

Bundesverband der Deutschen Industrie - 11053  
Berlin

An die  
Vorsitzende des Finanzausschusses  
des Deutschen Bundestages  
Christine Scheel  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

**Steuer- und Haushaltspolitik**

**Unser Zeichen**  
Ge/Ge

**Datum**  
8. November 2004

**Seite**  
1 von 6

## **Anhörung zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges am 10. November 2004**

Sehr geehrte Frau Scheel,

wir danken Ihnen für die Einladung zur Anhörung zur Bekämpfung der Betrugsbekämpfung am 10. November. Wir haben zusammen mit anderen Spitzenorganisationen der deutschen Wirtschaft bereits am 30. Januar, am 4. August und am 20. Oktober diesen Jahres zu verschiedenen Modellen der Betrugsbekämpfung Stellung genommen und verweisen für Einzelheiten auf diese Eingaben.

Das Bundesministerium der Finanzen verweist in der jüngeren Vergangenheit mit zunehmender Intensität auf Probleme im Bereich der Umsatzsteuererhebung und des Umsatzsteueraufkommens, die schwerpunktmäßig auf Umsatzsteuerverkürzung durch Schwarzarbeit, Vorsteuerbetrug und Steuerausfall infolge von Insolvenzen entfallen.

Bereits aus dieser Aufzählung ergeben sich unterschiedliche Ursachen der genannten Problemgruppen. Der Bereich „Missbrauch“ (Schwarzarbeit und Vorsteuerbetrug) ist auf schädigendes Verhalten zurückzuführen, der Bereich „Insolvenz“ auf undolose wirtschaftliche Entwicklungen. Hier ist zunächst anzumerken, dass das Problem der Schwarzarbeit mit keiner systematischen Änderung des Umsatzsteuerrechts bekämpft werden kann. Denn sie vollzieht sich abseits der steuerlichen Erfassung.

**Bundesverband der  
Deutschen Industrie e.V.**  
Mitgliedsverband der UNI-  
CE

**Hausanschrift**  
Breite Straße 29  
10178 Berlin

**Postanschrift**  
11053 Berlin

**Telekontakte**  
Tel.: (030) 2028 1430  
Fax: (030) 2028 2430

**Internet**  
<http://www.bdi-online.de>

**E-Mail**  
[G.Geberth@bdi-online.de](mailto:G.Geberth@bdi-online.de)

Im Kanon der Vorschläge zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges (Mittler, Aman, Finanzministerium Österreich, ifo-Institut München) stellt das BMF-Modell den jüngsten Vorschlag dar. Neben schweren Einwänden bezüglich der technischen Durchführbarkeit stellt sich auch beim BMF-Modell die Frage der Konformität mit EU-Recht. Die Konformität mit dem EU-Recht ist aber erste und letzte Voraussetzung für die Implementierung. Da das europäische Umsatzsteuerrecht die Soll-Versteuerung als Regel vorsieht (Art. 10 Abs. 2 der 6. EG-Richtlinie), stellt die Ist-Versteuerung ebenso wie die Umkehr der Steuerschuldnerschaft eine Abweichung vom geltenden Recht dar. Insbesondere wiegt schwer, dass ein expliziter Grundsatz der Europäischen Kommission, „dass der Verwaltungsaufwand für Unternehmen in einem ausgewogenen Verhältnis zu den Kontrollerfordernissen der Steuerverwaltungen“ stehen muss, im BMF-Modell der Ist-Besteuerung mit Cross-Check nicht gewahrt ist<sup>1</sup>.

Im Folgenden einige Anmerkungen zur aktuellen Diskussion:

### **1. Ist-Versteuerung**

#### **- Einfluss auf die Finanzsituation**

Unter dem Aspekt der Liquidität kann die Ist-Versteuerung unterschiedliche Auswirkungen auf die Unternehmen haben. Nachteilig ist die Ist-Versteuerung, wenn Vorsteuerüberhänge vorhanden sind oder die Zahlungsziele der Leistungsempfänger kürzer sind als jene der Leistenden. So führt die Ist-Versteuerung z. B. für Exportunternehmen, die inländische Zulieferanten haben, zu Liquiditätsnachteilen.

#### **- Verwaltungsaufwand**

Bei der Ist-Versteuerung muss in bilanzierenden Unternehmen eine zusätzliche Datenerhebungsebene geschaffen werden. Die ausgehenden Rechnungen müssen in einem ersten Schritt vorläufig und nach dem Zahlungseingang erst endgültig gebucht werden. Denn erst beim Zahlungseingang darf die Umsatzsteuer an-

---

<sup>1</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/366/EWG bezüglich des Ortes der Dienstleistung, KOM (2003) 822 endgültig, S. 3.

gemeldet werden. Umgekehrt muss der Rechnungsausgang und die Bezahlung der Rechnung gemeinsam verbucht werden. Die Kontrolle der Zahlungsein- und -ausgänge muss also mit der bilanztechnischen Soll-Verbuchung verknüpft werden, was erhebliche Kosten hervorruft. Dieser Buchungsaufwand entsteht nur durch die Ist-Versteuerung. Durch die neuen monatlichen Einzelmeldungen entsteht noch einmal zusätzlicher Aufwand. Die Umstellung der Buchführung aller Unternehmen auf die Ist-Versteuerung ist insgesamt ein qualitativ gravierender Schritt, der ebenso sorgfältig überlegt sein will wie die Einführung der Soll-Versteuerung bei der Einführung des heutigen Mehrwertsteuersystems.

Zusätzliche Probleme bereitet das Modell der Ist-Versteuerung für Unternehmen, die grenzüberschreitend tätig sind. Häufig sind Registrierungen im Ausland notwendig, da vor Ort Werklieferungen erbracht oder Auslieferungslager unterhalten werden. Rechnungen werden in diesen Fällen nach den Regeln des Bestimmungslandes mit der ausländischen Umsatzsteuer gestellt. Für solche Geschäftsvorfälle gilt somit weiterhin das Sollprinzip. Die Vermischung von Ist- und Sollprinzip kompliziert die Rechnungslegung. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage der Behandlung von ausländischen, insbesondere EU-Steuerpflichtigen, die sich in Deutschland umsatzsteuerlich registrieren lassen müssen und in ihrem Heimatland nur die Versteuerung nach dem Soll kennen.

Für Einzelheiten verweisen wir auf unsere Eingabe an das Bundesfinanzministerium „Modell der Ist-Versteuerung mit Cross-Check, Expertengespräch am 31.8.2004“ vom 20. Oktober 2004.

## **2. Cross-Check**

### **- Verwaltungsaufwand**

Die bisher vom BMF vorgelegte Ausgestaltung des Cross-Checks deutet darauf hin, dass es eines erheblichen bürokratischen und finanziellen Aufwands bedarf, um das System des Cross-Checks aufzubauen und durchzuführen, sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch auf Seiten der Verwaltung. Grundsätzlich sind wir der Auffassung, dass es eines Mechanismus bedarf, um das reibungslose Funktionieren des Mehrwertsteuersystems im Hinblick auf die Sicherung des

Umsatzsteueraufkommens zu gewährleisten. Ein solcher Mechanismus muss jedoch so ausgestaltet sein, dass die oben beschriebenen Liquiditätsvorteile für Finanzverwaltung und Unternehmen nicht völlig kompensiert werden. Der finanzielle Aufwand für Verwaltung und Unternehmen muss in einem vernünftigen Verhältnis zur Höhe der hinterzogenen Steuern stehen. Wenn allein das System der Ist-Versteuerung als solches einen erheblichen Beitrag zur Bekämpfung der Vorsteuererschleichung leisten kann, weil die Finanzverwaltung aufgrund der Anknüpfung an die Zahlung der Rechnung bessere Zugriffsmöglichkeiten erhält, bedarf es keiner zusätzlichen Cross-Checks.

#### - Vorsteuerabzug

Mehrfach wurde inzwischen vom BMF mündlich versichert, dass der Vorsteuerabzug – entgegen der schriftlichen Darstellung des Modells – nicht an ein bestimmtes Ergebnis im Cross-Check geknüpft wird. Der Vorsteuerabzug wird weder an die Anmeldung der gezahlten Steuer noch an die Abführung dieser Steuer an das Finanzamt geknüpft. Der Vorsteuerabzug wird wie bisher gewährt, wenn der Anspruch auf die abziehbare Steuer entsteht. Gleichwohl ist den mündlichen Ausführungen des BMF auch zu entnehmen, dass unter bestimmten Voraussetzungen das Ergebnis des Cross-Checks die Gewährung des Vorsteuerabzuges beeinflussen kann. Diese Voraussetzungen müssen dringend zur Diskussion gestellt werden. Es ist gänzlich zu vermeiden, dass steuerehrliche Unternehmer durch einen Cross-Check in Haftung genommen werden für Unternehmen, die ihren Pflichten nicht ordnungsgemäß nachkommen.

#### - Technische und organisatorische Durchführbarkeit

Die Funktionsfähigkeit des Cross-Checks ist nur dann gewährleistet, wenn eine generelle monatliche Steuererklärungs- und Zahlungspflicht für alle Unternehmer eingeführt wird. Bei Einführung einer monatlichen Voranmeldungspflicht bestünde die Möglichkeit einer ausgelagerten Buchführung nicht mehr, da die Daten bereits zu Beginn des folgenden Monats zur Verfügung stehen müssen. Die Unternehmen hätten in diesem Fall den zusätzlichen Aufwand einer internen Buchhaltung, für die wiederum die technischen und personellen Voraussetzungen vorgehalten werden müssten.

Zur Abschaffung der Dauerfristverlängerung ist anzumerken, dass es Unternehmen mit vielen Betriebsstätten bzw. großen Organkreisen bereits heute i. d. R. nicht möglich ist, die Umsatzsteueranmeldung fristgerecht abzugeben. Künftig soll nicht nur die Dauerfristverlängerung wegfallen, sondern es müssen auch die erforderlichen Datenmengen innerhalb der verkürzten Abgabefrist zur Verfügung gestellt werden.

### 3. Fazit

Die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium der Finanzen, Frau Dr. Hendricks, hat in ihrem Positionspapier zum Aufbau einer Bundesfinanzverwaltung vom 11. Mai 2004 eingeräumt, dass der Erhebung der Umsatzsteuer nicht die erforderlichen Personal- und Sachressourcen zu Gute kommen. Rückmeldungen aus der Finanzverwaltung bestätigen diese Feststellung. Oben wurde darauf hingewiesen, dass das Projekt der Ist-Versteuerung mit Cross-Check notwendigerweise von seinem Ende her zu sehen ist. Sein Beitrag zur Bekämpfung von Umsatzsteuerdelikten kann nur beurteilt werden, wenn für die Bearbeitung der sich anschließenden Maßnahmen Personal- und Sachmittel in einem angemessenen Umfang zur Verfügung stehen. Wenn die derzeitigen Ressourcen bereits heute für eine sachgerechte Erhebung und Prüfung der Umsatzsteuer nicht ausreichen, kann berechtigterweise wohl kaum angenommen werden, dass ein Systemwechsel mit den damit verbundenen Anforderungen die für die Überprüfung einzelner Vorgänge erforderlichen Arbeitskapazitäten freisetzt. Die Erfahrung lehrt, dass das Gegenteil der Fall ist.

Wir vertreten deshalb die Auffassung, dass Umsatzsteuerdelikten nicht ausschließlich durch Gesetzesänderungen, sondern auch durch Maßnahmen des Gesetzesvollzugs zu begegnen ist. Die Betrachtung des Projekts der Ist-Versteuerung mit Cross-Check erweist sich deshalb als Einbahnstraße. Auch dieses Vorhaben führt wiederum nur zu der Eingangsfeststellung zurück, dass die vorhandenen Personal- und Sachressourcen die Erhebung des Steueraufkommens nicht in ausreichendem Maße sicherstellen. Aus Sicht der Wirtschaft besteht deshalb verständlicherweise keine Bereitschaft, zusätzliche Lasten zu übernehmen, soweit Bund und Länder die für die Realisierung des Steueraufkommens geeigneten Maßnahmen nicht ergreifen.


Die der Finanzverwaltung zur Verfügung stehenden Personal- und Sachmittel dürften im Falle einer Systemumstellung keineswegs zu einer Verbesserung der Einzelfallprüfung führen. Die Einführung eines Cross-Check-Verfahrens hat überhaupt nur Sinn, wenn die für die Abarbeitung der angezeigten Fälle erforderlichen Kapazitäten bereitstehen. Die Weiterverfolgung des Projektes hat – neben den Problemen in der Organisation der Unternehmen – überhaupt nur Sinn, soweit diese Voraussetzung uneingeschränkt bejaht werden kann.

Es wurde bereits dargestellt, dass von Seiten der Wirtschaftsverbände die Veranlassung zur Eindämmung der Umsatzsteuerdelikte erkannt und mitgetragen wird. Jedoch wird die ausschließliche Fokussierung auf Gesetzesänderungen als zu einseitig und nicht sachgerecht bewertet. Es wird deshalb die Weiterführung der gemeinsamen Gespräche angeregt, deren Aufgabe parallel zu den gesetzlichen Maßnahmen die Optimierung des Gesetzesvollzuges ist. Von Seiten der Wirtschaftsverbände besteht hier die Bereitschaft zur Mitwirkung.

Mit freundlichen Grüßen



Welling



Geberth