

## **Schaden für Bildungsstandort Deutschland durch neue Bürokratisierung und Verteuerung von Bildung vermeiden**

**Ein aktueller Regierungsentwurf<sup>1</sup> der Bundesregierung würde Bildung für Familien, Arbeitnehmer:innen und soziale Einrichtungen, die nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind, ab 2025 erheblich verteuern. Darüber hinaus könnte die Bildungsinfrastruktur mit tausenden Bildungseinrichtungen und hunderttausenden freiberuflich Lehrenden nachhaltig gestört werden und es zu unzähligen Insolvenzen kommen. Bundestag und Bundesrat sollten dies unbedingt verhindern. Nach der Sommerpause wird der Entwurf beraten. Die Zeit drängt.**

### **Regierungsentwurf reagiert auf Rüge der EU-Kommission**

Der Regierungsentwurf „Jahressteuergesetz 2024 (JStG 2024)“ in Bezug auf die „Umsatzsteuerbefreiung für Bildungsleistungen (§ 4 Nummer 21 Umsatzsteuergesetz - UStG)“ vom Juni 2024 reagiert auf eine Rüge der EU-Kommission vom Februar 2024. Hintergrund ist, dass Deutschland den Artikel 132 i) der Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MwStSystRL) seit Jahren nicht in nationales Recht umgesetzt hat. So sind Regierung und Gesetzgebung unter Druck zeitnah zu handeln.

### **Ähnlicher Kabinettsentwurf 2019 durch Bundesrat verhindert**

Bereits 2019 gab es massive Widerstände als ein ähnlicher Kabinettsentwurf das bisherige Bescheinigungsverfahren für umsatzsteuerbefreite Bildung abschaffen sollte. Als problematisch wurde es von zahlreichen Verbänden, Bildungseinrichtungen, Selbstständigen und Politiker:innen angesehen, dass sich Bildung in Deutschland dadurch erheblich verteuern würde. Nach Verabschiedung im Bundestag wurde der Entwurf im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat, auf Initiative des Letzteren, zurückgenommen. Eine angedachte Diskussion mit den Ländern, beteiligten Akteuren und Verbänden über praktikable Lösungen kam in den Folgejahren nicht zustande, da die Coronakrise und weitere Krisen die Aufmerksamkeit im Bundesfinanzministerium (BMF) davon weglenkte.

### **Bildung würde für Einzelpersonen, Familien und soziale Organisationen teurer**

Der vorgelegte Regierungsentwurf würde Bildung vor allem für Menschen verteuern, die ohnehin ein knappes Budget haben: Familien, Arbeitnehmer:innen sowie soziale Organisation, die nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind, würden künftig in vielen Fällen 19 % mehr für Bildung bezahlen müssen. Für große Unternehmen, für die Umsatzsteuer lediglich ein durchlaufender Posten ist, würde Bildung hingegen nicht verteuert.

### **Freiberuflich Lehrende würden unkalkulierbarem Risiko ausgesetzt**

In der aktuell geltenden Umsatzsteuerbefreiung für Bildung (§ 4 Nr. 21 UStG) werden Freiberufler (nach deutschem Recht „selbständige Lehrer“) selbst ausdrücklich von der Umsatzsteuer befreit<sup>2</sup>. Das wäre künftig, aber nicht mehr der Fall, auch wenn dies in der Gesetzesbegründung so beschrieben wird. Letztlich zählt für Behörden und Gerichte aber der Gesetzeswortlaut. Nur der Wortlaut kann hier dauerhaft Rechtssicherheit bieten. Würden Freiberufler die Umsatzsteuer nicht abführen, würden sie sich einem Risiko aussetzen, der sie in die Insolvenz treiben könnte, wenn für mehrere Jahre Steuernachzahlungen fällig würden.

### **Verteuerung und Bürokratisierung auch für gemeinnützige Bildungseinrichtungen**

Dabei werden nicht nur gewerbliche, sondern auch gemeinnützige Bildungseinrichtungen neuen Risiken ausgesetzt, da sie darlegen müssen, dass mögliche Gewinne ausschließlich der Bildung dienen. Das brächte neue bürokratische Nachweispflichten mit sich. Aber ihre Angebote würden sich auch jenseits dieser Nachweispflicht und Bürokratie verteuern, wenn ihre freiberuflichen Dozent:innen die 19 % Umsatzsteuer in Rechnung stellen. Dabei können sie die Vorsteuer in der Regel nicht ohne finanzielle Folgen an vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmen weitergeben, wenn sie in der Regel Privatpersonen oder soziale Einrichtungen als Kund:innen haben.

## **EU-Richtlinie will Bildung umfassend fördern**

Anders als der Regierungsentwurf ist die EU-Vorschrift einfach verfasst und soll Bildung umfassend fördern ohne neue Bürokratie zu schaffen. Das wird aus dem Wortlaut von Artikel 132 Buchstabe i der MwStSystRL deutlich:

"Erziehung von Kindern und Jugendlichen, Schul- und Hochschulunterricht, Aus- und Fortbildung sowie berufliche Umschulung und damit eng verbundene Dienstleistungen und Lieferungen von Gegenständen durch Einrichtungen des öffentlichen Rechts, die mit solchen Aufgaben betraut sind, oder andere Einrichtungen mit von dem betreffenden Mitgliedstaat anerkannter vergleichbarer Zielsetzung."

## **Künstliche Unterscheidung von Fortbildung versus Ausbildung und Umschulung**

Der Regierungsentwurf bläht die EU-Vorschrift künstlich auf, indem zwischen verschiedenen Formen der Weiterbildung unterschieden wird. Außerdem unterbleibt die nach deutschem Recht relevante Benennung von selbständigen Lehrern, was in der EU-Richtlinie selbst beim Unionsrecht nicht notwendig ist:

„b) Nummer 21 wird wie folgt gefasst:

„21.

a) Schul- und Hochschulunterricht, Aus- und Fortbildung sowie berufliche Umschulung und damit eng verbundene Lieferungen und sonstige Leistungen, die durch Einrichtungen des öffentlichen Rechts, die mit solchen Aufgaben betraut sind, oder durch andere allgemeinbildende oder berufsbildende Einrichtungen erbracht werden. Für die Steuerbefreiung der Fortbildung und der damit eng verbundenen Lieferungen und sonstigen Leistungen, die durch die in Satz 1 genannten anderen, allgemeinbildenden oder berufsbildenden Einrichtungen erbracht werden, gilt dies nur, wenn diese Einrichtungen keine systematische Gewinnerzielung anstreben; etwaige Gewinne, die trotzdem anfallen, dürfen nicht verteilt, sondern müssen zur Erhaltung oder Verbesserung der durch die Einrichtungen erbrachten Leistungen verwendet werden,

b) Schul- und Hochschulunterricht, der von Privatlehrern erteilt wird.

Für die in den Nummern 15b und 15c bezeichneten Leistungen kommt die Steuerbefreiung nur unter den dort genannten Voraussetzungen in Betracht;“.

## **Bildungsleistungen dienen auch bei Gewinnerorientierung dem Gemeinwohl**

EU und EuGH haben klargestellt, dass Bildungsleistungen auch dann dem Gemeinwohl dienen, wenn sie von gewinnorientierten Bildungseinrichtungen erbracht werden. Nach ihrer Auffassung dient Bildung aufgrund ihrer Wirkung immer auch der Gemeinschaft. Die MwStSystRL verfolgt dabei den Zweck, die Leistungsempfänger, also Endverbraucher ohne Vorsteuerabzugsmöglichkeit bei der Inanspruchnahme von Bildungsleistungen zu entlasten. Demgegenüber ist die Förderung großer Bildungsunternehmen, die vom Vorsteuerabzug profitieren, nicht Zielsetzung der EU-Richtlinie, da es hier allein um ein Endverbraucherprivileg geht. Der Regierungsentwurf zielt bei der Entlastung aber in die entgegengesetzte Richtung, da nur große Fortbildungsanbieter vom Verzicht auf die Befreiung profitieren, indem sie bei ihrem Einkauf die Vorsteuer abziehen können, die Weitergabe der Umsatzsteuer an große Unternehmen finanziell aber unschädlich ist. Die Verbraucher:innen und sozialen Einrichtungen werden so nicht entlastet, worauf aber die EU-Richtlinie zielt.

## **Unionsrechtlich fragwürdige Umsetzung**

Entgegen der EU-Richtlinie wird im Gesetzesentwurf Fortbildung einseitig anders behandelt als Ausbildung und Umschulung und hierbei die Umsatzsteuerbefreiung umgangen. Das widerspricht aber ausdrücklich den Vorgaben der EU-Kommission, wie sie es in ihrer Rüge beschrieben hat:

„Die Mitgliedstaaten dürfen nur weitere Bedingungen stellen, um eine korrekte und einfache Anwendung dieser Befreiung zu gewährleisten und Steuerhinterziehung, Steuerumgehung oder Missbrauch zu verhindern. Dies muss so erfolgen, dass Steuerpflichtige, die ein Recht auf eine Mehrwertsteuerbefreiung haben, diese auch wirksam in Anspruch nehmen können.“<sup>3</sup>

Diese wirksame Inanspruchnahme ist mit dem Gesetzesentwurf nicht realisierbar, da selbständige Lehrer umsatzsteuerpflichtig werden dürften, was am Ende wieder beim Endverbraucher ankommt. **Das Ziel der Mehrwertsteuersystemrichtlinie, nämlich eine umfassende Steuerbefreiung von Bildung zugunsten der Endverbraucher (natürliche Personen und Einrichtungen, die nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind) wird auf diese Weise nicht erreicht.** Damit ist der Regierungsentwurf europarechtlich angreifbar, da er durch die Hintertür die frühere Fokussierung auf Ausbildung des Bescheinigungsverfahrens wieder einführt und selbständige Lehrer nicht rechtssicher befreit.

## **EU-Richtlinie könnte Bildungsstandort stärken**

Die Nationale Weiterbildungsstrategie der Bundesregierung ist zukunftsweisend für den Bildungs- und Wirtschaftsstandort Deutschland. Sie droht aber durch die angedachte Steuerrechtsentwicklung unbemerkt untergraben zu werden. Die Rechtsentwicklung sollte bei der Nationalen Weiterbildungsstrategie also auch das Steuerrecht im Sinne ihrer Ziele mitgestalten. Eine umfassende Befreiung der Bildung, wie sie die EU vorsieht, würde den Bildungsstandort Deutschland stärken und zukunftsfähig machen.

## **Rechtssicherheit hilft allen Akteuren**

Mit der Einordnung, ob etwas Ausbildung, Umschulung oder Fortbildung bedeutet, also umfassend umsatzsteuerbefreit ist oder nicht, würde den Finanzämtern durch den Gesetzesentwurf 2024 aufwändige Unterscheidungsarbeit aufgebürdet. In einer komplexen arbeitsteiligen und sich rasant wandelnden Arbeitswelt ist nicht mehr klar zu unterscheiden, was Ausbildung, Fortbildung oder Umschulung ist. In ein und demselben Kurs würden Teilnehmer:innen mit unterschiedlichen Zielrichtungen sein, wobei rechtlich nicht klar ist, wie dieser einzuordnen ist. Klar voneinander abgrenzbare Berufe gibt es dabei immer weniger, zumal die ständige Rechtsprechung, nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht, den Begriff des Berufes, vor dem Hintergrund von Artikel 12 Grundgesetz sehr weitgehend auslegt<sup>4</sup>. Als Berufsausbildung ist dabei nicht nur eine staatlich geregelte Ausbildung zu verstehen. Auch Studienabschlüsse und Formen privatrechtlich organisierter Bildung können demnach Ausbildungen darstellen, die auf einen Beruf hin qualifizieren. Ebenso ist der Begriff der Umschulung nicht klar abgrenzbar. Dabei werden kommunikative Kompetenzen berufsübergreifend immer bedeutsamer und können sowohl der Fortbildung als auch der Ausbildung und Umschulung dienen. Somit wäre bei dem aktuellen Gesetzesentwurf von einer Klagewelle auszugehen.

## **Vorschlag einer rechtssicheren und umfassenden Umsetzung von Artikel 132 i**

Statt der aufgezeigten Bürokratisierung sollte vielmehr Bürokratieabbau erfolgen, wodurch nicht nur die Bildungseinrichtungen, Freiberufler, Verwaltungen und auch zugleich die Gerichte entlastet würden. Das wäre zudem ein wichtiger Schritt in Richtung eines modernen Selbständigenrechts, das Bildungsdienstleistungen nicht bürokratisiert, sondern fördert.

Vorschlag einer umfassenden und unbürokratischen Umsetzung von § 4 Nummer 21 UStG:

„21.

Schul- und Hochschulunterricht, Berufliche Bildung: Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie berufliche Umschulung und damit eng verbundene Lieferungen und sonstige Leistungen, die durch Einrichtungen des öffentlichen Rechts, die mit solchen Aufgaben betraut sind, oder durch andere allgemeinbildende oder berufsbildende Einrichtungen erbracht werden. Das gilt auch für freiberuflich tätige Privatlehrer sowie für selbständige Lehrer dieser Einrichtungen.

Für die in den Nummern 15b und 15c bezeichneten Leistungen kommt die Steuerbefreiung nur unter den dort genannten Voraussetzungen in Betracht;“.

## **Gute Rahmenbedingungen für Bildung schaffen**

Im Sinne des Gemeinwohls sollte es Aufgabe des Staates sein, förderliche Rahmenbedingungen für Bildung zu schaffen und abzusichern, gerade auch für Menschen und Institutionen, die sich Bildung nicht so einfach leisten können. Hürden für Bildung sollten abgeschafft und lebenslanges Lernen in den unterschiedlichsten Bereichen der Gesellschaft priorisiert verankert werden. Die Steuergesetzgebung hat hier eine wichtige lenkende Funktion. Von ihr hängt es maßgeblich ab, ob sich die Rahmenbedingungen für Bildung/Weiterbildung gut entwickeln, wie teuer Lernen wird, ob es zu Wettbewerbsverzerrungen kommt und ob sich in diesem Feld Selbständigkeit für Lehrende lohnt oder ob sie gar zu einem

existenziellen Risiko wird. Bund, Länder und Kommunen sollten in ihrem Zuständigkeitsbereich alles dafür tun, dass Bildung mit geringeren Hürden und bezahlbarer angeboten werden kann.

## Langversion dieses Positionspapieres

Die Langversion des Positionspapiers ist auf der **Homepage der Deutschen Gesellschaft für Systemische Therapie, Beratung und Familientherapie (DGSF)** zu finden:

<https://dgsf.org/aktuell/news/umsatzsteuerreform-fuer-bildung-ab-2025-geplant>

**Direktlink zur PDF:** [https://dgsf.org/service/wissensportal/positionspapier-2024-06-13-regierungsentwurf-umsatzsteuerbefreiung-fuer-bildungsleistungen.pdf/@\\_@download/file](https://dgsf.org/service/wissensportal/positionspapier-2024-06-13-regierungsentwurf-umsatzsteuerbefreiung-fuer-bildungsleistungen.pdf/@_@download/file)

Mainz, 18.07.2024

Dr. Joachim Wenzel

### **Kontakt:**

Leibnizstraße 16, 55118 Mainz

[wenzeljo@uni-mainz.de](mailto:wenzeljo@uni-mainz.de)

### **OPEN ACCESS-ERLAUBNIS FÜR DIESEN TEXT**

*Das vorliegende Positionspapier dient zur inhaltlichen Diskussion und darf deshalb komplett oder in Teilen in allen möglichen Vervielfältigungsformen (z.B. Internet, gedruckt) genutzt, veröffentlicht und weiterverbreitet werden, auch ohne Nennung des Autors.*

## Endnoten

<sup>1</sup> Jahressteuergesetz 2024: Gesetzgebungsprozess:

[https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze\\_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung\\_IV/20\\_Legislaturperiode/2024-06-05-JStG-2024/0-Gesetz.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/20_Legislaturperiode/2024-06-05-JStG-2024/0-Gesetz.html)

Regierungsentwurf vom Juni 2024:

[https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze\\_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung\\_IV/20\\_Legislaturperiode/2024-06-05-JStG-2024/2-Regierungsentwurf.pdf?blob=publicationFile&v=8](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/20_Legislaturperiode/2024-06-05-JStG-2024/2-Regierungsentwurf.pdf?blob=publicationFile&v=8)

<sup>2</sup> [https://www.gesetze-im-internet.de/ustg\\_1980/\\_4.html](https://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/_4.html)

<sup>3</sup> [https://germany.representation.ec.europa.eu/news/vertragsverletzungsverfahren-entscheidung-zu-deutschland-2024-02-07\\_de](https://germany.representation.ec.europa.eu/news/vertragsverletzungsverfahren-entscheidung-zu-deutschland-2024-02-07_de)

<sup>4</sup> BVerfG Urteil vom 11.06.1958, Az.: 1 BvR 596/56 - BVerfGE 7, 377 - 444