

22. 06. 84

Sachgebiet 611

**Bericht \*)**  
**des Finanzausschusses (7. Ausschuß)**

**zu dem von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP eingebrachten**

**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes**  
**— Drucksache 10/1389 —**

**zu dem von der Bundesregierung eingebrachten**

**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes**  
**— Drucksache 10/1483 —**

**Bericht des Abgeordneten Dr. Meyer zu Bentrop**

**A. Allgemeines**

**I.**

Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen — Drucksache 10/1389 — wurde in der 69. Sitzung des Deutschen Bundestages am 3. Mai 1984 zur federführenden Beratung an den Finanzausschuß, zur Mitberatung an den Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie zur Mitberatung und gemäß § 96 GO an den Haushaltsausschuß überwiesen. Die inhaltsgleiche Regierungsvorlage — Drucksache 10/1483 — wurde in der 71. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25. Mai 1984 in gleicher Weise an die Ausschüsse überwiesen.

Der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat die vom Finanzausschuß bestätigte

Fassung der Vorlage und Entschließung vorgeschlagen.

Der Haushaltsausschuß hat auf eine mitberatende Stellungnahme verzichtet; gemäß § 96 GO wird er besonders berichten.

Der Finanzausschuß hat über die Vorlagen am 4. und 24. Mai sowie am 7. und 19. Juni 1984 beraten und am 15. Juni 1984 eine öffentliche Anhörung durchgeführt.

**II.**

Ziel der inhaltsgleichen Gesetzentwürfe ist es, wegen des Abbaus des positiven Währungsausgleichs für landwirtschaftliche Erzeugnisse ab 1. Januar 1985 um 5 Prozentpunkte unter Berücksichtigung von Vorwirkungen dieser Maßnahme auf die Preise

---

\*) Beschlußempfehlung liegt als Drucksache 10/1643 vor.

und wegen Preiseinbrüchen in einem wichtigen Bereich der tierischen Produktion, hervorgerufen durch ungünstige Ernteverhältnisse im Wirtschaftsjahr 1983/84, eine Sonderbeihilfe über das Instrument der Umsatzsteuer zu gewähren. Die Vorlagen sehen für die Zeit vom 1. September 1984 bis 31. Dezember 1991 einen Kürzungsanspruch von 3 v.H. für land- und forstwirtschaftliche Betriebe vor.

Im Verlauf der Ausschlußberatung haben die Koalitionsfraktionen Zielsetzung und Umfang der Maßnahmen erweitert. Danach sollen auch andere negative Einflüsse der Brüsseler Agrarbeschlüsse auf die Einkommen der land- und forstwirtschaftliche Produkte erzeugenden Betriebe berücksichtigt werden und das Wirksamwerden der Maßnahmen auf den 1. Juli 1984 vorgezogen werden. Nach der veränderten Konzeption soll der Kürzungsanspruch für die Zeit bis Ende 1988 jetzt 5 v.H. betragen. Nach einer ersten Konzeption der Koalition sollten ab 1. Januar 1986 große Betriebe aus der Förderung ausscheiden, soweit Vieheinheiten eine Grenze von 300 Vieheinheiten überschreiten. Die Vieheinheiten sollten grundsätzlich entsprechend dem Bewertungsgesetz (§§ 51, 51 a mit Anlage) ermittelt werden, für Mastschweine sollte jedoch ein auf das 1,5fache und für Geflügel ein auf das 2,5fache erhöhter Umrechnungsschlüssel gelten. Auch bewertungsrechtlich gewerbliche Tierzucht und Tierhaltung sollten unter Berücksichtigung des für Umsatzsteuerzwecke geänderten Umrechnungsschlüssels im Rahmen der nach Vieheinheiten gezogenen Grenzen am Kürzungsanspruch teilnehmen. Nach der Anhörung wurde der Antrag der Koalitionsfraktionen entsprechend der Beschlußempfehlung modifiziert.

Der nach der ursprünglichen und nach der erweiterten Konzeption vorgesehene umsatzsteuerliche Kürzungsanspruch wirkt jeweils in etwa gleicher Höhe als preisbildender Faktor zugunsten der Erzeuger land- und forstwirtschaftlicher Produkte, ohne daß es im Verhältnis zwischen Erzeuger und Finanzamt im Regelfall zu Umsatzsteuerzahlungen oder -erstattungen kommt. Insofern ist der gesetzestechnische Ausdruck eines Kürzungsanspruchs bei der Umsatzsteuer für Land- und Forstwirte erläuterungsbedürftig. Im Regelfall fällt bereits nach geltendem Recht im Rahmen der Besteuerung nach Durchschnittssätzen (§ 24 UStG) bei land- und forstwirtschaftlichen Betrieben keine Umsatzsteuer an. Das beruht darauf, daß die typischen land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse beim Erzeuger einem Steuersatz unterliegen, der durch einen in gleicher Höhe pauschalierten Vorsteuerabzugssatz kompensiert wird. Nach geltendem Recht sind dies bei fast allen landwirtschaftlichen Produkten 8 v.H. abzüglich 8 v.H. = 0. Der Landwirt kann aber dem Abnehmer 8 v.H. Umsatzsteuer in Rechnung stellen. Da der Steuersatz für landwirtschaftliche Produkte für den Verbraucher und alle zwischengeschalteten Handelsstufen aber nur 7 v.H. beträgt, kann schon nach geltendem Recht der erste Abnehmer in der Handelskette 1 Prozentpunkt mehr als Vorsteuer abziehen, als er unter Berücksichtigung seines Preisaufschlags beim Weiterverkauf zu zahlen hat. Dieser Effekt wird durch den künftigen

Kürzungsanspruch noch um 3 bzw. 5 Prozentpunkte erhöht und führt beim ersten Abnehmer um so mehr zu einer Senkung seiner Umsatzsteuerschuld bis hin zum Umsatzsteuererstattungsanspruch. Der erste Abnehmer in der Handelskette ist bei weitgehend vorgegebenen Nettopreisen bereit, den erhöhten Verrechnungsvorteil bei seiner Preisbildung positiv für den Erzeuger zu berücksichtigen.

Auf Ausnahmen zu diesem Regeltatbestand wird noch bei Darstellung des Anhörungsergebnisses einzugehen sein.

### III.

Die öffentliche Anhörung wurde auf der Grundlage des ersten Neukonzepts der Koalitionsfraktionen durchgeführt. An die eingeladenen Verbände, Institutionen und Sachverständigen wurden neun Fragen gerichtet, die nachfolgend mit dem Ergebnis der Anhörung wiedergegeben werden.

Es wurden folgende Verbände, Institutionen und Sachverständige gehört:

Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband,  
Deutscher Raiffeisenverband,  
Deutscher Bauernverband,  
Verband der Landwirtschaftskammern,  
Hauptverband der landwirtschaftlichen Buchstelen und Sachverständigen,  
Deutscher Vieh- und Fleischhandelsbund,  
Deutscher Gewerkschaftsbund,  
Deutscher Beamtenbund,  
Deutsche Steuer-Gewerkschaft,  
Bundesverband der deutschen Industrie,  
Deutscher Industrie- und Handelstag,  
Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher,  
Zentralausschuß der Agrargewerblichen Wirtschaft,  
Arbeitsgemeinschaft Bauernblatt,  
Verein für Agrarwirtschaft,  
Bundesverband der Landwirte im Nebenerwerb,  
Zentralverband des Deutschen Getreide-, Futter- und Düngemittelhandels,  
Professor Dr. Zuleeg, Universität Frankfurt,  
Professor Dr. Schneeloch, Fernuniversität Hagen,  
Professor Dr. Koester, Universität Kiel.

Schriftliche Stellungnahmen gingen außerdem ein von

Präsidium des Bundes der Steuerzahler,  
Deutsche Angestelltengewerkschaft,  
Professor Dr. Littmann.

### Grundsätzliches

Der Deutsche Bauernverband und weitere Agrarverbände begrüßen grundsätzlich, daß Ausgleichsmaßnahmen erfolgen sollen und halten dies für eine zwangsläufige Folge der Brüsseler Agrarbeschlüsse. Nach Auffassung des Deutschen Bauernverbandes ist von jährlichen Einkommensverlusten

von 4 Mrd. DM oder 25 v.H. der Erträge auszugehen, die sich aus folgenden Maßnahmen ergäben:

- Senkung der Marktordnungspreise um ca. 1 v.H.,
- Auswirkungen sogenannter flankierender Maßnahmen (Verschärfung der Interventionskriterien, Verlängerung der Zahlungsziele u. a.) von 2 bis 3 v.H.,
- nicht erzeugerpreisneutrale Verlagerung von 3 v.H. positiven Währungsausgleichs in den negativen Bereich,
- Abbau des positiven deutschen Währungsausgleichs in Höhe von 5 v.H. zum 1. Januar 1985,
- Änderung des Berechnungsschemas für den Währungsausgleich bei wichtigen Produkten, z. B. Rind- und Schweinefleisch,
- durchschnittliche Senkung der einzelbetrieblichen Referenzmenge im Rahmen der Garantiemengenregelung Milch um 6,7 v.H. (1985/86 7,6 v.H.),
- Anhebung der Mitverantwortungsabgabe für das Wirtschaftsjahr 1984/85 um 1 Prozentpunkt.

Danach sei die Anhebung der Vorsteuerpauschale ein brauchbarer aber nicht ausreichender Ausgleich, weshalb auch flankierende Maßnahmen zu erwägen seien. Der Grundausschlag sei nur über die Umsatzsteuer möglich, einen besseren Anknüpfungspunkt als den Umsatz gebe es hierfür nicht. Der Verband der Landwirtschaftskammern betont, daß auch für besondere Produktionsbereiche wie Gartenbau, Fischerei und Forstwirtschaft wegen des Grundsatzes der rechtlichen Einheitlichkeit für alle Betriebe der gleichen Einkunftsart die Teilhabe am Umsatzsteuerausgleich gewährleistet bleiben müsse.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hält Ausgleichsmaßnahmen von maximal 2 Mrd. DM in Stufen abzubauen, für noch vertretbar und bedauert, daß die volle Kostenübernahme eines stufenweisen Abbaus des Währungsausgleichs durch die Gemeinschaft mißlungen sei. Im übrigen vermißt er soziale Elemente in der Ausgleichsregelung, die er eher in einem System direkter Einkommensübertragungen für möglich hält. Die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft wendet sich auf Grund der Lage am Arbeitsmarkt dagegen, daß verfügbare Haushaltsmittel vorrangig der Landwirtschaft zugewendet werden, statt damit beschäftigungsfördernde Steuerentlastungsmaßnahmen zu finanzieren. Der Bund der Steuerzahler hält die Maßnahme in ihrer Höhe nicht für akzeptabel, weil sie teilweise den Agrarbeschlüssen zuwiderliefe und bedauert ebenso die negativen Auswirkungen auf die allgemeine Steuer-senkungsabsicht. Die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher sieht in der Maßnahme eine Rückanpassung überhöhter Agrarpreisgarantien zu Lasten des deutschen Steuerzahlers, die der von der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Europäischen Gemeinschaft vertretenen sparsameren Agrarpolitik zuwiderlaufe. Auch der Währungsausgleich sei eine Subvention gewesen, die allenfalls kurzfristig

zum Übergang vertretbar gewesen sei; statt dessen sei eine Verstetigung der darauf aufbauenden Einkommensübertragungen zu befürchten.

Gleichzeitig werde der strukturelle Anpassungsprozeß verzögert, die produktionsmäßigen Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft konterkariert und die Preise auf überhöhtem Niveau gehalten, wenn nicht gar hochgetrieben. Auch die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher hielt allenfalls eine maßvolle und von Anfang an degressive Übergangsmaßnahme für vertretbar, bei Vorbehalten gegen eine umsatzsteuerliche Lösung.

Von den Sachverständigen hat sich insbesondere Professor Dr. Koester allgemein kritisch geäußert. Mit dem Prinzip der sozialen Marktwirtschaft seien nur Hilfen zum Ausgleich sozialer Härten und zur degressiven Anpassung an abrupt geänderte wirtschaftliche Daten vereinbar. Volkswirtschaftliche Ressourcen würden durch Überkompensation, einen zu weit gefaßten Begünstigtenkreis und nicht zielgerechte Mittel vergeudet, und die Bundesrepublik Deutschland stelle sich als Vorreiter einer Nationalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik dar. Faktisch würden durch die nationale Maßnahme das eigene Preisniveau über das in Brüssel beschlossene hinaus angehoben und Produktionssteigerungen ausgelöst.

Die Spitzenverbände der Wirtschaft haben sich mit Äußerungen zurückgehalten, doch kamen Verwunderung über ein hohes Maß von Stützungsmaßnahmen zugunsten des landwirtschaftlichen Bereichs sowie Befremden wegen des Gegensatzes zum allgemein geforderten Subventionsabbauziel zum Ausdruck.

#### Frage 1

Welche Verteilungswirkungen hätten die Maßnahmen, aufgegliedert nach

- Betriebsform,
- Betriebsgröße,
- einzelnen Produktionsbereichen?

Auswirkungen des Währungsausgleichsabbaus ergeben sich unabhängig von der Rechtsform bei der Produktion von Marktordnungswaren; deshalb hält der Deutsche Bauernverband die Rechtsform allein nicht für ein brauchbares Abgrenzungskriterium. Verein für Agrarwirtschaft und Arbeitsgemeinschaft Bauernblatt lehnen jedoch eine Einbeziehung unter Hinweis auf das Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes entschieden ab. Teilweise wird auch eine Teilhabe der Nebenerwerbsbetriebe abgelehnt, während der Bundesverband der Landwirte im Nebenerwerb deren relative Benachteiligung beklagt, u. a. im Zusammenhang mit deren hohem Direktvermarktungsanteil (siehe auch bei Frage 4).

Als Ausgangspunkt ist unbestritten, daß der Währungsausgleich umsatzproportional wirkt und insofern die Anknüpfung an die Umsatzsteuer zunächst nicht willkürlich ist, wegen der unterschiedlichen Anteile der Marktordnungswaren und unterschied-

licher Erträge pro Hektar je nach Struktur der Betriebe aber gleichwohl Unterschiede bestehen, die sich nach Auffassung des Deutschen Bauernverbandes zugunsten typischer Familienbetriebe auswirken, während andere Verbände der Agrarwirtschaft eine relative Benachteiligung erwarten. Für diejenigen Verbände, die allenfalls einen zeitlich engbegrenzten degressiven Abbau des Währungsausgleichs befürworten, im übrigen aber die Agrarpolitik unter sozialen Aspekten und auf den bäuerlichen Familienbetrieb ausgerichtet sehen möchten, ist dieser Anknüpfungspunkt deshalb unbefriedigend. Deutscher Gewerkschaftsbund, Verein für Agrarwirtschaft und Arbeitsgemeinschaft Bauernblatt lehnen die Einbeziehung umsatzstarker Betriebe ab und möchten die Obergrenze der Vergünstigung niedriger, teilweise wesentlich niedriger ansetzen.

Unmittelbar betroffen werden vom Wegfall des Währungsausgleichs nur Marktordnungsprodukte, also zum Beispiel nicht Speisekartoffeln, doch erwartet der Deutsche Bauernverband mittelbare Wirkungen auch für die nicht preisgarantierten Produkte. Im übrigen seien in Deutschland Betriebe mit gemischter Struktur die Regel. Besonders betroffen seien Futterbau- und Ackerbaubetriebe. Eingeräumt wird eine relative Überkompensation bei Veredelungs- und Dauerkulturbetrieben. Deutscher Bauernverband und Verband der Landwirtschaftskammern halten jedoch Differenzierungen für nicht praktikabel.

#### Frage 2

Wie ist die geplante Maßnahme unter dem Aspekt des EG-Rechts zu beurteilen?

Professor Dr. Zuleeg hat auf gegenwärtige EG-rechtliche Bedenken hingewiesen. Im Zeitpunkt der Anhörung verstoße ein Kürzungsbetrag über 3 Prozentpunkte klar gegen geltendes EG-Recht (Verordnung Nr. 855/84 des Rates vom 31. März 1984, ABl. EG Nr. L 90/1 vom 1. April 1984) und jedweder Änderung müsse eine Anpassung der 6. USt-Richtlinie vorausgehen. Ein auf das Jahr 1984 vorgezogenes Wirksamwerden der Maßnahmen stehe ebenfalls im Widerspruch zu dieser Verordnung und der bisher nicht erfolgten Anpassung der 6. USt-Richtlinie. Ob außerdem das Diskriminierungsverbot nach Artikel 95 EWG-Vertrag tangiert sei, bleibe zu prüfen, und Artikel 226 EWG-Vertrag öffne allenfalls den Weg für kurze Übergangslösungen. Dagegen seien nationale Hilfen für Strukturmaßnahmen grundsätzlich möglich. Die Rechtslage wird vom Deutschen Industrie- und Handelstag und vom Deutschen Gewerkschaftsbund ähnlich gesehen, und auch der Deutsche Bauernverband geht, abgesehen von Differenzen in der zeitlichen Reihenfolge, davon aus, daß die genannte EG-Verordnung geändert wird. Eine rückwirkende Heilung des Rechtsverstoßes durch eine von der Bundesregierung angestrebte maßnahmenkonforme Erweiterung der Verordnung hält Professor Dr. Zuleeg zwar für möglich, doch änderten schwebende Verhandlungen zunächst nichts an der Unvereinbarkeit eines der Verordnung entstehenden Gesetzesbeschlusses.

Wenn man von einem materiellen Prüfungsrecht des Bundespräsidenten ausgehe, müsse auch dieser den Rechtsverstoß wegen des Grundsatzes der Integrationsgemeinschaft berücksichtigen. Auch die Gerichte seien gehalten, den Vorrang des Gemeinschaftsrechts zu beachten, wenn auch von der zu erwartenden Einschaltung des Europäischen Gerichtshofs mangels eigener Durchsetzungsbefugnisse keine unmittelbare Wirkung ausgehe. Trotz zeitweiser Zuwiderhandlungen gegen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs in Ausnahmefällen, sei letztlich dessen Respektierung durch die Mitgliedstaaten festzustellen. Im übrigen sei eine Berufung auf Zuwiderhandlungen anderer Länder als Rechtfertigung ausgeschlossen.

#### Frage 3

Welche Auswirkungen würden sich für die öffentlichen Haushalte in den Jahren 1984 bis 1991 ergeben?

Der Deutsche Bauernverband knüpft an die Ausfallschätzungen des Bundesministeriums der Finanzen an, die in den ersten Jahren durchschnittliche Ausfälle um 2,7 Mrd. DM und ab 1989 knapp unter 2 Mrd. DM prognostizieren, weist aber darauf hin, daß diesen Einbußen beim Umsatzsteuereinkommen Mehreinnahmen bei den direkten Steuern gegenüberstünden. Die Landwirtschaft sei der investitionsstärkste Wirtschaftsbereich überhaupt, und ein Großteil der Einkommensverbesserung werde wieder investiert werden. Professor Dr. Koester befürchtet dagegen weitergehende negative Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Ungebremschte Überschußproduktion mache weitere kostspielige Maßnahmen erforderlich, und von den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft werde auf diese Druck unter dem Gesichtspunkt der Wiederherstellung gestörter Wettbewerbsverhältnisse ausgehen; die Konsequenzen werde der Bund mitzufinanzieren haben. Professor Dr. Littmann sieht die Haushaltskonsolidierungsbemühungen der Bundesregierung in Frage gestellt, und den Stellungnahmen der Gewerkschaften ist zu entnehmen, daß die Maßnahme zum Berufungsfall für Einkommensumverteilungsansprüche anderer Gruppen werden wird.

#### Frage 4

Wie würde sich die Maßnahme auf die Wettbewerbslage der Landwirte gegenüber den gewerblichen Händlern auswirken, insbesondere hinsichtlich der Lieferungen an die Endverbraucher?

Der Deutsche Bauernverband schätzt den Direktverkauf landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf 6 bis 7 v.H. Der direkt an den Verbraucher liefernde Produzent komme in der Regel nicht in den Genuß des steuerlichen Vorteils. Er könne jedoch, wenn er sich für die Regelbesteuerung entscheide, selbst Steuererstattungen auf der erhöhten Basis erlangen. Dabei wird eingeräumt, daß die Option wegen anderer mit ihr verbundener Nachteile nur unter besonde-

ren Umständen bei hohem Direktverkaufsanteil attraktiv sei. Auch wenn sich der Landwirt nicht für die Regelbesteuerung entscheide, werde er versuchen, einen höheren Preis durchzusetzen.

Professor Dr. Schneeloch hat dargestellt, daß Direktverkäufe durch die Maßnahme faktisch benachteiligt werden und deshalb verstärkt mit der Einschaltung von Zwischenhändlern zu rechnen sei.

Die Verbände des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten beklagen, daß der Händler bei der umsatzsteuerlichen Lösung zum Subventionsverteiler gemacht werde. Dabei unterliege er erhöhten Risiken, denn von ihm werde eine exakte Anwendung der gesetzlichen Differenzierungen erwartet, ohne daß er tatsächlich in der Lage sei, qualifiziert Vorsteuerberechtigte von anderen Erzeugerbetrieben zu unterscheiden. Mehrere Verbände des Handels würden deshalb ein Verfahren bevorzugen, bei dem der Erzeuger direkt einen Ausgleich vom Finanzamt erhalte, was die Deutsche Steuer-Gewerkschaft wegen der dann zu erwartenden zusätzlichen 800 000 Umsatzsteuerfälle als undiskutabel bezeichnet. Der Handel verweist auch auf die mit der je nach Umschlagsgeschwindigkeit bzw. Lagerhaltungsbedarf variierten und durch zögerliche Bearbeitung der Rückerstattungen bei den Finanzämtern (Durchschnittslaufzeit acht Wochen) verursachten Vorfinanzierungseffekte. Die erhöhte Liquiditätsanpassung sei von dem meist schon an der Grenze ihrer Kreditmöglichkeiten angelangten Händler nicht mehr zu verkraften. Deshalb wird ein System vorgezogener Abschlagszahlungen gefordert.

#### Frage 5

Welche Umgehungspraktiken wären zu befürchten, insbesondere beim Eigenverbrauch?

Umgehungspraktiken beim Eigenverbrauch hält der Deutsche Bauernverband für nicht attraktiv, räumt aber ein, daß es schon beim früheren Aufwertungsausgleich zu Mehrfachbeanspruchungen der Vergünstigung durch Rück- und Wiederverkauf eigener Produkte gekommen sei. Soweit es sich um Scheingeschäfte handele, bei denen die Ware nicht bewegt werde, würden diese Vorgänge als Steuerhinterziehung geahndet. Professor Dr. Schneeloch hat die Vorteile des sogenannten Ring- oder Karussellmodells im einzelnen dargestellt. Auch die Verbände des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten befürchten, daß ihre Mitglieder zur Mitwirkung an zweifelhaften Praktiken verleitet werden. Und der Deutsche Gewerkschaftsbund warnt vor den mittelbaren Wirkungen solcher, einer Gruppe eröffneten Praktiken. Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft lehnt wegen dieser und anderer bei Erstattungsansprüchen möglicher Täuschungsmöglichkeiten eine umsatzsteuerliche Lösung grundsätzlich ab; der Umweg über die Umsatzsteuer mache viel Arbeit, und nicht alle Karussellgeschäfte würden erkannt, und die Abgrenzung zu strafbarem Handeln im Einzelfall sei rechtlich und beweismäßig schwierig. Der Deutsche Raiffeisenverband

empfiehlt in diesem Zusammenhang, auf den früheren Einführungserlaß zurückzugreifen, der empfohlen habe, Fälle eines abrupten Umsatzanstiegs bei den Händlern besonders kritisch zu prüfen. Eine Quantifizierung des Schadens durch Mißbrauch wird allgemein nicht als möglich angesehen, doch glaubt der Deutsche Bauernverband eine maximale Obergrenze bei 50 Mio. DM ziehen zu können.

#### Frage 6

Welche Auswirkungen würden sich für den Verbrauch innerhalb der landwirtschaftlichen Betriebe ergeben?

Nach Darstellung des Deutschen Bauernverbandes handelt es sich beim landwirtschaftlichen Verbrauch im wesentlichen um selbsterzeugte Verteilungsgüter bzw. Betriebsmittel. Diese würden in der Regel nicht über den Markt gehandelt. Es sei nicht zu erwarten, daß sich an dieser Situation durch die Anhebung der Vorsteuerpauschale Grundsätzliches ändere. Selbst bei handelsfähigen Produkten, wie z. B. Ferkel, würden die landwirtschaftlichen Betriebe sehr genau prüfen, ob der mögliche finanzielle Vorteil über die erhöhte Vorsteuerpauschale das größere seuchenhygienische Risiko aufwiege. Eine Ausnahme wird für den Getreidemarkt (Anteil 9,7 v.H.) erwartet. Die Professoren Dr. Koester und Dr. Schneeloch gehen dagegen grundsätzlich davon aus, daß es künftig für den einzelnen Landwirt lohnend wird, nicht eigene Erzeugnisse, sondern unter Zwischenschaltung eines Händlers solche aus benachbarten Betrieben zu verbrauchen. Ein strafrechtlich relevantes Handeln wird in solchen Praktiken allgemein nicht gesehen. Mittelbar werde der naheliegende Direkthandel zwischen Landwirten benachteiligt.

#### Frage 7

Welche liquiditätsmäßigen Auswirkungen wären bei Abnehmern zu erwarten?

Liquiditätsprobleme für den Handel im Zusammenhang mit verzögerten Umsatzsteuererstattungen und die daran geknüpften Forderungen haben die betroffenen Verbände bereits bei Frage 4 dargestellt. Allein für den Vieh- und Fleischhandel wird die jährliche Liquiditätsbelastung mit 1,8 Mrd. DM angegeben. Von den verbraucherorientierten Verbänden wird deswegen auf einen zusätzlichen Endverbraucherpreisauftrieb geschlossen. Der Deutsche Industrie- und Handelstag hat darauf hingewiesen, daß Gleiches auch den Export- und Saisonbetrieben zugemutet werde, ohne daß hierfür ein besonderer Ausgleich gewährt werde. Sonderprobleme für die Übergangszeit bis zum Wegfall des positiven Währungsausgleichs am 1. Januar 1985, die teilweise als Gefahr eines Preiszusammenbruchs dargestellt werden, sind dagegen nach Auffassung der Verbände mit einem auf den 1. Juli 1984 vorgezogenen Inkrafttreten der umsatzsteuerlichen Maßnahme wenigstens pauschal berücksichtigt.

## Frage 8

Sind Auswirkungen auf das Preisniveau zu erwarten?

Der Deutsche Bauernverband erwartet keine Verbraucherpreisanhebungen infolge der umsatzsteuerlichen Maßnahme. Auf Grund der Brüsseler Agrarbeschlüsse insgesamt sei eher mit rückläufigen Preisen zu rechnen. Die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher geht davon aus, daß ohne Preisvorteile für den Verbraucher dieser aber noch die Kosten der Maßnahme über die Steuern zu tragen habe. Auf die Gefahr einer Abwälzung erhöhter Kreditkosten des Handels wurde bereits in Frage 7 hingewiesen.

Professor Dr. Schneeloch geht von einer langfristigen Erhöhung des Preisniveaus aus, wobei der Markt entscheide, inwieweit die Vorteile bei Erzeuger oder Händler verblieben. Die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher befürchtet außerdem als mittelbare Folge der Maßnahme, daß künftig wieder die Preispolitik der Europäischen Gemeinschaft nach oben gehen werde.

## Frage 9

Wie wird die Absicht der Koalitionsfraktionen beurteilt, eine Obergrenze von 300 Vieheinheiten bei geändertem Umrechnungsschlüssel einzuführen

- a) unter agrarpolitischem,
- b) unter verwaltungsmäßigem,
- c) unter steuersystematischem Aspekt?

Der Deutsche Bauernverband begrüßt das Vorhaben grundsätzlich als einen Ansatz zum Schutz der bäuerlichen Veredelungswirtschaft. Er hält den Umrechnungsschlüssel für Vieheinheiten nach dem Bewertungsgesetz für überaltert und sieht die zunächst vorgesehene Korrektur auch unter dem Gesichtspunkt unterschiedlicher Betroffenheit der Betriebe vom Wegfall des Währungsausgleichs für vertretbar an. Gleichwohl sei die konkrete Abgrenzung ein Punkt, bei dem die Gewichte auch anders verteilt werden könnten, aber auch dann würden Abgrenzungshärten nicht zu vermeiden sein. Das der Anhörung zugrundeliegende Konzept schließt nach seiner Schätzung bis 700 Betriebe von der Maßnahme aus und bringt eine Haushaltsentlastung von etwa 90 Mio. DM (3 v.H. der Kosten der Maßnahme).

Der Verein für Agrarwirtschaft lehnt eine Änderung des Umrechnungsschlüssels bei den Vieheinheiten und überhaupt die Einbeziehung gewerblicher Betriebe ab, weil beides zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber dem typischen landwirtschaftlichen Familienbetrieb führe. Für die Arbeitsgemeinschaft Bauernblatt ist dieses Leitbild auch Veranlassung, insgesamt eine wesentlich niedrigere Abgrenzung und stärkere Konzentrierung auf die typische Größenordnung des bäuerlichen Familienbetriebes unter 30 Vieheinheiten zu fordern, vielmehr solle die Garantie eines angemessenen land-

wirtschaftlichen Unternehmerlohnes im Vordergrund stehen.

Der mit einer Kappung verbundene Verwaltungsaufwand wird von Seiten des Deutschen Bauernverbandes als unbedeutend angesehen.

Der Hauptverband der landwirtschaftlichen Buchstellen und Sachverständigen sieht dies wegen der begrenzten Größenordnung der vorgeschlagenen Aussonderungen ähnlich.

Deutscher Bauernverband und steuerberatender Beruf gehen davon aus, daß die vorgesehenen Maßnahmen eigentlich nichts mit der Umsatzsteuer zu tun haben und deshalb auch nicht an Prinzipien des Umsatzsteuergesetzes zu messen seien. Professor Dr. Littmann spricht von einer Pervertierung des Steuerrechts.

## IV.

Die abschließende Beratung des Ausschusses nach Auswertung des Ergebnisses der öffentlichen Anhörung erfolgte auf der Grundlage eines modifizierten Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen. Diese letzte Neukonzeption sieht nun vor:

- Bis Ende 1988 beträgt der Kürzungsanspruch 5 v.H. und erst danach bis Ende 1991 3 v.H.;
- das Gesetz wird bereits am 1. Juli 1984 (nach Vorlagen: 1. September) wirksam;
- ab 1. Juli 1985 scheiden land- und forstwirtschaftliche Betriebe aus der Förderung aus, soweit Viehbestände eine Grenze von 330 Vieheinheiten überschreiten. Die Vieheinheiten werden entsprechend dem Bewertungsgesetz (§§ 51, 51 a mit Anlage) ermittelt; dieser Umrechnungsschlüssel gilt jetzt ausnahmslos;
- Betriebe, die wegen der Intensität der Tierzucht und Tierhaltung in Relation zur Fläche (§ 13 Abs. 1 EStG) gewerblich sind, bleiben ausgeschlossen.

Der Ausschuß befaßte sich in der abschließenden Sitzung vom 19. Juni 1984 zunächst mit den Rechtsgrundlagen für eine Änderung des Umsatzsteuergesetzes in der beantragten Form und hörte einen Vertreter des Bundesministeriums der Justiz. Nach dem Rechtszustand am Tage der Ausschusssitzung stellte dieser fest, formell bedürfe es einer Änderung des Artikels 25 Abs. 3 der 6. EG-Richtlinie zur Harmonisierung der Umsatzsteuern; auch für einen Kürzungsbetrag von 3 v.H. sei Artikel 3 der Verordnung Nr. 855/84 des Rates vom 31. März 1984 allein keine ausreichende Rechtsgrundlage. Es gebe weder allgemein einen Vorrang von EG-Verordnungen vor EG-Richtlinien, noch sei die Verordnung 855/84 hinsichtlich des maßgeblichen Artikels 3 selfexecuting. Für einen Kürzungsbetrag von 5 v.H. müsse außerdem diese Verordnung geändert werden. Die Bundesregierung gehe aber davon aus, daß über das Konzept der Vorlage in der jetzt vorliegenden Fassung bei der Tagung des Europäischen Rates am 25./26. Juni 1984 Einvernehmen erzielt werde; dann sei ein entsprechender Gesetzesbeschluß nicht als pflichtwidrig zu beurteilen, auch wenn die formale Änderung der 6. USt-Richtlinie erst zu ei-

nem späteren Zeitpunkt nachfolge. Der Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen hat ergänzend erklärt, eine schriftliche Stellungnahme der EG-Kommission liege der Bundesregierung bisher noch nicht vor, doch habe der Präsident der EG-Kommission mit dem Bundeskanzler ein Gespräch gehabt, in dem Bedenken der Kommission geäußert worden seien und eine schriftliche Stellungnahme angekündigt worden sei. Es sei vereinbart worden, die Frage im Europäischen Rat zu klären.

Die Fraktion der SPD hat danach festgestellt, daß die formellen Voraussetzungen für einen Ausschlußbeschluß fehlten, vielmehr müsse mindestens der Ausgang der Ratstagung abgewartet werden. Außerdem seien bereits alternativ Strukturhilfen im Gespräch. Der Antrag der Fraktion der SPD, die Ausschußsitzung zu vertagen, wurde mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der SPD und der Fraktion DIE GRÜNEN abgelehnt. Danach verließen die Mitglieder der Fraktion der SPD den Sitzungssaal und nahmen an der weiteren Beratung und Abstimmung nicht teil. Die Fraktion DIE GRÜNEN erklärte, sie teile die rechtlichen Bedenken gegen einen Ausschlußbeschluß auf ungesicherter Rechtsgrundlage.

Die Vorlage wurde sodann in der Fassung des letzten Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen mit deren Stimmen gegen die Fraktion DIE GRÜNEN angenommen, hinsichtlich der vorgeschlagenen Entschliebung hat sich die Fraktion DIE GRÜNEN der Stimme enthalten.

Welche anderen Konzeptionen die Oppositionsfraktionen nach Klarstellung der EG-Rechtsgrundlagen verfolgen werden, war nicht Gegenstand der abschließenden Ausschußberatung.

## B. Einzelbegründung

### Zu Artikel 1 (Änderung des Umsatzsteuergesetzes)

#### Zu § 28 Abs. 5

Die vorgeschlagenen Neuregelungen in § 24 Abs. 1 enthalten folgende Änderungen:

1. Vorziehen des Inkrafttretenszeitpunkts vom 1. September 1984 auf den 1. Juli 1984:

Das im Gesetzentwurf vorgesehene Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. September 1984 würde zu erheblichen Schwierigkeiten und negativen Auswirkungen bei der Verwertung der Ernte des Wirtschaftsjahres 1984/85 führen. Zur Vermeidung dieser Schwierigkeiten und Nachteile wird der Inkrafttretenszeitpunkt auf den 1. Juli 1984 vorgezogen.

2. Anhebung des Durchschnittsteuersatzes für landwirtschaftliche Umsätze auf 13 v.H. in der Zeit vom 1. Juli 1984 bis zum 31. Dezember 1988:

Bonn, den 22. Juni 1984

**Dr. Meyer zu Bentrup**  
Berichterstatte

Bei der Beschlußfassung in Brüssel über die Ermächtigung zur Anhebung des Umsatzsteuersatzes um 3 Prozentpunkte für landwirtschaftliche Umsätze waren noch nicht alle Auswirkungen der Ministerratsbeschlüsse zu übersehen. Zwischenzeitlich hat sich ergeben, daß die im Gesetzentwurf vorgesehene Anhebung des Durchschnittsteuersatzes für landwirtschaftliche Umsätze von 8 v.H. auf 11 v.H. zum Ausgleich der zu erwartenden Einkommensverluste der Landwirtschaft nicht ausreicht. Eine bis zum 31. Dezember 1988 befristete Anhebung des Durchschnittsteuersatzes um weitere 2 Prozentpunkte auf 13 v.H. ist deshalb erforderlich.

#### Zu § 28 Abs. 6

Neuregelungen in § 24 a Abs. 1 sind aus denselben Gründen wie in § 28 Abs. 5 (siehe oben) erforderlich.

Durch den neuen Satz 3 in § 24 a Abs. 2 führen Tierbestände, die nach dem Bewertungsgesetz zur landwirtschaftlichen Nutzung gehören, insgesamt zum Ausschluß vom Kürzungsanspruch, wenn sie die im Gesetz genannte Obergrenze übersteigen. Diese Regelung soll dem Schutz der bäuerlichen Veredlungswirtschaft dienen. Für die Frage, wann diese Voraussetzungen gegeben sind, wird auf die Verhältnisse in dem vorangegangenen Wirtschaftsjahr abgestellt. Die Vorschrift ist erstmals auf Umsätze ab dem 1. Juli 1985 anzuwenden. Die betroffenen Landwirte erhalten dadurch die Möglichkeit, sich an die Neuregelung anzupassen.

Die in § 24 a Abs. 2 Satz 4 enthaltene Verweisung auf § 51 Abs. 2 Bewertungsgesetz bedeutet, daß die Regelung in Satz 3 nicht weiter reichen soll, als zur Ausschaltung extensiver Tierhaltung erforderlich ist. Bei einem Übersteigen der Grenze von 330 Vieheinheiten gehört daher nicht der gesamte Tierbestand zur gewerblichen Nutzung. Vielmehr sollen die Tierbestände, die zusammen die Grenze von 330 nicht überschreiten, weiterhin zur landwirtschaftlichen Nutzung gerechnet werden.

Dem Landwirt, dessen Viehbestände die Obergrenze überschreiten, steht kein Kürzungsanspruch nach § 24 a zu. Er ist jedoch berechtigt, im Rahmen des § 24 die Vorsteuerpauschale (zur Zeit 8 v.H.) in Anspruch zu nehmen. In Höhe von 5 v.H. entsteht eine Zahllast gegenüber dem Finanzamt.

#### Zur Entschliebung

Die Entschliebung trägt der Anregung des Deutschen Bauernverbandes Rechnung zu prüfen, inwieweit der Umrechnungsschlüssel für die Vieheinheiten nach § 51 und Anlage 1 Bewertungsgesetz noch den heutigen Gegebenheiten entsprechen, um daraus entsprechende Folgerungen zu ziehen.

