

Bundessteuerberaterkammer, KdÖR, Postfach 02 88 55, 10131 Berlin

Frau  
Vorsitzende des Finanzausschusses  
des Deutschen Bundestages  
Christine Scheel MdB  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Per E-Mail: [finanzausschuss@bundestag.de](mailto:finanzausschuss@bundestag.de)

Geschäftsführung

Haus der Steuerberater  
Neue Promenade 4  
10178 Berlin

Zentrale 030/24 00 87-0  
Durchwahl 030/24 00 87-66  
Telefax 030/24 00 87-99  
E-Mail: [steuerrecht@bstbk.de](mailto:steuerrecht@bstbk.de)  
<http://www.bstbk.de>

5. November 2004  
Mg/We

**Anhörung des Finanzausschusses am 10. November 2004 zu Fragen der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung**

Sehr geehrte Frau Scheel,

wir bedanken uns für die Einladung als Sachverständige für die oben genannte Anhörung. Die Bundessteuerberaterkammer hat sich vor allem mit den Reformmodellen „Reverse-Charge“ und „Generelle Ist-Versteuerung mit Cross-Check“ befasst. Eine Zusammenfassung unserer hierzu verfassten Eingaben ist als Anlage beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen  
in Vertretung  
Bettina Bethge  
Geschäftsführerin

Anlage

**Anlage**

# **Modelle zur Reform der Umsatzbesteuerung**

## **A. Vorbemerkung**

Die Bundessteuerberaterkammer ist, vor allen Dingen auch im Hinblick auf die gesetzestreu- en Mandanten der Steuerberater, daran interessiert, Wege zu finden, den sog. Umsatzsteu- erbetrug wirksam zu bekämpfen. Dieser führt zu Wettbewerbsverzerrungen, die gerade nicht im Interesse der Steuerberater und ihrer Mandanten liegen. Es kommt hinzu, dass nicht er- hobenes Steuersubstrat dazu führt, dass die steuerlichen Belastungen für den Steuerbürger ganz generell erheblich ansteigen.

Ungeachtet dessen stellt sich allerdings die Frage, ob grundlegende Systemwechsel über- haupt geeignet wären, den Umsatzsteuerbetrug wirksam zu bekämpfen. Zweifel hieran sind nicht ganz von der Hand zu weisen. Systemwechsel sind außerdem mit Kosten und Risiken verbunden. Bevor Wirtschaft und Verwaltung mit einem neuen System konfrontiert werden, sollte u. E. eine genaue Problem- und Wirkungsanalyse durchgeführt werden.

## **B. Reverse-Charge-Modell**

Die Bundessteuerberaterkammer hat mit Datum vom 30. Juli 2004 zu den durch das BMF (Gz. IV B 2 – S 7050 – 80/04) versandten Unterlagen Stellung genommen.

In dieser Stellungnahme wurde vor allen Dingen kritisiert, dass ein einheitliches System wie das Umsatzsteuerrecht, hierbei in mehrere Subsysteme aufgegliedert werden soll. Dies wür- de für den leistenden Unternehmer bedeuten, dass er unter Umständen mehrere Umsatz- steuersysteme gleichzeitig anwenden müsste, was jedoch für eine „Massensteuer“, die den täglichen geschäftlichen Verkehr abwickeln soll, nicht regelbar und in der Praxis nicht um- setzbar ist.

Beispielhaft sei hier der Vorschlag genannt, bestimmte Unternehmergruppen von vornherein aus dem Reverse-Charge-Verfahren herauszunehmen, etwa Ärzte, reine Vermietungslei- stungen oder etwa auch die vorgesehenen Ausnahmen für land- und forstwirtschaftliche Be- triebe.

Das Reverse-Charge-System ist u. E. ebenso betrugsanfällig; zu denken ist etwa an Abhol- fälle, in denen jemand unter einer existenten R-Nummer, also einer Legitimation, die ihn als

Reverse-Charge-Unternehmer ausweist, unter der R-Nummer eines anderen Unternehmers auftritt. Hier stellt sich dann sogleich die Frage der Haftung.

### **1. Erhebungsverfahren**

Beim Erhebungssystem im Reverse-Charge-Verfahren ergeben sich erhebliche Probleme dadurch, dass die Beurteilung des Umsatzes bezüglich der umsatzsteuerlichen Vorgaben, des Leistungsortes, der Steuerpflicht/des Steuersatzes bzw. einer möglichen Steuerbefreiung auf den Leistungsempfänger abgewälzt wird. Diese Beurteilungskriterien sind jedoch für den Leistungsempfänger häufig nicht ohne weitere komplizierte Rückfragen zu leisten, so dass hieraus eine zusätzliche Erschwerung bei der Abwicklung des täglichen geschäftlichen Verkehrs resultieren würde.

Die gleichzeitige Entstehung der Steuer mit dem Anspruch auf Vorsteuerabzug zum Zeitpunkt der Rechnungserstellung, wie geplant, führt an den Monatschnittstellen zu zeitlichen Überschneidungen, die eine elektronisch vorgesehene Überprüfung der Finanzverwaltung zwischen der Ausgangs- und der Eingangsrechnung unmöglich machen dürfte.

### **2. Technische Abwicklung des Reverse-Charge-Verfahrens**

Es ist vorgesehen, dass der leistende Unternehmer auf den Übergang der Steuerschuld vertrauen darf, wenn er bei Abwicklung des Umsatzes die **erforderliche Sorgfalt** angewendet hat. Da die Umsatzsteuer im Massenverfahren erhoben wird, ergibt sich unter Umständen erst im Rahmen einer viel später erfolgenden Umsatzsteuersonderprüfung oder Außenprüfung, ob die erforderliche Sorgfalt vorgelegen hat oder nicht. Der leistende Unternehmer ist mithin gut beraten, bereits im Vorhinein hinsichtlich großer Mengen von Rechnungen eine Beweisvorsorge zu schaffen, um den Nachweis der erforderlichen Sorgfalt führen zu können. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass sich eine Vertrauensschutzregelung im Umsatzsteuerrecht, nämlich § 6a Abs. 4 UStG, in der Praxis bisher als absolut untauglich erwiesen hat. Dies steht auch hinsichtlich der jetzt angestrebten Vertrauensschutzregelung zu befürchten.

### **3. Bezug für den nichtunternehmerischen Bereich**

Bezieht der Unternehmer Eingangsumsätze nicht nur für seinen unternehmerischen Bereich,

sondern gleichzeitig für seinen nichtunternehmerischen Bereich, so wäre im Einzelfall eine Abgrenzung und Überprüfung problematisch.

#### **4. Kontrolle der zutreffenden Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens**

Die Kontrolle des Reverse-Charge-Verfahrens würde erheblichen Mehraufwand bei den betroffenen Unternehmern auslösen. Dieses gilt vor allen Dingen für die Meldepflicht, hier ist vorgesehen, dass der Unternehmer spätestens **bis zum Ende eines jeden Tages**, an dem er über einen R-Umsatz eine Rechnung ausgestellt hat, beim Bundesamt für Finanzen gesondert für jeden R-Umsatz nach amtlich vorgeschriebenen Muster eine elektronische Meldung (R-Meldung) abzugeben hat. Hier bitten wir, sich den Fall zur vergegenwärtigen, in denen ein kleineres Handwerksunternehmen, bestehend aus einem Handwerksmeister als Unternehmensinhaber und einem oder zwei Handwerksgesellen, diese Verpflichtungen erfüllen soll.

#### **5. Ausnahme bei Einzelhandelseinkäufen**

Vorgesehen ist die Ausnahme vom Reverse-Charge-System bei Einzelhandelseinkäufen; diese sollen generell nicht unter das Reverse-Charge-Verfahren fallen. Hier werden sich erhebliche Abgrenzungsprobleme stellen, man denke etwa an einen Einkauf in einem großen Baumarkt, der sowohl für den unternehmerischen als auch für den nichtunternehmerischen Bereich erfolgen kann.

#### **6. Sanktionen bei fehlender Pflichterfüllung**

Es ist eine Pönalisierung als Ordnungswidrigkeit z. B. bei einer nicht rechtzeitigen Meldung des R-Umsatzes vorgesehen (Geldbuße bis zu 5.000 Euro). Diese Sanktion ist unhaltbar, da, wie oben dargestellt, insbesondere kleinere Unternehmen hinsichtlich der täglichen Erfüllung dieser Meldepflicht völlig überfordert sein dürften.

### **C. Modell einer generellen Ist-Versteuerung mit Cross-Check**

Die generelle Ist-Versteuerung bietet gegenüber dem System der Sollversteuerung durchaus Vorteile. Das Anknüpfen an den Zahlungszeitpunkt entlastet die Liquidität des leistenden Un-

ternehmers und kann möglicherweise auf der Vorsteuerseite einige Ausfälle verhindern. So könnten die Umsatzsteuerausfälle im Rahmen der Insolvenzen in Deutschland reduziert werden. Die Fallgestaltung des echten Umsatzsteuerbetruges dürften sich dagegen u. E. nur verlagern, nicht jedoch verringern.

## **1. Cross-Check-Verfahren**

Die Einführung einer generellen Ist-Versteuerung soll notwendigerweise voraussetzen, dass zusätzlich ein umfassendes Cross-Check-Verfahren eingeführt wird. Dieser Vorgang setzt zunächst einmal die Speicherung von Millionen an Daten voraus. Das vorgesehene System des Cross-Check kann nur funktionieren, wenn alle Daten völlig gleichförmig aufbereitet und vergleichbar gestaltet werden.

Die Erfahrungen der Steuerberater haben jedoch in der Vergangenheit gezeigt, dass Abstimmungen schwierig sind und zudem einen erheblichen Zeitaufwand aller beteiligten Kreise erfordern. Dies wird z. B. im Rahmen einer Jahresabschlusserstellung oder auch im Rahmen der Abstimmung einer Umsatzsteuer-Jahreserklärung deutlich. Die Einführung eines flächendeckenden Cross-Check-Systems erfordert sowohl von den Unternehmen, den Steuerpflichtigen als auch den Steuerberatern erhebliche – in der Regel unentgeltliche – Mehrarbeit. In der Praxis wird sich zudem das Problem stellen, dass auftretende Differenzen sich gar nicht, oder erst mit – ggf. erheblicher – Verzögerung aufklären lassen, so dass zu befürchten ist, dass das Vorsteuerabzugsrecht des leistungsempfangenden Unternehmers mindestens zeitlich verzögert würde. Der EuGH und ihm folgend der BFH haben in ständiger Rechtsprechung dem Recht auf Vorsteuerabzug eine herausragende Bedeutung im Rahmen des Umsatzsteuersystems der 6. MwSt-Richtlinie eingeräumt. Jedenfalls momentan ist nicht abzusehen, dass ein ausreichendes Funktionieren des generellen Cross-Check-Systems sichergestellt wäre, so dass folglich das Vorsteuerabzugsrecht des leistungsempfangenden Unternehmers nicht in ausreichendem Maße geschützt wäre. Hierbei ist erneut zu unterstreichen, dass die Umsatzsteuer eine Massensteuer ist, die keinerlei beeinträchtigendem Einfluss von außen unterliegen darf.

## **2. Monatsüberschreitungen**

Problematisch gestaltet sich die Monatsüberschreitung. Danach sollen Zahlungen, die an den letzten drei Werktagen des Monats erfolgen, erst im Folgemonat zum Vorsteuerabzug

führen. Auch hier stellt sich die Problematik der Vereinbarkeit mit der 6. EG-Richtlinie unter dem Aspekt des fristgerechten Vorsteuerabzuges. Die resultierende Liquiditätsbelastung der Unternehmen ist vor diesem Hintergrund nicht hinnehmbar.

### **3. Einrichtung einer Zwischenbuchungsebene**

Die notwendig werdende Einrichtung einer Zwischenbuchungsebene stellt zumindest kleinere Unternehmen, die ohnehin schon mit bürokratischen Lasten zu kämpfen haben, vor neue Probleme.

### **4. Fortfall der Dauerfristverlängerung**

Es ist geplant, bei Einführung einer generellen Ist-Versteuerung mit Cross-Check die Dauerfristverlängerung aufzuheben. Wir weisen jedoch darauf hin, dass die Einräumung einer Dauerfristverlängerung den absoluten Regelfall darstellt, lediglich in Ausnahmefällen wird diese nicht in Anspruch genommen. Ihr Wegfall würde vor allem kleinere Unternehmen in der Erledigung ihrer Tagesarbeit belasten. Speziell die Steuerberater stellt dies vor das Problem, die Buchführung für alle Mandanten innerhalb von ca. fünf Tagen zu erstellen, denn die Belege müssen nach Monatsende erst einmal zum Steuerberater gelangen und angesichts der verschärften Rechnungsanforderungen auch in verstärktem Umfang durch ihn kontrolliert werden. Daher regen wir an, dass im Modell der Ist-Versteuerung die Abgabefrist für die Umsatzsteuervoranmeldungen generell auf den übernächsten Monat gelegt werden sollte.

## **D. Fazit**

In den letzten Jahren sind in verstärktem Umfang Rechtsnormen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges in das deutsche Umsatzsteuerrecht aufgenommen worden. Beispielhaft seien hier nur § 25b UStG, also die Umsatzsteuer-Nachschau, sowie § 25d UStG, also die Haftung für nicht abgeführte Umsatzsteuer, genannt. Auch die Verschärfung der erforderlichen Rechnungsangaben in § 14 UStG dürfte u. a. dazu dienen, den Umsatzsteuerbetrug zu bekämpfen. Gleiches gilt für § 13c UStG – Haftung bei Abtretung, Verpfändung und Pfändung von Forderungen – sowie § 13d UStG – Haftung bei Änderung der Bemessungsgrundlage –.

Diese kurze und bei weitem nicht vollständige Zusammenschau der Gesetzesänderungen zeigt u. E., dass gesetzliche Mittel zur Verfügung stehen, bei deren konsequenter Anwendung der Umsatzsteuerbetrug wirksam bekämpft werden könnte.

Es stellt sich folglich die Frage, ob die angenommenen Vorteile eines Systemwechsels die oben beschriebenen Probleme beider Modelle aufwiegen. Aus unserer Sicht wäre es vorzuziehen, die vorhandenen Instrumentarien, die das Umsatzsteuergesetz bereits jetzt vorsieht, effektiv einzusetzen. Gerade in der aktuellen wirtschaftlichen Situation sollte alles vermieden werden, was das äußerst störanfällige Umsatzsteuersystem weiter beeinträchtigen könnte, ohne dass gewährleistet ist, dass die Änderungen auch tatsächlich zum Erfolg führen werden.