

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Michael Meister, Heinz Seiffert, Otto Bernhardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU  
- Drucksache 15/3193 –

**Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung der Umsatzgrenze bei der Berechnung der Steuer nach vereinnahmten Entgelten**

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Hermann-Otto Solms, Dr. Andreas Pinkwart, Carl-Ludwig Thiele, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
- Drucksache 15/2977 -

**Reform der Umsatzsteuer – Durch Umstellung von der Soll- auf die Istbesteuerung Umsatzsteuerbetrug wirksam bekämpfen und unnötige Liquiditätsbelastungen der Wirtschaft vermeiden**

### **A. Problem**

Im geltenden Umsatzsteuerrecht wird grundsätzlich die Besteuerung nach vereinbarten Entgelten als Soll-Besteuerung vorgenommen. Die Besteuerung nach vereinnahmten Entgelten wird auf Antrag zugelassen, wenn der Unternehmer bestimmte Umsatzgrößen nicht überschreitet, von der Verpflichtung, Bücher zu führen und jährliche Abschlüsse zu machen nach § 148 der Abgabenordnung befreit ist oder Umsätze aus einer Tätigkeit als Angehöriger eines freien Berufes ausführt (§ 20 Umsatzsteuergesetz).

## **B. Lösung**

Mit dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU (Drucksache 15/3193) ist beabsichtigt, die Umsatzgrenze, bis zu der ein Unternehmer die Steuer nach vereinnahmten Entgelten berechnen kann, zeitlich unbefristet auf einheitlich 500 000 Euro für Unternehmen in den alten wie in den neuen Bundesländern anzuheben, um eine Anpassung der Umsatzgrenzen an die heutigen Verhältnisse sowie eine Vereinheitlichung des Steuerrechts zu erreichen.

Mit dem Antrag der FDP (Drucksache 15/2977) wird angestrebt, das Umsatzsteuerrecht insgesamt auf die Ist-Versteuerung umzustellen. Die Umsatzsteuer und der Vorsteueranspruch sollen erst nach Begleichung der Rechnung entstehen, um die Betrugsanfälligkeit der derzeitigen Soll-Versteuerung und Liquiditätsnachteile bei den Unternehmen zu vermeiden.

**Ablehnung des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU/CSU auf Drucksache 15/3193 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.**

**Ablehnung des Antrags der Fraktion der FDP auf Drucksache 15/2977 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der FDP und Stimmenthaltung der Fraktion der CDU/CSU.**

## **C. Alternativen**

Keine

## **D. Kosten**

Bei der mit dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU angestrebten Anhebung der Umsatzgrenze für die Ist-Besteuerung nach § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Umsatzsteuergesetz von 125 000 Euro auf 500 000 Euro kommt es nach Auffassung der Initianten einmalig zu einer zeitverschobenen Steuerentstehung und -vereinnahmung in Höhe von 700 Mio. Euro.

Angaben zu den haushaltsmäßigen Auswirkungen der mit dem Antrag der Fraktion der FDP vorgesehenen allgemeinen Umstellung auf die Ist-Versteuerung sind von den Antragstellern nicht gemacht worden.

## Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf – Drucksache 15/3193 – sowie
- b) den Antrag – Drucksache 15/2977 – abzulehnen.

Berlin, den 26. Januar 2005

## Der Finanzausschuss

**Christine Scheel**  
Vorsitzende

**Lydia Westrich,**  
Berichterstatterin

**Peter Rzepka**  
Berichterstatter

**Kerstin Andreae**  
Berichterstatterin

**Carl-Ludwig Thiele**  
Berichterstatter

elektronische Vorab-Fassung\*

## **Bericht der Abgeordneten Lydia Westrich, Peter Rzepka, Kerstin Andreae und Carl-Ludwig Thiele**

### **I. Verfahrensablauf**

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU auf Drucksache 15/3193 in seiner 115. Sitzung am 18. Juni 2004 dem Finanzausschuss federführend sowie dem Haushaltsausschuss und dem Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit zur Mitberatung überwiesen. Der Antrag der Fraktion der FDP auf Drucksache 15/2977 wurde in der 126. Sitzung am 23. September 2004 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Innenausschuss, dem Haushaltsausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit und dem Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft zur Mitberatung überwiesen.

Der Finanzausschuss hat die Vorlagen in seiner 85. Sitzung am 26. Januar 2005 beraten. Die mitberatenden Ausschüsse haben mit Ausnahme des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, der den Antrag der Fraktion der FDP auf Drucksache 15/2977 am 27. Oktober 2004 behandelt hat, die Vorlagen in ihren Sitzungen am 26. Januar 2005 beraten.

### **II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen**

#### **a) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU (Drucksache 15/3193)**

Mit dem Gesetzentwurf ist beabsichtigt, die Umsatzgrenze, bis zu der ein Unternehmer die Steuer nach vereinnahmten Entgelten berechnen kann, zeitlich unbefristet auf einheitlich 500 000 Euro für Unternehmen in allen Bundesländern anzuheben. Derzeit wird die Umsatzbesteuerung nach vereinnahmten Entgelten auf Antrag vorgenommen, wenn der Gesamtumsatz im vorangegangenen Jahr nicht mehr als 125 000 Euro (in den neuen Ländern bis Ende 2006: 500 000 Euro) betragen hat oder keine Buchführungspflicht besteht oder die Umsätze von einem Angehörigen der freien Berufe getätigt werden. Die derzeitige Umsatzgrenze von 125 000 Euro wurde im Jahre 1968 eingeführt. Nunmehr sei die Anpassung an die gewandelten wirtschaftlichen Umstände erforderlich. Die erweiterte Möglichkeit der Ist-Versteuerung wirke insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen Liquiditätsengpässen entgegen, die durch schleppende Zahlungseingänge entstehen.

b) Antrag der Fraktion der FDP (Drucksache 15/2977)

Mit dem Antrag der FDP wird angestrebt, die Systematik des Umsatzsteuerrechts insgesamt auf eine Ist-Versteuerung umzustellen. Die Umsatzsteuer und der Vorsteueranspruch sollen erst nach Begleichung der Rechnung entstehen, um der Betrugsanfälligkeit der derzeitigen Soll-Versteuerung und Liquiditätsnachteilen bei den Unternehmen entgegenzuwirken. Die Bundesregierung wird ferner aufgefordert, die auf EU-Ebene erforderlichen Schritte einzuleiten, um die Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem EU-Recht herzustellen. Für Unternehmen mit einem Umsatz von weniger als 2,5 Mio. Euro soll die Ist-Versteuerung bereits zum 1. Januar 2005 eingeführt werden. Bisher erfolglose Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs seien aufzuheben.

### III. **Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse**

a) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU (Drucksache 15/3193)

Der **Haushaltsausschuss** sowie der **Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit** empfehlen jeweils mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP den Gesetzentwurf abzulehnen.

b) Antrag der Fraktion der FDP (Drucksache 15/2977)

Der **Innenausschuss**, der **Haushaltsausschuss**, der **Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit** sowie der **Ausschuss für die Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft** empfehlen jeweils mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktionen der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der CDU/CSU die Ablehnung des Antrags.

### IV. **Ausschussempfehlung**

Der Finanzausschuss empfiehlt mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, den Gesetzentwurf auf Drucksache 15/3193 abzulehnen. Ferner empfiehlt der Ausschuss mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktionen der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der CDU/CSU die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 15/2977.

Die **Koalitionsfraktionen** wiesen im Verlauf der Ausschussberatungen darauf hin, dass im parlamentarischen Raum eine grundlegende Änderung der Systematik des Mehrwertsteuerrechts seit geraumer Zeit vor dem Hintergrund der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung erörtert werde. Die Koalitionsfraktionen erinnerten an das vom Ausschuss in der 46. Sitzung am 28. Januar 2004 mit Sachverständigen geführte Fachgespräch sowie die öffentliche Anhörung zu Fragen der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung vom 10. November 2004. Um das Umsatzsteueraufkommen langfristig zu sichern, seien in diesem Zusammenhang im Wesentlichen das sogenannte Reverse-Charge-Modell mit einem Abgleich von Einzelmeldungen und Umsatzsteuer-Voranmeldungen sowie das Modell einer generellen Ist-Versteuerung mit sogenanntem Cross-Check entwickelt worden. Die Bundesregierung führe zusammen mit den Ländern zur Feststellung der mit einer Umstellung auf das Reverse-Charge-Modell zu erwartenden Wirkungen ein Planspiel durch, dessen Ergebnisse bis Mitte des Jahres 2005 vorliegen sollen. Zum Modell einer generellen Ist-Versteuerung sei von der Bundesregierung nach Vorarbeiten in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe eine Machbarkeitsstudie bereits ausgeschrieben, deren Abschluss gleichfalls bis Mitte 2005 vorgesehen ist.

Die Koalitionsfraktionen verdeutlichten den Bezug der Vorlage der Fraktion der FDP zu der Modellüberlegung Ist-Versteuerung mit Cross-Check und sahen es vor diesem Hintergrund als verfrüht an, vor Kenntnis der Ergebnisse des Planspiels und der Machbarkeitsstudie die mit dem Antrag vorgeschlagene generelle Umstellung des Mehrwertsteuersystems von der Soll- auf die Ist-Versteuerung anzugehen. Die Koalitionsfraktionen wiesen ferner darauf hin, dass mit dem Antrag angestrebt werde, die bereits ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs aufzuheben. Die Koalitionsfraktionen beurteilten dies als Schritt in die falsche Richtung, da nach Einschätzung der Länder die gesetzgeberischen Verbesserungen bei der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung mit Erfolg angewandt würden und fortgeführt werden sollten.

Auch im Hinblick auf den Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU sahen die Koalitionsfraktionen die vorgeschlagene Heraufsetzung der Umsatzgrenzen für die Besteuerung nach vereinbarten Entgelten zum jetzigen Zeitpunkt als übereilt an. Sie wiesen darauf hin, die Anhebung der Umsatzgrenzen werde im Rahmen der grundsätzlichen Erörterungen über eine Änderungen der Mehrwertsteuersystematik nach Vorlage der Machbarkeitsstudie und der Ergebnisse des Planspiels zu führen sein. Darüber hinaus sei nach ihrer

Auffassung der Gesetzentwurf mit erheblichen Haushaltsrisiken verbunden. Die Koalitionsfraktionen bezweifelten die in der Vorlage von den Antragstellern ausgewiesenen haushaltsmäßigen Auswirkungen. Diese seien vielmehr nach Einschätzung der Bundesregierung mit rd. 2 Mrd. Euro zu beziffern.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hielt dagegen an der in den Gesetzentwurf aufgenommenen Kostenschätzung fest. Die Fraktion der CDU/CSU wies ferner darauf hin, dass mit der vorgeschlagenen Heraufsetzung der Umsatzgrenzen für die Besteuerung nach vereinnahmten Entgelten ein Beitrag für eine verbesserte Liquiditätslage insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen geleistet werde. Über den Weg der Liquiditätssicherung dieser Unternehmen werde ein gewichtiger Beitrag dafür geleistet, der steigenden Zahl von Insolvenzen entgegenzuwirken.

Die Fraktion der CDU/CSU hob hervor, Zielsetzung des Gesetzentwurfs sei die Stärkung der Wachstums- und Beschäftigungsgrundlagen kleiner und mittlerer Unternehmen in den alten wie in den neuen Bundesländern. Die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs stehe dagegen nicht im Vordergrund der Vorlage. Vor diesem Hintergrund sei die von den Koalitionsfraktionen gegebenen Begründung für die Ablehnung des Entwurfs nicht überzeugend. In Bezug auf die mit dem Antrag der Fraktion der FDP vorgesehene generelle Umstellung auf die Ist-Versteuerung sei indes einzuräumen, dass das Vorhaben bedeutend weitergehende Gesichtspunkte aufweise und der weiteren Prüfung bedürfe. Parlamentarische Entscheidungen sollten erst nach Beendigung der laufenden Untersuchungen vorgenommen und einer vorherigen, eingehenden Erörterung vorbehalten bleiben. Vor diesem Hintergrund kündigte die Fraktion der CDU/CSU zum Abstimmungsverhalten an, dass sie sich insoweit der Stimme enthalten werde.

Die **Fraktion der FDP** machte geltend, dass das derzeitige System der Umsatzbesteuerung nach vereinbarten Entgelten in erheblichem Maße betrugsanfällig sei. Die bisherigen gesetzgeberischen Maßnahmen hätten nicht gegriffen. Vielmehr sinke seit Mitte der neunziger Jahre das Umsatzsteueraufkommen bei gleichzeitigem Anstieg des Bruttosozialprodukts. Die von der Fraktion der FDP vorgeschlagene Umstellung auf eine allgemeine Ist-Versteuerung werde dagegen den Missbrauch des Vorsteuerabzugs bedeutend einschränken. Es trete hinzu, dass mit Liquiditätsvorteilen für die Unternehmen dadurch zu rechnen sei, dass die Umsatzsteuer erst dann

anzumelden und abzuführen sei, wenn ein Unternehmen den Rechnungsbetrag tatsächlich erhalten habe.

Zur Frage des von den Unternehmen zu führenden Nachweises über die Bezahlung der Rechnung ergänzte die Fraktion der FDP ihre Vorlage und beantragte, dass dieser z.B. durch Vorlage von Bankunterlagen bei der Finanzverwaltung geführt werden könne. Ferner solle ein Testat eines Steuerberaters, Wirtschaftsprüfers, vereidigten Buchführers oder Rechtsanwalts, in dem die Zahlung der Rechnung einschließlich Umsatzsteuer bestätigt werde, ausreichend sein, wobei das Prüfungsrecht der Finanzbehörde unberührt bleibe. Auf diese Weise werde übermäßiger bürokratischer Aufwand für die Unternehmen vermieden. Es biete sich an, anstelle der Vorlage ausführlicher Nachweise auch ein Testat als Grundlage für die Auszahlung genügen zu lassen, da häufig ohnehin ein Angehöriger der steuerberatenden Berufe die für den Vorsteuerabzug erforderlichen Unterlagen aufbereite. Die Koalitionsfraktionen wiesen darauf hin, dass die Fälschungssicherheit der nach Auffassung der Fraktion der FDP zuzulassenden Bankunterlagen nicht sichergestellt sei. Ferner seien die mit der Testierung durch Angehörige der freien Berufe verbundenen Haftungsfragen ungeklärt. Darüber hinaus machten die Koalitionsfraktionen geltend, dass sich im Verlauf der Beratungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Steuerrecht (Drucksache 15/3677) der Ausschuss noch im Oktober 2004 einvernehmlich dafür ausgesprochen habe, einstweilen von Änderungen des Steuerberatungsrechts abzusehen, den für die erste Jahreshälfte 2005 angekündigten Bericht einer gemeinsamen Bund-Länder-Arbeitsgruppen abzuwarten und auf dieser Grundlage das Berufsrecht der Steuerberater einer grundlegenden Überarbeitung zu unterziehen. Vor diesem Hintergrund erscheine die mit dem Antrag der Fraktion der FDP angestrebte Ausweitung der Befugnisse für Angehörige freier Berufe als verfrüht. Der entsprechenden Ergänzung des Antrags der Fraktion der FDP müsse aus diesen Gründen die Zustimmung versagt werden.

Der Petitionsausschuss hat dem federführenden Finanzausschuss eine Bürgereingabe übermittelt, in der die Petentin sich für die Umstellung der Umsatzsteuersystematik auf die Ist-Versteuerung ausspricht und auf den Antrag der Fraktion der FDP bezieht. Nach § 109 der Geschäftsordnung hat der Petitionsausschuss um Stellungnahme zu dem Petitem nachgesucht. Der Finanzausschuss hat durch die Ablehnung des Antrags der Fraktion der FDP auf Drucksache 15/2977 dem Anliegen der Petentin nicht entsprochen.

Berlin, den 26. Januar 2005

**Lydia Westrich**  
Berichterstatterin

**Peter Rzepka**  
Berichterstatter

**Kerstin Andreae**  
Berichterstatterin

**Carl-Ludwig Thiele**  
Berichterstatter

**elektronische Vorab-Fassung\***