

Beschlußempfehlung und Bericht **des Finanzausschusses (7. Ausschuß)**

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 8/1492 —

Vorschlag einer Siebenten Richtlinie des Rates zur Harmonisierung
der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern
— Gemeinsame Regelung über die Anwendung der Mehrwertsteuer auf Umsätze
von Kunstgegenständen, Sammlungsstücken, Antiquitäten
und Gebrauchsgegenständen

»EG-Dok. Nr. R/75/78 (FIN 24)«

A. Problem

Bei Anwendung des Mehrwertsteuersystems auf Gebrauchtgegenstände aus privater Hand, insbesondere Kunstgegenstände, Antiquitäten, Sammlungsstücke, aber auch gebrauchte Personenkraftfahrzeuge und bestimmte andere Fahrzeuge von Nichtunternehmern und andere Gebrauchtwaren wird ein solcher aus der Endstufe des Verbrauchs stammender und in den Wirtschaftskreislauf zurückkehrender Gebrauchtgegenstand wiederum in vollem Umfang mit der Umsatzsteuer belastet; dabei darf der diesen Umsatz bewirkende Händler (Wiederverkäufer) die in seinem Erwerbspreis enthaltene (ursprüngliche) Steuerbelastung nicht als Vorsteuer abziehen. Demgegenüber bleibt eine unmittelbare Lieferung durch den Privaten unbesteuert. Damit diese unterschiedliche steuerliche Behandlung nicht dazu anreizt, den gewerblichen Handel mit Ge-

brauchtgegenständen zu umgehen oder namentlich die Kunstumsätze in Drittstaaten zu bewirken, hält die Kommission es für geboten, mit einer gemeinschaftlichen Sonderregelung für gebrauchte Personenkraftwagen, bestimmte Anhänger, Krafträder, Sportflugzeuge, Vergnügungsboote und bestimmte zu landwirtschaftlicher oder gewerblicher Verwendung geeignete Fahrzeuge einerseits, für Kunstgegenstände, Sammlungsstücke, Antiquitäten und andere Gebrauchtwaren andererseits die kumulierende Wirkung der Umsatzbesteuerung bei jedem Beginn eines neuen Handelskreislaufs zu mildern.

B. Lösung

Zustimmende Kenntnisnahme des Vorschlags einer Sonderregelung für gebrauchte Personenkraftwagen aus privater Hand und — entsprechend der Entschließungsempfehlung — mangels praktischem Regelungsbedürfnis ablehnende Kenntnisnahme für die übrigen gebrauchten Anhänger, Fahrzeuge zu landwirtschaftlicher oder gewerblicher Verwendung, Luft- und Wasserfahrzeuge aus nichtunternehmerischer Hand sowie für den Bereich der sonstigen Gebrauchtwaren einschließlich der Kunstgegenstände, Sammlungsstücke und Antiquitäten aus privater Hand.

Einstimmigkeit im Ausschuß

C. Alternativen

wurden nicht erörtert

D. Kosten

Die vom Sonderrecht für gebrauchte Personenkraftwagen aus privater Hand ausgehenden Umsatzsteuermindereinnahmen lassen sich schwer quantifizieren, weil offen ist, ob mit dem Sonderrecht sowohl der Anteil der Veräußerungen Privat an Privat als auch im Handel der Anteil der nur im Agenturgeschäft abgewickelten Veräußerungen zugunsten einer stärkeren Einschaltung des steuerpflichtigen Handels im Eigengeschäft zurückgeht. Ohne diese Marktverlagerungen werden 300 bis 500 Millionen DM jährliche Steuerausfälle erwartet, denen aber ein erhöhtes Umsatzsteueraufkommen aus reger werdenden Kraftfahrzeugreparaturen gegenzurechnen sein dürfte. Diese Steuerausfälle werden niedriger sein, wenn wieder — wie vor Einführung der Mehrwertsteuer — rund drei Viertel aller Fahrzeugveräußerungen als Eigengeschäft des Fahrzeughandels abgewickelt werden.

Die Steuerausfälle treffen entsprechend dem Umsatzsteuerverteilungsschlüssel den Bund und die Länder.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. die Vorlage — Drucksache 8/1492 — zur Kenntnis zu nehmen,
2. folgende Entschließung anzunehmen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, sich bei der Beratung des Richtlinienvorschlags dafür einzusetzen, daß möglichst bald eine gemeinschaftliche Regelung für die Umsatzbesteuerung von Gebrauchtwagen in der Zielrichtung des Vorschlags einer 7. Umsatzsteuerrichtlinie getroffen wird, nach der bei Gebrauchtwagen, die bereits einmal der Umsatzbesteuerung unterlegen haben, der erneute Umsatz nicht nochmals der Besteuerung voll unterworfen wird. Dadurch sollen die in diesem Bereich vorhandenen Wettbewerbsstörungen möglichst beseitigt werden. Hierbei ist darauf zu achten, daß die Steuerausfälle und die Verwaltungserschwernisse sich in Grenzen halten.

Für die übrigen Sonderregelungen (sonstige Gebrauchtwagen, Kunstgegenstände, Sammlungsstücke, Antiquitäten) erkennt der Bundestag zur Zeit kein praktisches Bedürfnis. Die Bundesregierung wird deshalb gebeten, sich gegen komplizierte und unpraktikable Gemeinschaftsbestimmungen auszusprechen.

Bonn, den 20. November 1979

Der Finanzausschuß

Frau Funcke
Vorsitzende

Gertzen
Berichterstatte

Bericht des Abgeordneten Gertzen

Die Vorlage wurde vom Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß Sammelüberweisung für die in der Zeit vom 18. bis 25. Januar 1978 eingegangenen EG-Vorlagen — Drucksache 8/1477 Nr. 10 — an den Finanzausschuß überwiesen. Der Finanzausschuß hat die Vorlage in seine am 31. Mai 1978 durchgeführte öffentliche Anhörung zum UStG 1980 einbezogen und über die Vorlage in seinen Sitzungen am 2. Juni 1978, 25. und 27. April, 12. Juni, 19. September, 17. Oktober, 7. und 14. November 1979 beraten.

Eine von der Regelbesteuerung abweichende Sonderregelung für Kunstgegenstände, Sammlungsstücke, Antiquitäten und sonstige Gebrauchtwaren einschließlich bestimmter Fahrzeuge soll harmonisiert werden.

Für Personenkraftwagen, Fahrzeuge zu landwirtschaftlicher oder gewerblicher Verwendung, Anhänger, Krafträder, Sportflugzeuge und Vergnügungsboote aus privater Hand soll dem gewerblichen Wiederverkäufer der fiktive Vorsteuerabzug, begrenzt auf höchstens 80 v. H. der vom Wiederverkauf ausgelösten Steuer, eingeräumt werden. Für den Bereich der Kunstgegenstände, Sammlungsstücke, Antiquitäten und sonstigen Gebrauchtwaren sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, im nationalen Umsatzsteuerrecht den Wiederverkäufern neben der Regelbesteuerung zwei Alternativen, die pauschalierte Differenzbesteuerung oder die konkrete Differenzbesteuerung, zur Option für jeweils ein Jahr anzubieten.

In der öffentlichen Anhörung haben die Zentralverbände des Kraftfahrzeuggewerbes den Vorschlag des Richtlinienentwurfs für die Gebrauchtwagenumsätze sehr begrüßt und die Notwendigkeit des Sonderrechts wie folgt begründet: Die geltende Regelbesteuerung der Gebrauchtwagenumsätze habe die Absatzwege vom Handel, der vor Einführung der Mehrwertsteuer rund drei Viertel bis vier Fünftel aller Besitzumschreibungen abgewickelt habe, zugunsten des Direktverkaufs von/an Privat so sehr verlagert, daß die Besteuerung nicht mehr wettbewerbsneutral sei. Aus umsatzsteuerlichen Gründen werde heute nur rund die Hälfte der etwa 2,6 Millionen Fahrzeugwechsel im Jahr über den Handel abgewickelt, wobei hiervon die Hälfte, das heiße nur ein Viertel aller Fahrzeugumschreibungen, als Eigengeschäft und nicht als Agenturauftrag durchgeführt werde. Hieraus hätten sich unerwünschte ordnungs-, verkehrs- und sozialpolitische Nachteile ergeben. Mit dem Sinken des Anteils der im Fachhandel umgesetzten Gebrauchtwagenstückzahlen nehme die Verkehrssicherheit der am Straßenverkehr beteiligten gebrauchten Fahrzeuge ab, denn nur für den Fachhandel sei es selbstverständlich, Fahrzeuge vor dem Verkauf einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen und Mängel zu beheben. Gebrauchte Fahrzeuge würden vor allem von sozial schwächeren Schichten der Bevölkerung er-

worben, so daß gerade dieser Kreis von Fahrzeughaltern die wiederholte Steuerbelastung im Kaufpreis zu tragen habe; sie ergäbe sich bei zehnjähriger Nutzungsdauer und zweimaligem Halterwechsel aus der dreimal nacheinander eingetretenen angesammelten Besteuerung mit rund 22 v. H. des ursprünglichen Neupreises. — Demgegenüber hat sich in der öffentlichen Anhörung die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft dahin ausgesprochen, daß wegen der zu erwartenden Steuerausfälle aus einem Sonderrecht für Gebrauchtwaren sie auch kein Sonderrecht für Personenkraftwagen aus privater Hand befürworten könnte.

Der Finanzausschuß hat sich bei seinen eingehenden Beratungen u. a. auch bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften nicht davon überzeugen können, daß vor dem Hintergrund des Strebens nach Steuervereinfachung ein Sonderrecht der im Vorschlag vorgesehenen Kompliziertheit für Gebrauchtwaren aller Art und für Kunstgegenstände, Sammlungsstücke und Antiquitäten geboten ist oder vertretbar erscheint. Demgegenüber hat der Finanzausschuß wegen der tatsächlich beobachteten Verlagerung der Gebrauchtwagenumsätze seit 1968 vom Fachhandel weg in den Bereich eines Warenumsatzes von/an Privat die Notwendigkeit anerkannt, für Personenkraftwagen aus privater Hand den im Vorschlag vorgesehenen, auch praktisch zu handhabenden fiktiven Vorsteuerabzug des gewerblichen Kraftfahrzeug-Wiederverkäufers als Gemeinschaftsrecht einzuführen. Die Gemeinschaftsregelung wird — wie die Bundesregierung nach der Entschließungsempfehlung sicherzustellen gebeten ist — darauf zu achten haben, daß die vom fiktiven Vorsteuerabzug ausgehenden Steuerausfälle im Bereich des gewerblichen Gebrauchtwagenhandels mit Personenkraftwagen aus privater Hand sich in Grenzen halten und daß dieses Sonderrecht nicht mit erheblichen Verwaltungsschwernissen einhergeht. Der fiktive Vorsteuerabzug des gewerblichen Wiederverkäufers erschien dem Finanzausschuß dabei ein geeignetes Instrument, ein zu starkes Anhäufen sonst nicht rückgängig zu machender Umsatzsteuerbelastungen aus vorausgegangenem Endverbrauch zu verhindern und die volle Besteuerung jedes neuen Wiedereintritts eines Personenkraftwagens in den umsatzsteuerpflichtigen Handel zu mildern. Gerechtfertigt erschien dieser teilweise Verzicht auf die nach dem Umsatzsteuersystem an sich zu Recht jeweils erneut in voller Höhe ausgelöste Besteuerung aus den auch vom betroffenen Handel dargelegten, in der öffentlichen Anhörung erörterten Gründen einer Wettbewerbsstörung. Hingegen war eine entsprechende Umlenkung des Warenstroms wie bei Personenkraftwagen aus dem Fachhandel weg in den Bereich der Verkäufe von/an Privat bei den übrigen Beförderungsmitteln aus privater Hand oder von Unternehmern der Land- und Forstwirtschaft

schaft oder des Kleingewerbes nicht festzustellen. Daher soll das Sonderrecht auf den gegenwärtig von einer Verlagerung in den privaten Verkauf empfindlich betroffenen Personenkraftwagenbereich beschränkt bleiben. Ob sich entsprechende Wettbewerbsstörungen wie bei Personenkraftwagen mit dem Beliebterwerden von Krafträdern auch für diese abzeichnen könnten, brauchte nach Meinung des Ausschusses nicht vorab entschieden zu werden. Es soll dahingestellt bleiben, ob auch ein gebrauchtes Motorrad Personenkraftwagen im Sinne des künftig gemeinsamen Umsatzsteuerrechts sein könnte.

Entscheidend für das Votum gegen jedes Sonderrecht bei der Umsatzbesteuerung anderer Gebrauchtwaren als Personenkraftwagen und der Kunstgegenstände, Sammlungsstücke und Antiquitäten war, daß die nach dem Vorschlag den Steuerpflichtigen wahlweise neben der Regelbesteuerung anzubietenden Ausnahmen (pauschalierte Differenzbesteuerung, konkrete Differenzbesteuerung) sowohl für die Betroffenen als auch für die Verwaltung viel zu kompliziert sein würden. Insbesondere deshalb haben sich auch der Bundesverband des Deutschen Kunst- und Antiquitätenhandels e. V. und der Bundesverband Deutscher Kunstversteigerer e. V. der Bundesregierung und einzelnen Abgeordneten gegenüber mit Nachdruck gegen die ihrer Meinung nach unpraktikable Sonderregelung ausgesprochen; sie würde nach Einführung ins nationale Steuerrecht von den Kunsthändlern und Auktionatoren mangels Durchführbarkeit nur in den seltensten Fällen gewählt werden. Bei seinen Beratungen in Brüssel hat den Ausschuß zwar die Sorge der Kommission beeindruckt, die Regelbesteuerung der Kunsthandelsumsätze, namentlich der Umsätze der Kunstversteigerer, könnte zu einer Verlagerung dieses Handels aus den Mitgliedstaaten weg in Drittländer, insbesondere die Schweiz, führen. Nach Meinung der Kommission würde eine solche, durch Filialbegründungen aller führenden englischen Auktionshäuser in Zürich und Genf bereits eingeleitete Entwicklung die kleinen Kunstversteigerer in den Mitgliedstaaten beeinträchtigen, den Kunsteinzelhandel stören

und damit zu einer erheblichen Minderung des nationalen und des den Gemeinschaften gebührenden Umsatzsteueraufkommens führen. Jedoch konnte der Ausschuß diese Befürchtungen der Kommission gegenwärtig nicht teilen. Der Bundesverband des Deutschen Kunst- und Antiquitätenhandels e. V. und der Bundesverband Deutscher Kunstversteigerer e. V. sehen die Gefahr von Wettbewerbsstörungen zu Lasten des in den Gemeinschaften ansässigen Kunsthandels und Auktionswesens durch verstärkte Aktivitäten in der Schweiz nicht. Was die von der Kommission befürchteten Steuermindereinnahmen aus einer Verlagerung der Umsätze in Drittstaaten betrifft, so ging der Ausschuß davon aus, daß zur Versteigerung aus den Gemeinschaften in Drittstaaten geschafftes Auktionsgut bei seiner Rückkehr in einen Mitgliedstaat den Ersteher mit Einfuhrumsatzsteuer belastet, umsatzsteuerliche Rücksichten daher ein vorübergehendes Verbringen von Kunstwerten an ausländische Versteigerungsorte weder anreizen noch verhindern könnten. Die Einfuhrumsatzsteuer sichert im übrigen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaften dasselbe Umsatzsteueraufkommen wie der Kunstumsatz im Inland. — Der Umsatz von Kunstwerken wie Gemälden, Zeichnungen, Plastiken sowie von Sammlungsstücken wird nach deutschem Umsatzsteuerrecht im übrigen durch den ermäßigten Steuersatz von derzeit 6,5 v. H. begünstigt, was bei gleichzeitig längerer Verweildauer eines Kunstwerks oder Sammlungsstücks bei jedem Erwerber zu einer viel geringeren Kumulierung von wiederholt ausgelöster Umsatzbesteuerung führt als bei den häufiger umgeschlagenen gebrauchten Personenkraftwagen. Deshalb sah der Ausschuß kein praktisches Bedürfnis, daß im deutschen Umsatzsteuerrecht wahlweise neben der Regelbesteuerung die pauschalierte und die konkrete Differenzbesteuerung angeboten wird, zumal derart komplizierte Besteuerungsverfahren dem Bestreben nach Steuervereinfachung zuwiderlaufen würden.

Namens des Ausschusses bitte ich um Kenntnisnahme von der Vorlage und um Unterstützung der Entschließungsempfehlung des Ausschusses.

Bonn, den 20. November 1979

Gertzen

Berichterstatte

