

ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS
MOHRENSTRASSE 20/21 · HAUS DES DEUTSCHEN HANDWERKS · 10117 BERLIN

An die
Vorsitzende des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestags
Christine Scheel

Berlin, 9. November 2004

Öffentliche Anhörung zu Fragen der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung

Sehr geehrte Frau Scheel,

wir danken für die Möglichkeit der Teilnahme an o.a. Anhörung und wollen aus Zeitgründen nur sehr kurz zu den aufgeworfenen Fragen Stellung nehmen. Wir hoffen, dass wir im Rahmen der Anhörung mündlich detaillierter ausführen können.

Die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs ist aus der Sicht des deutschen Handwerks ein elementares Ziel, um gleiche und faire Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen. Umsatzsteuerbetrug geht immer zu Lasten des steuerehrlichen Unternehmers sowie zu Lasten der gesamten Gesellschaft, die für Steuermindereinnahmen infolge von Umsatzsteuerbetrug durch Steuermehrzahlungen an anderer Stelle eintreten muss. Aus diesem Grunde unterstützt der Zentralverband des Deutschen Handwerks alle Bemühungen, den Umsatzsteuerbetrug einzudämmen.

Bisherige gesetzgeberische Maßnahmen verfehlen ihr Ziel

Die bisherigen gesetzgeberischen Maßnahmen haben das Ziel, den Umsatzsteuerbetrug spürbar einzudämmen, nicht erreicht. Im Gegenteil: Nach unserer Beobachtung hat der Umsatzsteuerbetrug gerade in den vergangenen Jahren weiter zugenommen. Gleichzeitig haben die mit dem Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz zum 1.1.2002 in Kraft getretenen Maßnahmen das Umsatzsteuerrecht erheblich verkompliziert und den leistenden Unternehmer mit neuen Haftungsrisiken, die mit dem Steueränderungsgesetz 2003 noch verschärft wurden, konfrontiert. Sie machen jedes unternehmerische Geschäft zu einem unkalkulierbaren steuerlichen Risiko und bestehen selbst dann, wenn keine Anzeichen erkennbar sind, dass der auftraggebende Unternehmer seinen umsatzsteuerlichen Pflichten nicht nachkommt. Auch die Möglichkeit der Finanzverwaltung, im Gegenzug von Vorsteuervergütungen zusätzliche Sicherheiten einzufordern, hat hier ihr Ziel nicht erreicht. Im Zweifel wurden die

Unternehmen in ihrer Liquidität empfindlich belastet. Einzig die sog. Umsatzsteuer-nachschau scheint aus unserer Sicht durchaus messbare Erfolge zu zeitigen.

Bevor wir uns zu grundlegenden gesetzgeberischen Maßnahmen äußern, möchten wir nachdrücklich darauf hinweisen, dass es - gleichgültig von der Frage des Umsatzsteuerregimes - ohne eine Intensivierung der Kontrollen durch die Finanzverwaltung keine wirksame Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung geben kann.

Verwaltung muss eigene Anstrengungen verstärken

Zu einer effizienteren Betrugsbekämpfung bedarf es unseres Erachtens einer Verstärkung des Personals im Bereich der Umsatzsteuersonderprüfer, aber auch einer besseren technischen Ausstattung der Finanzverwaltung. Ferner muss die Koordinierung der Betrugsbekämpfung zwischen den deutschen Bundesländern einerseits und den europäischen Mitgliedsstaaten andererseits nachhaltig verbessert werden. Ein entscheidendes Kriterium bei der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs ist unseres Erachtens der Zeitfaktor. Würde es insbesondere gelingen, bei Vorsteuervergütungen sehr zeitnah zu prüfen, könnte einem Großteil des Umsatzsteuerbetrugs infolge sog. Karussellgeschäfte der Boden entzogen werden. Es bedarf unseres Erachtens zudem qualitativer Prüfraster, die sowohl branchen- als auch größenbezogene Anhaltspunkte für zeitnahe Prüfungen identifizieren.

Um den Druck auf die Finanzverwaltung zur zeitnahen Durchführung von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen zu erhöhen, schlagen wir eine Änderung des Umsatzsteuergesetzes (in Anlehnung an das österreichische Recht) dergestalt vor, dass der Steuerpflichtige einen Rechtsanspruch auf Bescheidung seines Vorsteuererstattungsanspruchs innerhalb eines Monats nach Einreichung der Umsatzsteuer-Voranmeldung erhält. Anderenfalls soll nach Ablauf dieser Frist eine Verzinsung des Saldos aus der Umsatzsteuer-Voranmeldung einsetzen.

Wir sehen in diesem Zusammenhang durchaus Vorteile in einer zentralen Bundes-Umsatzsteuerverwaltung für Betrugsbekämpfung. Sie sollte jedoch auf die Umsatzsteuer begrenzt bleiben. Für den Bereich der Ertragsteuern halten wir eine Bundessteuerverwaltung für nicht angezeigt. Bei der Umsatzsteuer handelt es sich um weitgehend europäisch harmonisiertes Recht; die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs durch 16 Länderfinanzverwaltungen scheint uns daher nicht mehr zeitgemäß. Insofern unterstützen wir die Überlegung des Bundesministeriums der Finanzen für eine Bundesverwaltung im Bereich der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung.

Gesamtreformkonzept notwendig

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks - gestützt auf seine Mitglieder, d.h. rund 850.000 Handwerksunternehmen mit über 5 Millionen Beschäftigten - plädiert seit langem für einen Übergang von dem heutigen Soll-Versteuerungssystem hin zur Ist-Versteuerung. Die Liquidität arbeitsintensiver mittelständischer Betriebe würde erkennbar verbessert, da die Umsatzsteuer erst dann an das Finanzamt abgeführt werden müsste, wenn der Auftraggeber seine Rechnung begleicht. Heute nutzen marktbeherrschende Unternehmen häufig die Möglichkeit, Rechnungen erst spät zu

begleichen und gleichwohl die Vorsteuervergütung bei Eingang der Rechnung zu beantragen.

Als ein erster Schritt hin zu einem generellen Ist-Versteueringssystem sollten u.E. die Ist-Versteueringsgrenzen von heute 500.000 Euro in den neuen Bundesländern und 125.000 Euro in den alten Bundesländern sukzessive auf ein bundeseinheitliches Niveau angehoben werden. Wir halten eine Ist-Versteueringsgrenze von rd. 2 Millionen Euro auch aus haushaltspolitischen Aspekten für möglich, wenn gleichzeitig die Ist-Versteuering auch auf der Eingangs-, d.h. der Vorsteuerseite, eingeführt würde. Die Vorsteuer würde mithin auch erst dann erstattet, wenn die Rechnung beglichen wird.

Ein solches Gesamtkonzept scheint aus unserer Sicht finanzpolitisch insbesondere dann verkräftbar, wenn die positiven Folgen für den Fortbestand der Unternehmen einerseits und die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs durch raschere und qualifizierte Prüfmöglichkeiten andererseits mit berücksichtigt werden.

Vor allem aber muss ein solcher Systemwechsel mit einer grundlegenden Vereinfachung des Umsatzsteuerrechts einhergehen. Auf ein Sondersteuerrecht für einzelne Branchen, wie beispielsweise die Steuerschuldumkehr bei bestimmten Bauleistungen nach § 13b UStG oder die Hinweispflichten bei bestimmten Leistungen in Zusammenhang mit Grundstücken aufgrund des sog. Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, sollte dabei ganz verzichtet werden. Denn diese Vorschriften sind wegen ihrer Kompliziertheit in der täglichen Unternehmenspraxis nur schwer handhabbar und führen deshalb bei den betroffenen Unternehmen zu großer Verunsicherung und Frustration. Daneben darf die Wirksamkeit insbesondere der neuen Hinweispflichten bezweifelt werden, da Schwarzarbeit in der Regel dadurch gekennzeichnet ist, dass sie ganz ohne Rechnung abgewickelt wird.

Wir möchten unterstreichen, dass wir uns mit dem Bundesministerium der Finanzen in sehr konstruktiven Gesprächen befinden, die wir ausdrücklich begrüßen. Wir halten es für außerordentlich wichtig, dass diese Gespräche im Vorfeld jeglicher Gesetzgebung stattfinden. Auch die angedachten Planspiele und Machbarkeitsstudien halten wir für den richtigen Weg.

Modell einer generellen Ist-Versteuering mit Cross-Check

a) Ist-Versteuering kann zu „win-win“-Effekt führen

Wir begrüßen die Bereitschaft des Bundesfinanzministeriums, über eine Umstellung des Umsatzsteuersystems von der Soll-Versteuering zu einer generellen Ist-Versteuering nachzudenken. Das vorliegende Modell bildet hierfür eine erste Grundlage.

Eine erweiterte Ist-Versteuering würde den Unternehmen helfen, die heute unter Liquiditätsengpässen aufgrund verspäteter Zahlungen leiden, und ihre Wettbewerbsfähigkeit durch die Eröffnung neuer Handlungsspielräume erheblich steigern. Die daraus resultierende Stärkung der Unternehmensliquidität hätte außerdem zur Folge, dass Schwarzarbeit dem Grunde nach unattraktiv wird. Daneben sind mit einem an den Zahlungszeitpunkt der Rechnung gekoppelten Vorsteuerabzug mehrere grund-

sätzliche Vorteile verbunden: Die Finanzverwaltung erhält verbesserte weil zeitnähere Zugriffs- und Überprüfungsmöglichkeiten, wodurch der Umsatzsteuerbetrug ein Stück weit erschwert wird. Des Weiteren steigt der Anreiz für die Unternehmen, Arbeiten mit eigenem Personal durchzuführen anstatt hierfür Subunternehmen zu beauftragen. Die gleichzeitige Anknüpfung des Rechts zum Vorsteuerabzug an die Zahlung der Rechnung würde darüber hinaus zusätzliche Impulse für einen fristgerechten Ausgleich von Verbindlichkeiten geben und hätte außerdem den Vorteil, dass das Problem der Vorsteuerauszahlung bei Insolvenz des Leistungsempfängers für den Fiskus entfällt.

Insgesamt betrachtet, könnte ein solches System sowohl einen Beitrag zur Eindämmung des Umsatzsteuerbetruges leisten, als auch tendenziell zu höheren Steuereinnahmen und vermehrter Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen führen.

b) Cross-Checks sind in Bezug zu Aufwand und Ertrag unverhältnismäßig

Als zweites Element beinhaltet das Modell ein Kontrollverfahren, den sog. Cross-Check. Unabhängig von einem Systemwechsel bei der Umsatzbesteuerung (also unabhängig von Soll- oder Ist-Versteuerung oder Reverse-Charge) stehen wir einem solchen Cross-Check-Verfahren aus den folgenden Gründen kritisch gegenüber:

Die in dem vorgelegten Modell dargestellte 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 Seite der Unternehmen als auch auf Seite der Verwaltung. Grundsätzlich sind auch wir der Auffassung, dass es eines bestimmten Kontrollmechanismus bedarf, um das reibungslose Funktionieren des Ist-Versteuerungssystems im Hinblick auf die Sicherung des Umsatzsteueraufkommens zu gewährleisten. Ein solcher Kontrollmechanismus 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.

Ganz grundsätzlich sind wir der Auffassung, dass selbst bei Einführung von Cross-Checks Umsatzsteuerbetrug dann nicht unterbunden werden kann, wenn Auftraggeber und Auftragnehmer diesen planmäßig verabreden und entsprechend korrespondierende Einzelmeldungen abgeben.

Ein weiterer Aspekt ist die technische und organisatorische Durchführbarkeit des Cross-Check-Verfahrens. Hinsichtlich der technischen Realisierbarkeit wurde bisher von Seiten des Bundesfinanzministeriums darauf verwiesen, dass diesbezüglich die Ergebnisse einer noch durchzuführenden Machbarkeitsstudie abgewartet werden müssten. Wir gehen davon aus, dass diese Studie auch Aussagen darüber treffen wird, wie die Schaffung der notwendigen technischen Voraussetzungen in den Unternehmen gewährleistet werden soll.

Hinsichtlich der organisatorischen Durchführbarkeit möchten wir auf Folgendes hinweisen: Das Bundesfinanzministerium führt in dem vorliegenden Konzept aus, dass die Funktionsfähigkeit des Cross-Check nur dann gewährleistet ist, wenn eine generelle monatliche Steuererklärungs- und Zahlungspflicht für alle Unternehmer eingeführt wird. Wir sehen dies insofern als problematisch an, als viele insbesondere klei-

ne und mittlere Unternehmen ihre Buchführung durch externe Dienstleister, beispielsweise Steuerberater, erledigen lassen. Bei Einführung einer monatlichen Voranmeldungspflicht bestünde die Möglichkeit einer ausgelagerten Buchführung dagegen 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.

Ein Kontrollsystem zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens muss aus Sicht der Wirtschaft einfach, handhabbar und kostengünstig ausgestaltet sein, sowohl für die Unternehmen als auch für die Finanzverwaltung. Jedes Unternehmen sollte die Anforderungen eines solchen Kontrollsystems unabhängig von seiner jeweiligen technischen Ausstattung erfüllen können. Unseres Erachtens sind Alternativen mit geringerem administrativem Aufwand als dem eines Cross-Check-Verfahrens vorstellbar, wie beispielsweise qualifizierte Prüfverfahren. Es sollte erwogen werden, solche Prüfverfahren einer Machbarkeitsstudie zu unterziehen.

Reverse-Charge-Modell mit "Cross-Check" bringt mehr Probleme als Lösungen

Das vom Bundesministerium der Finanzen vorgelegte Reverse-Charge-Modell mit "Cross-Check" (auch hier sind erweiterte Meldepflichten mit entsprechendem Abgleich durch die Finanzverwaltung vorgesehen) will den missbräuchlichen Vorsteuerabzug dadurch bekämpfen, dass die Umsatzsteuerschuld generell auf den Abnehmer einer Leistung übergeht, wenn dieser selbst Unternehmer ist. Auf diese Weise werden die Pflicht zur Anmeldung und Abführung der Umsatzsteuer einerseits und das Recht zum Vorsteuerabzug andererseits in der Person des Abnehmers zusammengeführt.

Dieses System beinhaltet jedoch auch neue Probleme und Betrugspotenziale. Einerseits muss der leistende Unternehmer bei der Rechnungsstellung unterscheiden, ob es sich bei seinem Abnehmer um einen Unternehmer oder einen Privatkunden handelt. Insofern würden zwei Systeme parallel nebeneinander bestehen, da die Soll-Versteuerung bei Leistungen an Privatpersonen und bei Unterschreiten der Bagatellgrenze weiterhin Anwendung fände. Andererseits werden Privatpersonen versuchen, sich als Unternehmer auszugeben, um so widerrechtlich in den Genuss einer Rechnung ohne Mehrwertsteuer zu gelangen (sog. Metro-Effekt). Darüber hinaus ist das Modell mit erheblichem administrativem Mehraufwand für die Unternehmen verbunden, da Umsätze täglich elektronisch an die Finanzbehörden gemeldet werden müssten. Wir halten es daher für sehr wichtig, anhand eines Planspiels die organisatorischen und rechtlichen Probleme in der Praxis aufzuzeigen. Insbesondere ist bei der Ausgestaltung des Modells von vornherein darauf zu achten, dass ähnliche Probleme wie bei der Verlagerung der Umsatzsteuerschuld auf bestimmte Bauleistungen gemäß § 13b UStG oder bei innergemeinschaftlichen Lieferungen gemäß § 6a UStG, die sich in der Konsequenz immer zulasten der Unternehmen auswirken, von vornherein vermieden werden.

Im Einzelnen möchten wir auf folgende Punkte hinweisen:

a) Verlagerung der Steuerschuld nur auf Unternehmer mit nennenswerten steuerpflichtigen Ausgangsumsätzen

Die Steuerschuld soll dann nicht übergehen, wenn der Leistungsempfänger Kleinunternehmer ist bzw. im Vorjahr ein bestimmter Prozentsatz an steuerpflichtigen Umsätzen nicht überschritten worden ist. Dies ist für den leistenden Unternehmer jedoch nicht erkennbar. Es ist daher wichtig, ein Merkmal einzuführen, das den Auftraggeber eindeutig als berechtigten Unternehmer ausweist. Das Modell sieht diesbezüglich die Einführung einer sog. R-Nummer vor. Diese sollte zeitlich befristet sein und nur erteilt werden, nachdem die Finanzverwaltung die Unternehmereigenschaft im Einzelfall überprüft hat.

b) Technische Abwicklung des Reverse-Charge-Verfahrens

Der leistende Unternehmer soll seinen Sorgfaltspflichten dadurch nachkommen, dass er die R-Nummer seines Auftraggebers elektronisch bei einer zentralen Stelle auf ihre Gültigkeit überprüft. Ist die Überprüfung erfolgreich verlaufen, so schuldet der Leistungserbringer grundsätzlich keine Umsatzsteuer.

Wir weisen darauf hin, dass dieses System nur dann akzeptabel ist, wenn für den leistenden Unternehmer nach Überprüfung der R-Nummer ein absoluter Vertrauensschutz hinsichtlich der Unternehmereigenschaft seines Auftraggebers besteht. Dies muss selbst dann gelten, wenn die R-Nummer im Nachhinein entzogen wird, weil sich herausstellt, dass es sich bei dem Auftraggeber um ein Scheinunternehmen gehandelt hat.

c) Kontrolle der zutreffenden Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens

Die Reverse-Umsätze sollen durch den leistenden Unternehmer täglich einzeln elektronisch an die Finanzverwaltung übermittelt werden (§ 18h Abs. 1 UStG neu). Die tägliche Meldung erzeugt einen enormen zusätzlichen personellen und verwaltungstechnischen Aufwand. Dieser wird insbesondere von kleinen Unternehmen, die nicht über die nötige personelle Ausstattung verfügen, kaum tragbar sein.

Insbesondere wird zu klären sein, ob eine Meldung auch an Tagen ohne Umsatz bzw. an Wochenenden nötig ist.

d) Ausstellung von Rechnungen

Gemäß § 14 b UStG neu soll der leistende Unternehmer verpflichtet sein, bis spätestens zum Ablauf des auf die Ausführung des Umsatzes folgenden Monats eine Rechnung zu erteilen. Die Nichtbeachtung dieser Pflicht ist gemäß § 26 d Abs. 1 Nr. 2 UStG neu bußgeldbewehrt. Im Baubereich wird es nun aber in weiten Teil unmöglich sein, der Verpflichtung zur Abrechnung innerhalb eines derartig kurzen Zeitraumes nachzukommen. Dies gilt insbesondere für sog. Einheitspreisverträge (EP-Verträge). Hier vereinbaren die Vertragsparteien für die geschuldete Bauleistung keinen Pauschalpreis. Vielmehr hat der Unternehmer seine Leistung anhand der vertraglich vereinbarten Einheitspreise nach Aufmaß abzurechnen. Dieses Aufmaß ist

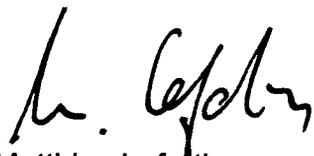
nach Fertigstellung der Arbeiten erst zu ermitteln. Insbesondere bei größeren Bauvorhaben oder aber dann, wenn das Aufmaß nur noch schwer zu ermitteln ist, weil nachfolgende Gewerke den Bau bereits fortgeführt haben, kann es u.U. mehrere Wochen oder sogar Monate dauern, bis die Erstellung einer prüffähigen Schlussrechnung möglich ist. Aber auch bei Abschluss eines Pauschalvertrages ist eine Abrechnung unmittelbar nach Leistungsfertigstellung nicht in jedem Fall möglich. Bedeutsam sind in diesem Zusammenhang die Fälle, in denen der Unternehmer so genannte Nachträge geltend macht. Hierbei handelt es sich um die Vergütung für solche Leistungen, die der Auftraggeber abweichend vom ursprünglichen Vertragsinhalt, bzw. darüber hinausgehend, während der Vertragsabwicklung beim Auftragnehmer in Auftrag gegeben hat. Derartige Leistungen sind vom ursprünglich vereinbarten Pauschalpreis nicht mehr gedeckt. Sie sind i.d.R., ähnlich den Einheitspreisverträgen, nach Aufmaß abzurechnen. Je nach Schwierigkeit der Ermittlung des Aufmaßes kann es daher auch hier zu erheblichen Verzögerungen bei der Rechnungsstellung kommen.

Bei alledem ist zu beachten, dass die eintretenden Verzögerungen vom leistenden Unternehmer i.d.R. nicht verschuldet sind. Vielmehr sind es häufig die tatsächlichen Gegebenheiten auf der Baustelle bzw. teils auch Auseinandersetzungen mit dem Auftraggeber, die dazu führen, dass die Erstellung der Rechnung einen längeren Zeitraum in Anspruch nimmt.

Vorgenannte Ausführungen zeigen, dass jedes Modell und jede Maßnahme ihr Für und Wider hat. Wir sind nicht nur bereit, die Vor- und Nachteile sorgfältig abzuwägen, sondern auch am weiteren Prozess der Fortentwicklung des Umsatzsteuerrechts zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs mitzuwirken.

Wir würden uns insoweit freuen, wenn wir vorgenannte Ausführungen im Rahmen der Anhörung näher erläutern könnten.

Mit freundlichen Grüßen



Matthias Lefarth
Leiter der Abteilung Steuer-
und Finanzpolitik



Simone Draheim
Referentin für Umsatzsteuerrecht