

Keine neuen Steuern für musikalisch-kulturelle Bildungsangebote für Kinder und Jugendliche!

Stellungnahme des Verbandes deutscher Musikschulen zur geplanten Neuregelung der Umsatzsteuerbefreiung von Bildungsleistungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung
Bundesrat Drs. BR 356/19 vom 9.8.2019

hier: Regelungen zum Artikel 10 „Weitere Änderung des Umsatzsteuergesetzes“; § 4 Nr. 21

Der vom Bundeskabinett am 31.7.2019 beschlossene Gesetzentwurf sieht eine Zusammenfassung der zentralen Umsatzsteuer-Befreiungsvorschriften für Bildungsleistungen in einer veränderten Norm vor (§ 4 Nr. 21 UStG). Die Bundesregierung beruft sich dabei auf EU-rechtliche Vorgaben und die Entwicklung der Rechtsprechung von EUGH und BFH, die eine Anpassung der Regelungen im Deutschen Umsatzsteuergesetz erfordern würden. Eine Gesetzesänderung mit einer Verengung der bisherigen Befreiungsregelungen lässt zusätzliche Steuerbelastungen bei der Nutzung von musikalischen Bildungsangeboten befürchten, die von zahlreichen Kindern und Jugendlichen an Musikschulen wahrgenommen werden, nicht zuletzt auch aus einkommensschwachen und bildungsbenachteiligten Familien. Neue steuerliche Belastungen für Bildungsleistungen stehen im Widerspruch zu offenen, allen Bevölkerungsgruppen zugänglichen Bildungsangeboten, die gesellschaftliches Ziel und Ziel der Regierungspolitik sind. Überdies stünde es auch im Gegensatz zum politischen Ziel der EU selbst, den Zugang zu nationalen Bildungssystemen möglichst offen zu halten und nicht durch steuerliche Beschränkungen zu erschweren.

Die Begründung zum Gesetzentwurf nimmt Bezug auf das EUGH-Urteil vom 14.3.2019, in dem festgestellt wurde, dass ein spezialisierter Unterricht für sich allein nicht ein für den Schul- und Hochschulunterricht kennzeichnendes „integriertes System von Vermittlung, Vertiefung und Entwicklung von Kenntnissen und Fähigkeiten in Bezug auf ein breites und vielfältiges Spektrum von Stoffen sowie auf die Vertiefung dieser Kenntnisse und Fähigkeiten durch die Schüler und Studenten je nach ihrem Fortschritt und ihrer Spezialisierung auf den verschiedenen dieses System bildenden Stufen“ gleichkommt. Bezogen auf die nach Breite und Tiefe strukturierten Angebote von Musikschulen, die von der Musikalischen Früherziehung bis hin zur Studienvorbereitenden Ausbildung bisher steuerbefreit sind, lässt der Gesetzentwurf nicht eindeutig erkennen, dass diese Steuerbefreiung beibehalten wird. Denn die begriffliche Bestimmung von Schul- und Hochschulunterricht bleibt in der Gesetzesbegründung völlig unklar und wird zu erheblichen Auslegungsproblemen führen. Wenn die Bundesregierung und der Gesetzgeber zusätzliche Belastungen der Bürgerinnen und Bürger verhindern wollen, muss im Gesetz geregelt und in der Begründung eindeutig erkennbar werden, dass musikalische Bildung auch künftig von der Umsatzsteuer befreit bleibt und dem Bereich der begünstigten Schul- und Hochschulausbildung zugeordnet wird.

Musikschulen sind Teil des Bildungssystems, gleich, ob in öffentlicher oder privatrechtlicher Trägerschaft, und ihre strukturierten, aufbauenden musikalischen Bildungsangebote sind steuerlich nicht als „reine Freizeitangebote“ zu werten. Das Kriterium der „reinen Freizeitgestaltung“ auf der Basis einer mutmaßlichen allgemeinen Verkehrsauffassung (und mit unterschiedlichen rechtlichen Bewertungen) ist als Orientierung für eine steuerliche Entscheidungsgrundlage ohnehin ungeeignet. Bildung und Freizeit stehen nicht im Gegensatz zueinander. Für die Zuordnung zu der einen oder anderen Kategorie stehen keine objektiven, wesensmäßigen Kriterien zur Verfügung.

In der Gesetzesbegründung heißt es zwar: „Keine reine Freizeitgestaltung, sondern eine Bildungsleistung liegt nach allgemeiner Verkehrsauffassung vor, wenn die Kurse es dem Teilnehmer ermöglichen, die vermittelten Kenntnisse und Fertigkeiten durch Vertiefung und Fortentwicklung zur Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit zu nutzen.“ In dem o.g. EUGH-Urteil (Fahrschul-Akademie) hat der Generalanwalt in seinem Schlussantrag darauf hingewiesen, dass es letztlich das Gemeinwohl sei, in dessen Interesse steuerbefreite Tätigkeiten ausgeübt werden. Dieser wichtige Aspekt wird an keiner Stelle im Gesetzentwurf zu § 4 Nr. 21 und dessen Begründung berücksichtigt. Bei einigen Finanzämtern wird jedoch im Zuge ihrer Prüfungstätigkeit bereits jetzt vor Verabschiedung des Gesetzes darauf hingewiesen, dass musikalische Bildungsangebote künftig als reine Freizeitangebote angesehen werden könnten. Bürgerinnen und Bürger müssen aber erwarten können, dass Bundesregierung und Gesetzgeber die gemeinwohlorientierten Angebote im Bildungssystem vor Freizeitunterstellungen schützen und Finanzämtern wie Trägern klare Anwendungsregelungen an die Hand geben, die diesbezüglich keine Zweifel lassen. In der Gesetzesbegründung sowie im nachfolgenden Anwendungserlass des BMF sind unbedingt Klarstellungen vorzunehmen, die Unterricht bzw. Ausbildung im Kontext von Musikschulangeboten von reiner Freizeitgestaltung abgrenzen. Derzeit schon erkennbaren Auslegungsversuchen von Finanzbehörden, nur denjenigen Unterricht als umsatzsteuerbefreit anzunehmen, der im Rahmen von Schulkooperationen erfolgt, und das genuine Musikschulangebot als „reine Freizeitgestaltung“ zu werten, ist entschieden ein Riegel vorzuschieben.

Ebenso wenig ist beim Unterricht an Musikschulen von einem „spezialisierten Unterricht“ auszugehen: musikalische Bildungsprozesse und Unterrichtsangebote sind in öffentlichen Musikschulen vieldimensional angelegt, umfassen in einem nach Strukturplan und Lehrplänen angelegten System, mit Ensemblefächern, Ergänzungsfächern, Studienvorbereitender Ausbildung etc., ein breites Spektrum an Formen und Inhalten, mit künstlerisch-praktischer Ausbildung wie mit theoretischen und reflektierenden Elementen. Sie sind als aufbauender Unterricht, in didaktisch fundierter und methodisch professioneller Weise, auf Vertiefung, Fortentwicklung je nach individuellem Fortschritt und Spezialisierung auf den verschiedenen dieses System bildenden Stufen gerichtet. Dieses Bildungsangebot, das zum künstlerischen oder musikpädagogischen Studium führen kann, wird im Regelschulsystem (mit Ausnahme einer im Bundesgebiet verschwindend geringen Zahl von Spezialschulen) nicht vorgehalten. Der Musikunterricht an der allgemeinbildenden Schule leistet dieses Unterrichtsangebot nicht. Mit dem Abitur von einer allgemeinbildenden Schule lässt sich daher keine Aufnahmeprüfung an einer Musikhochschule absolvieren, weder in Deutschland, noch im Ausland. Das Unterrichtsangebot von Musikschulen beinhaltet die Hinführung auf eine Prüfung an einer Hochschule als einer juristischen Person öffentlichen Rechts. Die Gesetzesbegründung stellt in der Aufzählung der BR-Drs. auf S. 185 folgerichtig auch Musikschulen in die Reihe der Einrichtungen, die auf eine solche Prüfung vorbereiten. Eine eindeutige Klarstellung auch im Gesetzestext selbst erscheint hier dennoch vonnöten. Zumindest im Anwendungserlass des BMF muss diese Eindeutigkeit festgeschrieben werden; auf die hier zu treffende Regelung sollte in diesem Fall aber bereits im Gesetzestext verwiesen werden.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände vom 4.6.2019 zum Referentenentwurf (Auszug): *„Die Neufassung des § 4 Nr. 21 UStG zielt auf eine zukünftig engere Auslegung dieser Befreiungsvorschrift. In der Gesetzesbegründung bleiben die genauen Folgen für die öffentlichen Bildungseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft, wie Volkshochschulen und Musikschulen, allerdings unscharf. Der Gesetzgeber sollte aber auf Grundlage der Gesetzesbegründung erkennen lassen, welche Folgen sich aus der Änderung für die kommunalen Bildungseinrichtungen ergeben. [...] Eine Beschränkung der Steuerbefreiung auf Bildungsangebote, die ausschließlich eng an der beruflichen Bildung orientiert sind, birgt die Gefahr, dass wesentliche Ziele öffentlicher Bildungseinrichtungen nicht mehr angemessen verfolgt werden können. [...] Darüber hinaus bitten wir um eine Klarstellung, inwieweit die Bildungsangebote von kommunalen Musikschulen zukünftig unter die Regelungen des § 4 Nr. 21 UStG fallen. Öffentliche Musikschulen als eine zentrale*

Säule des kommunalen Bildungsangebots dürfen nicht durch umsatzsteuerliche Anpassungen in ihrem musikalischen Angebot eingeschränkt werden.“

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass mit dem jetzt begonnenen oder beginnenden neuen Schuljahr Unterrichtsverträge in Kraft sind oder in Kraft treten, die in das Jahr 2020 hineinreichen. Hier müsste ohnehin Vertrauensschutz gelten und eine Übergangsregelung geschaffen werden, wollte man an der fiskalpolitischen Engführung einer künftigen Befreiungsregelung trotz aller Bedenken und sachlich gebotenen Einwände überhaupt festhalten.

Schließlich muss die Frage gestattet sein, ob Regierung und Gesetzgeber wirklich die Absicht haben können oder zumindest in Kauf nehmen wollen, dass die Erhöhung der Sätze im Bildungs- und Teilhabepaket oder die Förderung des Programms „Kultur macht stark“ durch eine steuerliche Mehrbelastung bei bisher zugänglichen Angeboten wie denen von Musikschulen refinanziert werden soll.

Der Verband deutscher Musikschulen fordert daher von Bundesregierung und Gesetzgeber,

- steuerliche Vorgaben der EU (vgl. Art. 312 i MwStSysrRL) auf nationaler Ebene in einer Weise umzusetzen, dass gesamtgesellschaftliche Zielsetzungen wie „Bildung für alle“ und „kulturelle Teilhabe“ dabei nicht Schaden nehmen oder gar auf der Strecke bleiben. Im Zweifelsfall sollte lieber an der bisherigen Regelung des § 4 Nr. 21 UStG festgehalten werden, als kontraproduktive bildungspolitische und soziale Auswirkungen in Kauf zu nehmen.
- sicherzustellen, dass die Angebote der öffentlich verantworteten musikalischen Bildung auf breiter Ebene steuerlich begünstigt bleiben und diese Absicht auch im Gesetzestext bzw. in der Gesetzesbegründung klar zum Ausdruck kommt und damit ein diskriminierungsfreier Zugang zum musikalischen Lernen nicht zuletzt für alle gesellschaftlichen Gruppen gewahrt bleibt. Kinder und Jugendliche dürfen nicht durch zusätzliche steuerliche Belastung musikalischer Bildungsangebote an der persönlichen Entfaltung bzw. an der kulturellen Teilhabe gehindert werden.
- Trägern von Musikschulen klare und eindeutige Regelungen an die Hand zu geben, mit Hilfe derer sie umsatzsteuerpflichtige von umsatzsteuerbefreiten Angeboten bzw. Veranstaltungen rechtssicher abgrenzen können.
- das bisherige Bescheinigungsverfahren von fachlicher Ebene wie den Landesministerien beizubehalten. Dies würde die bisher nach § 4 Nr. 21 Buchstabe b UStG zulässige Umsatzsteuerbefreiung für selbständige Dozent/innen erleichtern. Auch wenn die bisherige Bescheinigung nur den Charakter eines Grundlagenbescheids hatte, haben sich die Finanzverwaltungen in der Regel sowohl bei der Veranlagung der Musikschulen als auch bei den selbständigen Dozent/innen an dieser Bescheinigung orientiert. Entfällt diese zukünftig, dann befürchten wir hier erhebliche steuerliche Risiken für Einrichtungen wie für die Selbständigen und auch Verwaltungsmehraufwand durch unzureichende Veranlagungseinschätzungen der Finanzbehörden mangels ausreichender Sachkenntnis.