

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Entwurf eines Zwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes – Drucksache 15/5558 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 812. Sitzung am 17. Juni 2005 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Gesetzentwurf wird abgelehnt.

Für den Fall, dass der Deutsche Bundestag das Gesetz gleichwohl beschließt, würde eine Umsatzbesteuerung im Bereich der öffentlichen Spielbanken Forderungen zur Senkung der Spielbankabgabe der Länder nach sich ziehen. Damit würden den Ländern erhebliche Nachteile entstehen. Die Erweiterung der Umsatzsteuerpflicht käme hingegen aufgrund der Systematik Bund und Ländergesamtheit im Verhältnis ihrer jeweiligen Anteile zugute. Wegen der zu erwartenden Ausfälle müssten die Mehreinnahmen allein der Ländergesamtheit zufließen.

Der Bundesrat teilt die Annahmen der Bundesregierung zu den Umsatzsteuermehreinnahmen nicht. Angesichts der von den öffentlichen Spielbanken erzielten Erlöse wäre von jährlichen Umsatzsteuermehreinnahmen in Höhe von rd. 120 Mio. Euro auszugehen. Dieser Vorteil stünde allein der Ländergesamtheit zu.

Begründung

Der Europäische Gerichtshof hat mit Urteil vom 17. Februar 2005 in den verbundenen Rechtssachen Linneweber und Akritidis (C-453/02 und C-462/02) entschieden, dass die Umsatzsteuerbefreiung der Veranstaltung von Glücksspielen bzw. des Betriebs von Glücksspielgeräten nicht von der Identität des Veranstalters oder Betreibers abhängig gemacht werden darf. Da § 4 Nr. 9 Buchstabe b UStG in seiner bisherigen Fassung die durch den Betrieb der zuge-

lassenen öffentlichen Spielbanken bedingten Umsätze aller Art von der Umsatzsteuer befreit, während die Umsätze anderer Veranstalter von Glücksspielen bzw. anderer Betreiber von Glücksspielgeräten umsatzsteuerpflichtig sind, wird hierdurch der Grundsatz der steuerlichen Neutralität verletzt.

Dieser Grundsatz lässt sich nicht dadurch wiederherstellen, dass die Steuerbefreiung für die zugelassenen öffentlichen Spielbanken aufgehoben wird. Denn es ist zu beachten, dass nach Artikel 13 Teil B Buchstabe f der 6. EG-Richtlinie „sonstiges Glücksspiel mit Geldeinsatz“ grundsätzlich von der Mehrwertsteuer zu befreien ist. Durch die in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Änderung des § 4 Nr. 9 Buchstabe b UStG verbliebe dagegen in dieser Norm keine Umsatzsteuerbefreiung der „sonstigen Glücksspiele mit Geldeinsatz“ mehr. Damit würde das den Mitgliedstaaten durch Artikel 13 Teil B Buchstabe f der 6. EG-Richtlinie zugewiesene Ermessen überschritten, wonach diese lediglich die Bedingungen und Grenzen dieser Befreiung festlegen dürfen.

Hierfür sprechen insbesondere die Ausführungen des Generalanwalts beim EuGH in der Rechtssache Glawe – Rs. C-38/93 – und die inhaltsgleichen Aussagen der Generalanwältin in Randnummer 42 der Schlussanträge in den Rechtssachen Linneweber und Akritidis, wonach den Mitgliedstaaten (lediglich) das Ermessen zugewiesen ist, „bestimmte Formen des Glücksspiels“ mit der Umsatzsteuer zu belegen. Als „Formen des Glücksspiels“ bezeichnet die Generalanwältin in Randnummer 44 der Schlussanträge in den Rechtssachen Linneweber und Akritidis „etwa Kartenspiele, Roulettespiele und Glücksspielautomaten“, (hier) also lediglich Teilmengen der „sonstigen Glücksspiele mit Geldeinsatz“. Demzufolge stellt die Gesamtheit der „sonstigen Glücksspiele mit Geldeinsatz“ nach Auffassung der Ge-

neralanwältin keine „Form des Glücksspiels“ dar, die insgesamt der Umsatzsteuer unterworfen werden dürfte.

In Randnummer 44 seiner Schlussanträge in der Rechtssache Fischer – Rs. C-283/95 – hatte der Generalanwalt hervorgehoben, dass für Glücksspielumsätze andere Formen der Besteuerung als die Umsatzsteuer besser geeignet wären. Die Europäische Kommission hatte bereits in ihrem Vorschlag für die 6. EG-Richtlinie die Ansicht vertreten, dass Glücksspiele und Lotterien besser einer Sondersteuer unterworfen würden. Darin liegt auch der – rein pragmatische – Grund der Befreiung nach Artikel 13 Teil B Buchstabe f der 6. EG-Richtlinie. Diesem Gedanken folgend sollte eine Besteuerung des sonstigen Glücksspiels mit Geldeinsatz durch eine andere Verkehr- oder Verbrauchsteuer erfolgen.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Zwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes wie folgt:

Die Bundesregierung teilt die von Länderseite dargelegten rechtlichen Bedenken gegen die vorgesehene Änderung des § 4 Nr. 9 Buchstabe b Satz 1 UStG nicht.

Dass die Bundesregierung die Neuregelung mit der maßgeblichen Befreiungsvorschrift des Artikels 13 Teil B Buchstabe f der 6. EG-Richtlinie für vereinbar hält, hat sie im Besonderen Teil der Gesetzesbegründung ausführlich dargelegt.

Aus der Formulierung in Artikel 13 Teil B Buchstabe f der 6. EG-Richtlinie folgt zunächst, dass die Richtlinienvorschrift die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichtet, sämtliche Glücksspiele mit Geldeinsatz steuerfrei zu stellen. Zwar ist davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten nicht sämtliche „Wetten, Lotterien und sonstige Glücksspiele mit Geldeinsatz“ besteuern dürfen (s. auch Generalanwalt Jacobs, Schlussanträge vom 3. März 1994 in der Rechtssache C-38/93 (Glawe), Rz. 10). Dies sieht der Gesetzentwurf jedoch nicht vor, denn die dem Rennwett- und Lotteriegesetz unterliegenden Umsätze sollen weiterhin befreit bleiben.

Die Befugnis der Mitgliedstaaten, bestimmte Glücksspiele mit Geldeinsatz von der Umsatzsteuerbefreiung gemäß Artikel 13 Teil B Buchstabe f der 6. EG-Richtlinie auszunehmen, beinhaltet das weit gehende Recht der Mitgliedstaaten, den Begriff der „Glücksspiele mit Geldeinsatz“ für Zwecke der Steuerbefreiung auf der Tatbestandsebene der Steuerbefreiung in relativ weitem Umfang selbst zu definieren. Dies ergibt sich insbesondere aus dem systematischen Zusammenhang, in dem die Richtlinienvorschrift steht. Schon nach dem Einleitungssatz des Artikels 13 Teil B der 6. EG-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung von Bedingungen für die Steuerbefreiung. Die erneute Verwendung des Begriffs der Bedingung in Artikel 13 Teil B Buchstabe f der 6. EG-Richtlinie kann nur bedeuten, dass damit die Reich-

weite und etwaige Ausnahmen der grundsätzlich festgelegten Steuerbefreiung gemeint sind. Für die Zulässigkeit einer Besteuerung von Glücksspielumsätzen spricht auch, dass der EuGH bereits in mehreren Entscheidungen zur Frage der Bemessungsgrundlage derartiger Umsätze Stellung genommen hat.

Der dargelegte Gestaltungsspielraum ergibt sich nicht zuletzt auch aus dem Leitsatz des EuGH-Urteils vom 17. Februar 2005 in den verbundenen Rs. C-453/02 und C-462/02. Dessen 1. Leitsatz besagt, dass es EG-rechtlich unzulässig ist, Geldspielgeräte mit Geldeinsatz in zugelassenen öffentlichen Spielbanken von der Umsatzsteuer zu befreien, während vergleichbare Umsätze außerhalb dieser Spielbanken umsatzsteuerpflichtig sind.

In ihrer Haltung sieht sich die Bundesregierung auch durch gutachterliche Stellungnahmen und Äußerungen in der Literatur bestätigt. Auch nach diesen Stimmen enthält der Steuerbefreiungstatbestand des Artikels 13 Teil B Buchstabe f der 6. EG-Richtlinie eine Öffnungsklausel, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, Rück-Ausnahmen festzulegen, woraus sich ein Gestaltungsspielraum ergibt, der die Kompetenz mit einschließt, diejenigen Glücksspiele zu definieren und zu bestimmen, die von der Umsatzsteuer befreit werden sollen.

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird mithin von dem dargelegten, den Mitgliedstaaten in Artikel 13 Teil B Buchstabe f der 6. EG-Richtlinie eingeräumten, Gestaltungsspielraum in zulässiger Weise Gebrauch gemacht.

Die Bundesregierung hält die von Länderseite vorgenommene Quantifizierung der Umsatzsteuermehreinnahmen bei Einbeziehung der Leistungen öffentlicher Spielbanken i. H. v. 120 Mio. Euro jährlich für zu optimistisch.

Die derzeit festzustellende Konsumzurückhaltung lässt für die nächsten Jahre kein Ansteigen der Bruttospielerträge von derzeit rund 960 Mio. Euro erwarten. Aufgrund des hohen Anteils des Automatenspiels (rund 75 Prozent der Bruttospielerträge) sind ähnlich hohe Vorsteuerbelastungsquoten der Spielbanken, wie sie bei gewerblichen Geldspielautomatenbetreibern festzustellen sind, zu erwarten. Zudem werden während der ersten fünf Jahre nach Übergang zur Steuerpflicht noch erhebliche Vorsteuerberichtigungen, d. h. nachträgliche Vorsteuerabzüge z. B. aus der Anschaffung von Automatenspielgeräten, die Umsatzsteuerzahllast der Spielbanken mindern. Insofern wird eine Einschätzung der Mehreinnahmen in Höhe von rund 60 Mio. Euro jährlich als realistisch eingeschätzt.

Im Übrigen ist auch für den Fall zusätzlicher Umsatzeinnahmen der öffentlichen Hand die Verteilung dieser Mittel zwischen Bund und Ländern gesetzlich festgelegt. Für Sonderausgleiche zwischen Bund und Ländern wegen etwaiger Mindereinnahmen aus dem Bereich der Spielbankabgabe gibt es keine verfassungsrechtliche Grundlage.