustimmen.

Er hat schon in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur am 17. Oktober 1975 zum Ausdruck gebracht, daß die Staatsausgaben durch ein überzeugendes mittelfristiges Programm mit zeitlich abgestuften weiteren Sparmaßnahmen wieder in Einklang mit dem volkswirtschaftlichen Leistungsvermögen gebracht werden müssen. Nur durch Einschränkungen bei den öffentlichen Ausgaben, die über das von der Bundesregierung bisher beschlossene Maß weit hinausgehen, und bei weitgehendem Verzicht auf Steuererhöhungen können die öffentlichen Finanzen im Einklang mit den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen dauerhaft konsolidiert werden. Die von der Bundesregierung beschlossene Erhöhung der Umsatzsteuer ist mit den gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten, mit dem Ziel größerer Preisstabilität und der erforderlichen Begrenzung des Staatsanteils am Bruttosozialprodukt nicht zu vereinbaren. Der finanzwirtschaftliche Verbesserungseffekt der Umsatzsteuermehreinnahmen würde durch die preisteigernden Auswirkungen der Steuererhöhung einschließlich der lohnpolitischen Folgen zu einem großen Teil alsbald wieder aufgezehrt werden.

Darüber hinaus sind die geplanten Steuererhöhungen eine psychologische Belastung für den erhofften Aufschwung im nächsten Jahr und deshalb konjunkturpolitisch außerordentlich schädlich. Auf längere Sicht bedeutet die Erhöhung der Mehrwertsteuer eine Absicherung des stark überhöhten Staatsanteils, gegen den sich der Bundesrat schon wiederholt ausgesprochen hat.

Die Bundesregierung selbst hat sich noch bis vor etwa einem halben Jahr durch Erklärungen des Bundeskanzlers, des Bundesfinanzministers und des Bundeswirtschaftsministers mehrfach mit entsprechenden Gründen gegen eine starke Steuererhöhung, insbesondere bei der Umsatzsteuer, ausgesprochen. Die jetzigen Vorschläge der Bundesregierung sind gegenüber diesen Erklärungen nicht überzeugend begründet.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, weitere Vorschläge für umfangreiche Sparmaßnahmen vorzulegen. Er ist mit dem Beirat beim Bundesfinanzministerium der Auffassung, daß Steuererhöhungen erst nach vollständiger Ausschöpfung aller Sparmöglichkeiten in den öffentlichen Haushalten zur Diskussion stehen sollten.

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Das Programm der Bundesregierung zur Verbesserung der Haushaltsstruktur sieht erhebliche Einsparungen auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts vor. Da die Substanz berührende Eingriffe in den Bereich der Sozial- und Verteidigungspolitik nicht in Frage kommen, sind weitere Einsparungen in einer Größenordnung, die Steuererhöhungen entbehrlich machen würde, nicht möglich. Für die Zeit nach Überwindung der Rezession ist es notwendig, die Nettokreditaufnahme der öffentlichen Hände stark einzuschränken, um in dieser Konjunkturphase den Kapitalmarkt nicht zu überfordern und der Wirtschaft eine angemessene Kreditaufnahme zu ermöglichen. Deshalb gibt es zu maßvollen Steuererhöhungen, wie sie die Bundesregierung vorschlägt, keine Alternative.

Die von der Bundesregierung zum 1. Januar 1977 geplante Erhöhung der Umsatzsteuer entspricht den finanzpolitischen und gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten. Sie sichert eine weitere Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, ist sozial vertretbar und vermeidet eine steuerliche Mehrbelastung der Unternehmen. Die Anhebung der Umsatzsteuer soll in Übereinstimmung mit den Grundsätzen antizyklischer Konjunkturpolitik erst nach Überwindung der Rezession in Kraft treten. Eine psychologische Belastung für den Aufschwung 1976 ist nicht zu befürchten; die Umsatzsteuererhöhung ist daher auch konjunkturpolitisch nicht schädlich.

Ebenso wie private Verbraucher hat auch die öffentliche Hand, soweit sie mit Umsatzsteuer belastete Güter und Dienstleistungen nachfragt, ab 1. Januar 1977 eine entsprechend höhere Umsatzsteuer zu tragen. Diese — begrenzte — Mehrbelastung ist als zwangsläufige Folge jeder Umsatzsteuererhöhung unvermeidbar. Ob und ggf. in welchem Umfang sich die Anhebung der Umsatzsteuer auch auf die Tarifabschlüsse der nächsten Jahre auswirkt, kann gegenwärtig nicht vorhergesehen werden. Dies ist jedoch kein Grund, von der Umsatzsteuererhöhung, die per Saldo in jedem Falle zu einer wesentlichen Entlastung des öffentlichen Ge-

samthaushalts führen wird, abzusehen. Im übrigen müßten bei der Modellberechnung, wie sie z. B. das Land Rheinland-Pfalz angestellt hat, etwaige Mehreinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer und bei den Verbrauchsteuern berücksichtigt werden.

Die von der Bundesregierung zum 1. Januar 1977 geplanten Steuererhöhungen werden zu einer volkswirtschaftlichen Steuerquote von 23,4 v. H. führen. Bereinigt um die Veränderung des Systems der Kindergeldzahlung entspricht dies 22,3 v. H. Die Umsatzsteuererhöhung trägt damit zur Sicherung eines staatlichen Steueraufkommens bei, das weder im Vergleich zu früheren Jahren (1969: 24,0 v. H.; 1974: 24,1 v. H.) noch im internationalen Vergleich als überhöht bezeichnet werden kann. Die Umsatzsteuererhöhung kann deshalb nicht mit dem Argument abgelehnt werden, sie diene der Absicherung des stark überhöhten Staatsanteils. Im übrigen ist der Staatsanteil am Bruttosozialprodukt in den letzten zwei Jahren überwiegend rezessionsbedingt angestiegen. Es ist damit zu rechnen, daß er — auch wegen der von der Bundesregierung ergriffenen Sparmaßnahmen — nach Überwindung der Rezession wieder zurückgehen wird.

Die Bundesregierung hat mit Steuererhöhungen lange gezögert in der Erwartung, daß die konjunkturbedingten Steuerausfälle ohne Steuererhöhungen verkraftet werden könnten. Dies wäre wohl auch möglich gewesen, wenn die Rezession bereits 1975 hätte voll überwunden werden können. Inzwischen steht aber fest, daß auf Grund der unerwartet lang anhaltenden weltweiten Rezession die Steuerkraft unserer Wirtschaft sich in den nächsten Jahren von einem niedrigeren Niveau aus weiterentwickeln wird. Der konjunkturrell bedingte Rückgang der Steuereinnahmen hat daher zu einem erheblichen Teil den Charakter von Dauerverlusten angenommen. Unter diesen Umständen konnte sich die Bundesregierung der Erkenntnis, daß gewisse Steuererhöhungen unumgänglich geworden sind, nicht verschließen. Sie erwartet diese Einsicht auch vom Bundesrat.

