

Keine neuen Steuern für die Weiterbildung!

Stellungnahme der öffentlich verantworteten Weiterbildung zur geplanten Neuregelung der Umsatzsteuerbefreiung für Bildungsleistungen

- **Wer wir sind**

Als Träger der öffentlich verantworteten Weiterbildung ermöglichen wir pro Jahr rund 15 Millionen Menschen in Deutschland die Teilnahme an lebenslangem Lernen, um ihre Kompetenzen zu erweitern und zu vertiefen, um persönlich und beruflich neue Perspektiven zu entwickeln. Wir erfüllen mit unterschiedlichen Schwerpunkten gemeinsam den gemeinwohlorientierten öffentlichen Auftrag, der Gesamtheit der Bevölkerung ein Weiterbildungsangebot zu unterbreiten, das die Meinungsvielfalt sichert und das alle relevanten Themenbereiche umfasst. Uns verbindet der besondere Anspruch, auch Menschen mit schwierigen Voraussetzungen für Weiterbildung zu interessieren. Dadurch fördern wir Chancengerechtigkeit sowie gesellschaftliche und berufliche Teilhabe.

- **Neue gesetzliche Regelung für Leistungen der Weiterbildung und ihre Folgen**

Der vom Bundeskabinett am 31.07.2019 beschlossene Entwurf eines Gesetzes zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften sieht eine Zusammenfassung der zentralen Umsatzsteuerbefreiungsvorschriften für Bildungsleistungen in einer neuen Norm (§ 4 Nr. 21 Buchstabe a UStG) vor. Gleichzeitig soll der bisherige § 4 Nr. 22 Buchstabe a UStG gestrichen werden. Damit verbindet sich im Wesentlichen eine Verkürzung bisheriger Steuerbefreiungsregelungen auf die berufliche Verwertbarkeit von Weiterbildungsangeboten.

Die Bundesregierung beruft sich darauf, dass EU-rechtliche Vorgaben sowie die Entwicklung der Rechtsprechung von EuGH und BFH eine Anpassung der Regelungen im deutschen Umsatzsteuergesetz erforderten.

Wir sehen uns verpflichtet, auf die drohenden Folgen einer Gesetzesänderung hinzuweisen, die auf eine deutlich engere Auslegung der bisherigen Steuerbefreiungsregelungen hinausläuft.

Wir befürchten dadurch zusätzliche Steuerbelastungen für die Teilnehmenden der Weiterbildung auf breiter Linie. Gerade bildungsbenachteiligten und einkommensschwachen Gruppen, die sich vielfach ohnehin abgehängt und ausgeschlossen fühlen, wird dadurch der Zugang zur Weiterbildung und damit zur Verbesserung ihrer Lebenschancen erschwert. Wir sehen zudem die Gefahr einer steuerlichen Diskriminierung ganzer Bevölkerungsgruppen (z.B. Senioren, Menschen mit Behinderungen). Darüber hinaus werden ganze Programmbereiche der öffentlichen Weiterbildung in Frage gestellt, z.B. das Spektrum

religiös-ethischer Bildung oder familienbezogene Bildungsangebote, die sich nicht nur auf Fragen der Erziehung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen beschränken. Hinzu kommt ein unzumutbar hohes Maß an Rechtsunsicherheit für die Träger der Erwachsenenbildung.

Neue steuerliche Belastungen für die Weiterbildung widersprechen allen bildungspolitischen Absichtserklärungen der Bundesregierung, die Chancengerechtigkeit in Deutschland durch ein offenes, allen Bevölkerungsgruppen zugängliches System des lebensbegleitenden Lernens zu verbessern. Sie konterkarieren ebenso die Zielsetzungen der EU, die den Zugang zu den nationalen Bildungssystemen nicht steuerlich beschränken will.

Betroffene einer solchen Politik der inneren Widersprüche sind nicht nur alle bildungsbedürftigen und -interessierten Bürgerinnen und Bürger, sondern unsere gesamte Gesellschaft: Ohne die Bereitschaft der Menschen, sich laufend weiterzubilden und zu qualifizieren, kann unser Gemeinwesen wirtschaftlich, politisch und kulturell nicht funktionieren.

Gerade in Zeiten wachsender Skepsis gegenüber der Demokratie, von Vorbehalten gegenüber dem Rechtsstaat, von wachsenden Komplexitäten und der neuen Rolle der sozialen Medien für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess benötigt Deutschland leichte Bildungszugänge und keine neuen Bildungsbarrieren.

Wie begründen wir unsere Befürchtungen?

1. Engere Auslegung des steuerbefreiten Schul- und Hochschulunterrichts

Nach dem bisherigen § 4 Nr. 22 Buchstabe a UStG sind Vorträge, Kurse und andere Veranstaltungen „wissenschaftlicher oder belehrender Art“, die von Weiterbildungsträgern durchgeführt werden, von der Umsatzsteuer befreit, wenn die Einnahmen überwiegend zur Deckung der Kosten verwendet werden. EU-konform wird diese Befreiungsvorschrift in Deutschland seit vielen Jahren so ausgelegt, dass Veranstaltungen wissenschaftlicher oder belehrender Art solche sind, die als Schul- oder Hochschulunterricht oder als Ausbildung, Fortbildung oder berufliche Umschulung qualifiziert werden können.

In der Praxis führt die bisherige Gesetzeslage dazu, dass die Angebote der Träger der öffentlich verantworteten Weiterbildung weitgehend von der Umsatzsteuer befreit sind. Denn die allgemeinbildenden Themen der Weiterbildung sind auch charakteristisch für den Schulunterricht und es werden vergleichbare Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt. Ausgenommen von der Umsatzsteuerbefreiung sind dabei Leistungen, die der reinen Freizeitgestaltung dienen.

Es bleibt unklar, aus welchen Gründen die Bundesregierung auf die jahrzehntelang bewährte gesetzliche Formulierung („Kurse wissenschaftlicher und belehrender Art“) verzichten will. Aus öffentlich zugänglichen Quellen jedenfalls lässt sich nicht entnehmen, dass seitens der EU eine Aufforderung an die Bundesregierung ergangen ist, das Gesetz zu ändern. Neuere Vorgaben aus der Rechtsprechung ließen sich auch in Form von Erläuterungen bzw. verbindlichen Auslegungsvorgaben umsetzen. Dadurch, dass nunmehr bereits im Gesetzestext eine Engführung der Umsatzsteuerbefreiung auf den Schul- und Hochschulunterricht sowie die berufliche Bildung erfolgt, signalisiert die Bundesregierung ein neues Verständnis der Weiterbildung als steuerliches Einnahmenfeld.

Es steht zu befürchten, dass die allgemeine Weiterbildung, die den überwiegenden Teil des Kursangebots der Träger der öffentlich verantworteten Weiterbildung ausmacht, künftig nicht mehr im bisherigen Umfang von der Umsatzsteuer befreit sein wird. So hat das Bundesfinanzministerium bereits mitgeteilt, dass der Begriff des Schul- und Hochschulunterrichts nicht so weit ausgelegt werden könne, dass jegliche Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten (in Bezug auf ein breites Spektrum an Stoffen) von der Steuerbefreiung erfasst werde.

Die Bundesregierung nimmt in ihrer Gesetzesbegründung auch Bezug auf das Urteil des EuGH vom 14. März 2019 („Fahrschul-Akademie“). Dieser hat festgestellt, dass ein spezialisierte Unterricht für sich allein nicht der für den Schul- und Hochschulunterricht kennzeichnenden Vermittlung, Vertiefung und Entwicklung von Kenntnissen und Fähigkeiten in Bezug auf ein breites und vielfältiges Spektrum von Stoffen gleichkommt.

Übertragen auf die Praxis der Weiterbildung könnte eine derartige Auslegung bedeuten, dass sämtliche Bildungsangebote, die sich in einzelne Kursangebote aufgliedern, nicht mehr steuerbefreit wären, da einzelne Kurse naturgemäß jeweils immer nur spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten vermitteln können. Nach unserer Auffassung wäre es aber durchaus zulässig, die Allgemeinbildung als Gegensatz zur Spezialbildung zu sehen, sie also von der Umsatzsteuer zu befreien, weil diese stets einen ganzheitlichen Bildungsansatz verfolgt, dessen pädagogischer Anspruch auf ein breites Spektrum an Kenntnissen und Fähigkeiten ausgerichtet ist.

Die begriffliche Bestimmung des Schul- und Hochschulunterrichts bleibt in der Gesetzesbegründung völlig unklar und wird zu großen Auslegungsschwierigkeiten führen. Im Zweifelsfall werden Träger ein Angebot eher steuerlich belasten als sich dem Verdacht der Steuerverkürzung bzw. -hinterziehung auszusetzen. Sofern die Bundesregierung zusätzliche steuerliche Belastungen der Bürgerinnen und Bürger verhindern will, muss sie sich im Gesetz bzw. der Begründung eindeutig dazu bekennen, dass die allgemeinbildenden Angebote der Weiterbildungsträger auch künftig der Sphäre der begünstigten Schul- und Hochschulausbildung zugeordnet werden.

2. Differenzierung zwischen beruflicher und allgemeiner Weiterbildung ist völlig überholt

Der Begriff der Fortbildung wird in der Gesetzesbegründung eng verknüpft mit der beruflichen Verwertbarkeit. Zu den Kompetenzen, die allgemein für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit qualifizieren, zählt eine große Bandbreite an Qualifikationen, die weit über die in der Begründung des Gesetzes genannten Beispiele (IT-Schulungen, Computer-Anwenderkurse, Sprachkurse, Kommunikationsseminare) hinausweisen, beispielsweise Angebote zur Ausbildung und Stärkung der sogenannten Soft Skills, familienbezogene oder auch politische Bildungsangebote. Hierzu gehören insbesondere auch eine zeitgemäße Allgemeinbildung, Schlüsselqualifikationen sowie eine Persönlichkeitsbildung, die vor dem Hintergrund der Vereinbarkeit von Familie und Beruf immer entscheidender wird. Bereits im Jahr 1995 hat die EU-Kommission darauf hingewiesen, dass sich eine Differenzierung zwischen beruflicher und allgemeiner Weiterbildung nicht mehr vornehmen lässt. In modernen Bildungskonzepten sind allgemeinbildende, berufsbildende und -vorbereitende Angebote stets miteinander verzahnt.

Die allgemeinbildenden Elemente des Unterrichts der öffentlich verantworteten Weiterbildung ermöglichen Menschen jeden Alters eine persönliche Entfaltung und aktive politische und

kulturelle Teilhabe an der Gesellschaft. So fördern und erhalten sie mittelbar auch die Beschäftigungsfähigkeit in einer sich ständig im Wandel befindlichen Arbeitswelt. Im Sinne moderner Bildungskonzepte sollte daher die Begründung der gesetzlichen Neuregelung den Begriff der Fortbildung hinreichend weit auslegen. Ein positives Beispiel hierfür lieferte die Bundesregierung selbst, als sie jüngst darauf hinwies, dass sich der Erwerb von Grundkompetenzen zur beruflichen Weiterbildung zählen lässt (vgl. Nationale Weiterbildungsstrategie 2019). Wir appellieren an die Bundesregierung, die Entwicklung zu einer modernen Wissensgesellschaft nicht durch ein veraltetes Bildungsverständnis der Finanzpolitik zu blockieren.

3. „Reine Freizeitgestaltung“ ist ein untaugliches Abgrenzungskriterium

Wir weisen bereits seit vielen Jahren darauf hin, dass das Kriterium der „reinen Freizeitgestaltung“ ungeeignet ist, umsatzsteuerpflichtige Angebote von umsatzsteuerbefreiten Angeboten abzugrenzen. In der Praxis zeigt sich sowohl auf Seiten der Steuerverwaltung als auch auf Seiten der Träger die Schwierigkeit, sich an einer mutmaßlichen allgemeinen Verkehrsauffassung dieses Begriffs (unter Einbeziehung des Teilnehmerkreises bzw. der Zielsetzung der Veranstaltung) bzw. den vagen und mitunter auch widersprüchlichen Vorgaben der Gerichte zu orientieren. In jedem Einzelfall muss anhand dieses sehr unspezifischen Kriteriums über eine Umsatzsteuerpflicht entschieden werden, was zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen führt und darüber hinaus mit einem immensen bürokratischen Aufwand verbunden ist.

Die mangelnde Praxistauglichkeit des Begriffs der reinen Freizeitgestaltung liegt darin begründet, dass Bildungs- und Freizeitveranstaltungen keinen Gegensatz darstellen und (ebenso wie die allgemeine und die berufliche Bildung) nicht im Widerspruch zueinander stehen. Für die Zuordnung zu der einen oder anderen Kategorie stehen keine objektiven, wesensmäßigen Kriterien zur Verfügung. Um es an einem Beispiel zu verdeutlichen: Die Begleitung von Patenschaftsprogrammen für geflüchtete Menschen könnte als Freizeitgestaltung betrachtet werden. Die Befähigung zu diesem zivilgesellschaftlichen Engagement ist aber auch als (umsatzsteuerfreie) Bildung denkbar, die zwar möglicherweise nicht primär auf berufliche Verwertbarkeit des Gelernten abzielt, aber der allgemeinen Persönlichkeitsentwicklung, dem Wertediskurs und der Vermittlung von Orientierungswissen dient, Ehrenamt sowie Integration fördert und das Gemeinwesen stärkt und darüber hinaus durchaus beruflich relevante Kompetenzen stärkt, wie beispielsweise interkulturelle Dialogfähigkeit.

Kursthemen, die keinen unmittelbaren Bezug zur Berufstätigkeit haben, stehen künftig offenbar im Verdacht der reinen Freizeitgestaltung. Denn in der Gesetzesbegründung heißt es: „Keine reine Freizeitgestaltung, sondern eine Bildungsleistung liegt nach allgemeiner Verkehrsauffassung vor, wenn die Kurse es dem Teilnehmer ermöglichen, die vermittelten Kenntnisse und Fähigkeiten durch Vertiefung und Fortentwicklung zur Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit zu nutzen.“ Mit anderen Worten: Allgemeinbildung wird erst dann zu einer Bildungsleistung, wenn sie ausdrücklich auf berufliche Verwertbarkeit abzielt. Dass Deutschland seinen hohen Innovationsanspruch mit einer solchen Verkehrsauffassung von Bildung in Einklang zu bringen vermag, halten wir für sehr unwahrscheinlich. Völlig zu Recht hat der Generalanwalt in seinem Schlussantrag in der Rechtssache „Fahrschul-Akademie“ darauf hingewiesen, dass es letztlich das Gemeinwohl sei, in dessen Interesse steuerbefreite Tätigkeiten ausgeübt werden. Wir fragen uns, aus welchen Gründen die Bundesregierung diesen wichtigen Aspekt an keiner Stelle anspricht. Wenn an einem untauglichen Kriterium

wie dem der reinen Freizeitgestaltung künftig EU-rechtlich festgehalten werden muss, dann erwarten wir von der Bundesregierung zumindest, dass sie die gemeinwohlorientierten Angebote ihres Bildungssystems vor Freizeitunterstellungen schützt und den Finanzämtern und Trägern klare Anwendungsregelungen an die Hand gibt, die diesbezüglich keine Zweifel aufkommen lassen.

4. Senioren und andere Bevölkerungsgruppen werden diskriminiert

Laut Begründung des Gesetzesentwurfs soll für die Frage, ob eine Bildungsleistung der reinen Freizeitgestaltung dient, u.a. auf den Teilnehmerkreis abgestellt werden können. Die Inbezugnahme des Teilnehmerkreises ist unseres Erachtens ungeeignet, um den Charakter einer Bildungsleistung zu bestimmen, und birgt außerdem die erhebliche Gefahr einer auch rechtlich unzulässigen Diskriminierung ganzer Bevölkerungsgruppen aufgrund von Alter, Herkunft, Bildungsstand etc.

Benachteiligt werden bspw. Menschen, die nicht aktiv bzw. nur eingeschränkt im Erwerbsleben stehen (z.B. Senioren, Menschen mit Behinderungen, Frauen und Männer in Elternzeit oder pflegende Angehörige etc.). Es steht zu befürchten, dass Kursangebote für Seniorinnen und Senioren grundsätzlich mit Umsatzsteuer belegt werden. Die damit zwangsläufig verbundene Erhöhung der Kurskosten widerspricht den bildungspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung zur Stärkung des Ehrenamtes oder auch zur Überwindung der digitalen Kluft. So heißt es bspw. im Koalitionsvertrag: „Wir lassen ältere Menschen bei der Digitalisierung nicht allein. Der Zugang zu digitalen Medien, die Nutzung der Potentiale der Digitalisierung und lebensbegleitendes Lernen sind für ältere Menschen eine wichtige Voraussetzung dafür, möglichst lange aktiv zu bleiben“. Diese politischen Absichtserklärungen der Bundesregierung bezüglich lebenslangen Lernens und sozialer Teilhabe im Alter würden durch zusätzliche finanzielle Belastungen der Zielgruppe konterkariert.

Wir sind der Auffassung, dass für die generelle Einordnung einer Bildungsleistung als reine Freizeitgestaltung grundsätzlich nicht auf den Teilnehmendenkreis abgestellt werden darf. Eine dementsprechende Klarstellung sollte, wenn nicht ausdrücklich im Gesetzestext, dann zumindest in der Begründung des Gesetzes erfolgen.

5. Privatrechtlich organisierte Volkshochschulen / Bildungsträger werden benachteiligt

In der bisherigen Regelung des § 4 Nr. 22 Buchstabe a UStG sind Bildungsanbieter wie Volkshochschulen explizit als begünstigte Einrichtungen aufgeführt. Zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlich organisierten Volkshochschulen wird dabei nicht unterschieden.

Die Neufassung führt eine solche Differenzierung ein. Nach dem vorliegenden Entwurf (§ 4 Nr. 21 Buchstabe a Satz 1 UStG) sind Schul- und Hochschulunterricht, Ausbildung und Fortbildung sowie berufliche Umschulung und damit eng verbundene Lieferungen und Leistungen, die durch Einrichtungen des öffentlichen Rechts, die mit solchen Aufgaben betraut sind, erbracht werden, von der Umsatzsteuer befreit. Ausweislich der Entwurfsbegründung sind Volkshochschulen, wenn sie als juristische Person des öffentlichen Rechts organisiert sind, als solche Einrichtungen anzusehen.

Volkshochschulen in privatrechtlicher Organisation (wie auch „anerkannte Weiterbildungsstätten v.a. nach den Gesetzen zur Weiterbildung“) hingegen fallen zwar unter die Kategorie „anderer Einrichtungen“, deren Zielsetzung mit der einer Bildungseinrichtung des öffentlichen Rechts vergleichbar ist. Unverständlicherweise wird eine vergleichbare Zielsetzung in der Entwurfsbegründung aber nur für den Bereich der Ausbildung, der Fortbildung sowie der beruflichen Umschulung angenommen. Wir fragen uns, ob diesen Einrichtungen unterstellt wird, dass sie keine dem Schulunterricht vergleichbaren Kenntnisse und Fähigkeiten vermitteln. Jedenfalls unterscheidet sich das Programmprofil der privatrechtlich organisierten Volkshochschulen nicht von dem der öffentlich-rechtlichen Volkshochschulen.

Diese Ungleichbehandlung von Volkshochschulen und anderen Trägern in privatrechtlicher Organisationsform ist weder nachvollziehbar noch akzeptabel. Unabhängig von ihrer Organisationsform sind Volkshochschulen in Deutschland – gleich ob in mittelbarer oder unmittelbarer Trägerschaft der Kommune – dem Gemeinwohl verpflichtet und ein essenzieller Bestandteil des deutschen Bildungssystems und somit, sofern sie nicht als juristische Personen des öffentlichen Rechts organisiert sind, uneingeschränkt als Einrichtungen mit vergleichbarer Zielsetzung sowohl im Bereich des Schul- und Hochschulunterrichts als auch im Bereich der Ausbildung und der Fortbildung anzusehen. Das gilt auch für die anderen Träger der öffentlich verantworteten Weiterbildung.

Unsere Forderungen

Mit unserer Stellungnahme wollen wir unsere dringende Sorge zum Ausdruck bringen, dass sich Bildungsangebote, die bisher als „Veranstaltungen wissenschaftlicher oder belehrender Art“ von der Umsatzsteuer befreit waren, künftig nicht im bisherigen Umfang unter § 4 Nr. 21 Buchstabe a) UStG subsumieren lassen. In der Folge droht Bildungsinteressierten eine Verteuerung der Weiterbildung durch Umsatzsteuer. Eine solche Entwicklung kann nicht im Interesse der Bundesregierung liegen.

Wir fordern die Bundesregierung deshalb auf,

- steuerliche Vorgaben der EU (vgl. Art. 132 i MwStSystRL) auf nationaler Ebene in einer Weise umzusetzen, dass gesamtgesellschaftliche Zielsetzungen wie „Bildung für alle“ dabei nicht auf der Strecke bleiben. Im Zweifelsfalle sollte lieber an der bisherigen Regelung festgehalten werden als kontraproduktive bildungspolitische und gesellschaftliche Auswirkungen in Kauf zu nehmen.
- sicherzustellen, dass die Angebote der öffentlich verantworteten Weiterbildung auf breiter Ebene steuerlich begünstigt bleiben und diese Absicht auch im Gesetzestext bzw. in der Gesetzesbegründung klar zum Ausdruck kommt.
- den Zugang zum lebenslangen Lernen für alle gesellschaftlichen Gruppen diskriminierungsfrei zu gestalten. Menschen, die nicht oder nicht mehr erwerbsfähig sind, dürfen nicht durch zusätzliche Steuerbelastungen an der persönlichen Entfaltung oder an der aktiven sozialen, politischen und kulturellen Teilhabe gehindert werden.

- allgemeinbildende und unmittelbar berufsbezogene Angebote steuerlich gleich zu stellen und anzuerkennen, dass der allgemeinbildende Unterricht der Weiterbildung in einer sich ständig im Wandel befindlichen Arbeitswelt Schlüsselqualifikationen vermittelt, die erheblich zur Beschäftigungsfähigkeit beitragen bzw. diese ermöglichen.
- den Trägern der Weiterbildung klare und eindeutige Regelungen an die Hand zu geben, anhand derer sie umsatzsteuerpflichtige von umsatzsteuerfreien Veranstaltungen rechtssicher abgrenzen können.

Unterzeichnende

Ulrich Aengenvoort, Verbandsdirektor
Deutscher Volkshochschul-Verband e.V. (DVV)

Barbara Menke, Bundesgeschäftsführerin
ARBEIT UND LEBEN (DGB/VHS) e.V

Michael Glatz, Bundesgeschäftsführer
Deutsche Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung e.V. (DEAE)

Andrea Heim, Bundesgeschäftsführerin
Katholische Erwachsenenbildung Deutschland – Bundesarbeitsgemeinschaft e.V.
(KEB Deutschland)

Ina Bielenberg, Geschäftsführerin
Arbeitskreis deutscher Bildungsstätten e.V. (AdB)

Uta-Maria Kern, Geschäftsführerin
Verband der Bildungszentren im ländlichen Raum e.V.

Bonn, den 12.08.2019