

ifo Institut

für Wirtschaftsforschung

FORSCHUNGSBEREICH ÖFFENTLICHER SEKTOR

Andrea Gebauer; Rüdiger Parsche

**Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung zu Fragen
der Umsatzsteuerbekämpfung**

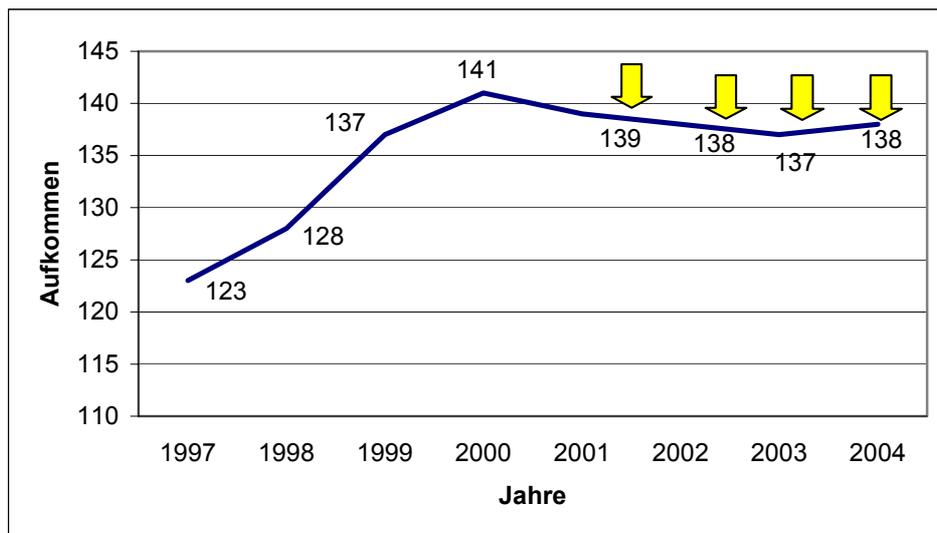
Öffentliche Anhörung vor dem Finanzausschuss des
Deutschen Bundestages am 10. November 2004

München, 5. November 2004

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung zu Fragen der Umsatzsteuerbekämpfung

1. Allgemeine Bemerkungen

Mit einem Anteil von ca. 25 % an den gesamten Staatseinnahmen zählen die Steuern vom Umsatz (im Folgenden mit Mehrwertsteuer bezeichnet) zu den aufkommenstärksten Steuern in Deutschland und besitzen damit eine tragende Rolle im Steuersystem. Daher sorgen geringe Zuwächse oder gar Aufkommenseinbrüche, wie sie seit 2001 zu beobachten sind, für beträchtlichen Wirbel. Diese Entwicklung war auch deshalb zunächst völlig unverständlich, da sich das Steueraufkommen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abzukoppeln schien, indem diese weiter stieg oder zumindest weitgehend konstant blieb, während die Steuereinnahmen abnahmen.



Nachdem verschiedene nahe liegende Erklärungen (wie strukturelle Veränderungen der Bemessungsgrundlage, gestiegene Insolvenzausfälle und Änderungen der Rechtsprechungen) die enormen Ausfälle nicht erklären konnten, ließen sich die vorhandenen Ausfälle nur durch sprunghaft angestiegene Hinterziehungs- bzw. Betrugstätigkeiten erklären. Dies war umso bitterer, da die Mehrwertsteuer wegen des sich „selbst regulierenden Systems“ lange Zeit als eine relativ hinterziehungssichere Steuer mit prinzipiell guten Kontrollmöglichkeiten galt. Jedoch scheint das gegenwärtige deutsche Mehrwertsteuersystem erhebliche Schwachstellen (insb. bei der Vorsteuererstattung) aufzuweisen, die Mehrwertsteuerbetrugereien zu begünstigen und zudem v.a. bei Insolvenzen zu erheblichen Ausfällen zu führen. Neben seit langem „üblichen“ Betrugsarten,

wie unrechtmäßige Erstattungen aufgrund von Scheinrechnungen oder Käufe ohne Rechnung, sorgt in den letzten Jahren eine durch den steuerfreien innergemeinschaftlichen Handel begünstigte, neuartige Betrugsform, die so genannten Karussellgeschäfte, für zusätzliche Steuerausfälle in Milliardenhöhe. Begünstigt werden solche Betrügereien auch durch die oft mangelhafte Behördenzusammenarbeit, unzureichende technische Ausstattung und die durchaus nicht unbeträchtlichen Kontrollkosten. Diese führen im Endeffekt dazu, dass tatsächlich nur relativ wenige Kontrollen durchgeführt werden und das auch das Mehrwertsteuersystem weitgehend auf Compliance (also freiwilliger Befolgung beruht). Verstärkt wird dies noch dadurch, dass die Steuerpflichtigen heutzutage zur Berechnung der Steuerschuld lediglich ihre Gesamtumsätze (differenziert nach Steuersätzen) angeben müssen, nicht jedoch differenziert nach einzelnen Geschäftspartnern. Auf diese Weise können wirkungsvolle Kontrollen derzeit lediglich vor Ort vorgenommen werden.

2. Systemdiskussion

Als Folge der enormen Steuerausfälle wird über eine Modifizierung des Mehrwertsteuersystems nachgedacht, welche vor allem durch das so genannte Mittler-Modell, ein Reverse-Charge-Modell oder einen Übergang zur Istbesteuerung (mit Cross-Check) erfolgen könnte. Bei den ersten beiden genannten Modellen werden Umsatzsteuerzahlungen in der Kette der zum Vorsteuerabzug berechtigten Unternehmen ausgeschlossen, indem im zwischenunternehmerischen Bereich mit Vorsteuerabzugsberechtigung eine Vorstufenbefreiung eingeführt wird bzw. sich die Steuerschuld bei Warenlieferungen sowie Dienstleistungen in der Unternehmenskette grundsätzlich auf den Leistungsempfänger verlagert, bei dem sich somit Vorsteuerabzug und Steuerschuld aus einem Umsatz durch Saldierung aufheben. Als Identifikationsmerkmal zur Teilnahme an den Verfahren sollen die zum Vorsteuerabzug berechtigten Unternehmer eine spezielle (online abfragbare) Identifikations-und-Berechtigungsnummer erhalten. Bei einem Übergang zur Istbesteuerung (mit Cross-Check) hingegen würde eine Veränderung dergestalt vorgenommen, indem künftig eine Besteuerung nach vereinnahmten Entgelten erfolgen würde statt wie bisher nach vereinbarten.

Gerade die ersten beiden genannten Modelle könnten jedoch bei nicht ausreichenden Kontrollmechanismen ungeahnte Missbrauchsmöglichkeiten eröffnen, falls beispielsweise immer mehr private Lebensführung als betriebliche Ausgabe deklariert wird (unversteuerter Endverbrauch, „Ameisenkriminalität“). Neben weiteren Einmaleffekten (wie z.B. Ausfälle durch Wegfall der Sondervorauszahlung bei Dauerfristverlängerung) müssen darüber hinaus erhöhte Kontroll- und Verwaltungskosten (v.a. durch die not-

wendige technische und personelle Ausstattung) berücksichtigt werden. Daher ist es nicht offenkundig, ob die resultierenden positiven fiskalischen Wirkungen die negativen überkompensieren. Entscheidend wird dies von der effektiven Gestaltung der Kontrollmechanismen abhängen. Dabei wird insb. dem so genannten Cross-Check¹, mit dem ein automatisierter Abgleich von Ausgangsleistungen auf Seiten des leistenden Unternehmers mit den Eingangsleistungen des Leistungsempfängers erfolgen soll, große Bedeutung zukommen. Neben den enormen Kosten auf Verwaltungsseite wird es bei allen Modellen auch auf der Unternehmensseite zu Mehraufwand kommen, da zusätzliche Meldepflichten zu erfüllen sind. Daneben sind europarechtliche Probleme zu beachten

Aufgrund dieser Problem kam das ifo Institut 2002 in einem Gutachten², welches neben den Ursachen für die ungewöhnliche Steuerentwicklung im Jahr 2001 auch die finanziellen Auswirkungen einer Umsetzung des Mittler-Modells bzw. eines Reverse-Charge-Modells untersuchte, zu dem Ergebnis, dass vor einem radikalen Systemwechsel mit ungeahnten finanziellen Folgen zunächst das bestehende System (insb. durch konsequentere Kontrollen) verbessert werden sollte.

Speziell zum Reverse-Charge-Modell:

Dass eine Einführung des Reverse-Charge-Systems in Teilbereichen durchaus zu positiven Effekten führen kann, ist derzeit scheinbar in Österreich festzustellen, wo es im November letzten Jahres für den Bausektor eingeführt wurde. Seitdem ist das Umsatzaufkommen doppelt so stark gestiegen, wie es eigentlich aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung zu erwarten gewesen wäre. Dabei ist allerdings zu beachten, dass ein Teil dieses Mehrergebnisses auch auf den verstärkten Einsatz zusätzlicher Prüfgruppen (u.a. für Finanzprüfungen) zurückzuführen ist. Letztendlich wird in diesem Jahr jedoch als Folge des Reverse-Charge-Systems mit gut einem Prozent Umsatzaufkommen (d.h. rund 200 Mio. €) gerechnet.

Häufig wird ein Übergang auf die Ist-Besteuerung als Lösung genannt. Eine Ist-Besteuerung allein bringt jedoch keine wesentlichen Vorteile gegenüber dem derzeitigen System. Bei der Ist-Besteuerung wäre das Recht auf Vorsteuerabzug der Zeitpunkt, an dem erstmalig die Zahlung erfolgt. Das Recht auf Vorsteuerabzug ist aber grundsätz-

¹ Die technische Machbarkeit des so genannten Cross-check wird derzeit in einem Planspiel geprüft.

² Vgl. ifo Forschungsbericht Nr. 13/2002, *Entwicklung des Umsatzaufkommens und finanzielle Auswirkungen neuerer Modelle bei der Umsatzbesteuerung*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.

lich unabhängig von dieser Zahlung. Es gibt keine Nachweispflichten an denjenigen, der einen Vorsteuerabzug geltend machen möchte, dass eine Zahlung erfolgt ist. Erst in der Kombination mit einem Cross-Check kann die Ist-Besteuerung den Betrug bekämpfen. Damit ist aber ein Verwaltungsaufwand verbunden, der in großem Umfang Ressourcen bindet.

Aus ifo Sicht wäre eine Ist-Besteuerung und Kopplung der Mehrwertsteuererstattung an den Leistungsempfänger mit der Abführung der Steuer eigentlich das wirkungsvollste Mittel zur Betrugsbekämpfung, da in diesem Fall wohl auch die Unternehmen größere Sorgfalt bei der Wahl ihrer Geschäftspartner walten ließen¹. Allerdings ist hiermit ebenfalls ein erheblicher Verwaltungsaufwand verbunden.

3. ifo Ansatz zur Berechnung der Ausfälle infolge von Umsatzsteuerbetrug

Zur Abschätzung der infolge von Betrügereien entstehenden Ausfälle im Rahmen der Mehrwertsteuer hat das ifo Institut einen Ansatz entwickelt, anhand dessen das modellmäßig errechnete theoretische Mehrwertsteueraufkommen mit dem kassenmäßigen Mehrwertsteueraufkommen (VGR-mäßig abgegrenzt) verglichen und letztendlich die Steuerhinterziehungsquote ermittelt werden kann. Ein wesentlicher Grund für das signifikante Defizit des Mehrwertsteueraufkommens gegenüber dem vom ifo Institut aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelten Soll scheint die unredliche Ausnutzung von Schwachstellen im gegenwärtigen Mehrwertsteuersystem (insb. bei der Vorsteuererstattung) zu sein.

Die aktualisierten ifo Berechnungen der Steuerhinterziehungsquote für die Jahre 2001 und 2002 ergeben weiterhin kein positives Bild in Bezug auf die Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens und die Steuerhinterziehung in diesem Bereich. So liegt die Steuerhinterziehungsquote für das Jahr 2001 unter Zugrundelegung der neusten VGR-Zahlen bei 10 % und bleibt im Jahr 2002 weiterhin auf diesem Niveau (vgl. Tabelle 1). Während jedoch im Jahr 2001 die Bemessungsgrundlage gegenüber dem Vorjahr noch deutlich (um ca. 37 Mrd. €) gestiegen ist und somit die Ursache für den Einbruch der tatsächlichen Steuereinnahmen sehr kontrovers diskutiert wurde, ergab sich für 2002 gegenüber dem Vorjahr eine weitgehende Stagnation der Bemessungsgrundlage, weshalb zumindest ein kleiner Teil des weiteren Rückgangs des tatsächlichen Steueraufkommens erklärbar wird.

¹ Vgl. ifo Schnelldienst Nr. 2/2004.

Auch 2003 ergibt sich für die Hinterziehungsquote ein Wert von gut 10%, während für 2004 die Quote auf etwa 10 einhalb Prozent geschätzt wird. Zu diesem letzten Wert ist zu sagen, dass er auf Schätzungen für die volkswirtschaftlichen Komponenten und das Umsatzsteueraufkommen (Quelle: Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute Herbst 2004 sowie AK-Steuerschätzungen Herbst 2004) beruht.

Tabelle 1: Quantifizierung des Mehrwertsteueraufkommens in Deutschland (in Mrd. Euro)

Jahr	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004²
Theoretisches MwSt-Aufkommen (VGR)	132	139,1	147,5	152,1	155,0	152,8	1533	154,8
Ist-Aufkommen (VGR)	122,7	129,3	138	140,3	139,2	137,1	137,6	138,5
Steuerhinterziehungsquote	7 %	7 %	6 % ¹	7 %	10 %	10 %	10 %	rd. 10,5
<p>¹ Der Rückgang der Steuerhinterziehungsquote in 1999 lässt sich durch eine Unterschätzung der Mehreinnahmen im Rahmen von Steuerrechtsänderungen bei der Bemessungsgrundlage (Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002) erklären.</p> <p>² Die für 2004 angegebenen Werte basieren in großen Teilen auf Schätzungen, da noch kein endgültiges statistisches Datenmaterial verfügbar war.</p>								

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Angesichts dieser Ergebnisse scheinen sämtliche Versuche, das Steueraufkommen v.a. durch Maßnahmen zur Eindämmung des Betruges zu stabilisieren, bisher nur beschränkten Erfolg gezeigt zu haben.

Legt man eine „normale“ Hinterziehung, die zu einem großen Teil schattenwirtschaftliche Aktivitäten beinhaltet, als Basiseffekt mit einer Quote von 7 % zugrunde, so entfallen im Jahr 2001 hierauf ca. 10,5 Mrd. € und auf die so genannten Karussellgeschäfte, welche wohl den extremen Anstieg der Steuerhinterziehungsquote im Jahr 2001 von 7 auf 10 % zu verantworten haben, ca. 4,5 Mrd. €. Dass es sich bei diesen Ausfällen durch Karussellgeschäfte um Ausfälle handelt, die in jedem Fall vermieden werden sollten,

steht außer Frage. Die Ergreifung geeigneter, bundeseinheitlicher Maßnahmen erscheint auch deshalb umso dringlicher, da die Berechnungen für 2002 sowie 2003 und die Schätzungen für 2004 ähnlich hohe Ausfälle (rd. 4,5 Mrd. €) durch Karussellgeschäfte ergeben bzw. befürchten lassen. Daneben treten noch die weitgehend "normalen" Steuerausfälle im Mehrwertsteuerbereich von rd. 10 Mrd. € in den letzten Jahren auf.

Selbstverständlich sind diese Berechnungen und hier insbesondere für 2004 als eine Abschätzung zu verstehen, die sich an bestimmten volkswirtschaftlichen Eckwerten orientiert. Sie ist mit einiger Unsicherheit behaftet. Beispielsweise schlagen sich statistische Ungenauigkeiten nieder. Auch ist keine Unterscheidung von tatsächlicher Steuerhinterziehung und Steuerumgehung möglich. Darüber hinaus sind die ermittelten Steuerausfälle nicht per se mit potentiellen Mehreinnahmen gleichzusetzen, sondern sollen vielmehr auf das bestehende Problem aufmerksam machen und die Entwicklung im Zeitverlauf darstellen. Tatsächliche Mehreinnahmen hängen entscheidend vielmehr von einer erfolgreichen Umsetzung der geplanten zusätzlichen Kontrolltätigkeiten, der Eintreibbarkeit der ermittelten Schadenssummen und den durch die geplanten Maßnahmen anfallenden Verwaltungskosten ab.

4.Cross-Check

Im Rahmen einer effizienten Kontrolle wird dem geplanten Cross-Check eine große Bedeutung zukommen. Mit Hilfe der in diesem Zusammenhang geplanten zusätzlichen Melde- und Aufzeichnungspflichten soll die Steuerverwaltung in die Lage versetzt werden, die Rechtmäßigkeit der durchgeführten Transaktionen zu überprüfen und insbesondere einen un versteuerten Letztverbrauch erkennen sowie die entsprechenden Steuern nacherheben zu können. Angesichts der Masse der Daten erscheint jedoch nur ein flächendeckender Computer gestützter Abgleich der Daten, d.h. ein so genannter Cross-Check, Erfolg versprechend sein. Um den Kontrollaufwand auf Seiten der Verwaltung beherrschbar zu machen, setzt der Cross-Check wohl allerdings voraus, dass sowohl sämtliche Ausgangsumsätze als auch sämtliche Eingangsumsätze differenziert nach Umsatzsteuer-Identifikationsnummern des Leistungsempfängers bzw. Leistenden aufgezeichnet und an die Steuerverwaltung elektronisch gemeldet werden. Dies bedeutet, dass den Unternehmen ein enormer zusätzlicher Mehraufwand entstünde und dass sie, um dieser Anforderung gerecht werden zu können, technisch adäquat ausgerüstet sein müssen. Dem gegenüber entsteht auf Seiten der Verwaltung neben der notwendigen technischen Aufrüstung ein zusätzlicher Personalbedarf zur Abklärung der mit Sicherheit nicht unerheblichen aufgedeckten Differenzen.

Zwar erscheinen gewisse Mehrbelastungen zu Lasten der Wirtschaft aufgrund des gegenwärtig durch Umsatzsteuerbetrug entstehenden enormen finanziellen Schadens durchaus gerechtfertigt, doch muss bei der konkreten Umsetzung darauf geachtet werden, dass es nicht zu völlig unverhältnismäßigen Kosten sowie zu übermäßigen Störungen des Geschäftsablaufs kommt. Daher erscheint eine Priorisierung auf wahrscheinliche Risikofälle bzw. eine Prüfung, ob denn wirklich vollständige elektronische Einzelmeldungen von Nöten sind oder ob nicht auch bestimmte Zusammenfassungen ausreichen geboten. Auch sollten vor der Realisierung eines Systems mit Cross-Check auf jeden Fall alle Möglichkeiten zur Ermittlung von Risikoprofilen und daraus resultierenden erfolgreichen Prüfungen ausgeschöpft werden.

5. Weitere geeignete Maßnahmen zur Erfolgskontrolle

Die einzuleitenden Schritte zur Betrugsbekämpfung sollten das System nicht weiter verkomplizieren und nicht nur an den Symptomen kurieren, sondern wirklich die Ursachen beseitigen. Wenn man den Aufwand mit der zusätzlichen Kontrolle durch ein Cross-Check-System nicht will, dann sind zumindest verstärkt Sonderprüfungen durchzuführen und damit das notwendige Personal bereit zu stellen. Auch ist es notwendig, in Deutschland länderübergreifende Kooperationen vorzunehmen, Zusätzlich ist eine Einschränkung der Optionsmöglichkeiten oder eine Präzisierung des Vorsteuerabzugs denkbar, um die gegenwärtigen enormen Betrugsmöglichkeiten einzudämmen. Zudem ist eine zentrale Stelle erforderlich (siehe nächsten Punkt).

6. Vorteile einer zentralen Bundes-Umsatzsteuerverwaltung

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung der kriminellen Umsatzsteuerkarussellgeschäfte dürfte es sinnvoll sein, einen zentralen Datenpool mit Zugriffsmöglichkeiten der einzelnen Finanzämter zu schaffen und den Ausbau des Bundesamtes für Finanzen mit Kompetenzerweiterung in Richtung Zentralisierung der Fahndungstätigkeiten sowie Risikoanalysen voran zu treiben. Zudem sollte die Zusammenarbeit der europäischen Finanzverwaltungen verstärkt und auch die bei Olaf und den zuständigen Stellen der EU-Kommission vorliegenden Spezialkenntnisse genutzt werden. Auch deshalb dürfte eine Straffung und Zentralisierung der Fahndungskompetenz in Deutschland erforderlich sein.

Bei all diesen Punkten könnte allerdings der in Deutschland bestehende Datenschutz Probleme bereiten. In vielen europäischen Ländern hat der Datenschutz nicht diesen

Stellenwert wie in Deutschland, so dass dort sowohl Datenaustausch als auch Risikoanalysen und bestimmte Fahndungsmöglichkeiten leichter sind als in Deutschland.

7 Fazit

Aufgrund des enormen Mehreinnahmepotentials erscheinen Maßnahmen zur Eindämmung des Mehrwertsteuerbetrugs absolut geboten. Schließlich gibt es keinen plausiblen Grund, warum Betrüger von existierenden Schwachstellen des Systems profitieren sollten. Daher muss es Ziel einer möglichen Systemreform sein, die Mehrwertsteuer effizienter vor Missbrauch zu schützen und das Aufkommen durch Vermeidung von Steuerausfällen und insbesondere von Karussellbetrug zu erhöhen. Fraglich ist jedoch nach wie vor, wie das Mehrwertsteuerrecht ausgestaltet sein soll, damit es tatsächlich hinterziehungsresistenter ist als das gegenwärtige. Auch muss darauf geachtet werden, dass die einzuleitenden Schritte das System nicht weiter verkomplizieren und nicht nur an den Symptomen kurieren, sondern wirklich die Ursachen beseitigen. Aus ifo Sicht wäre eine Kopplung der Mehrwertsteuererstattung an den Leistungsempfänger mit der Abführung der Steuer eigentlich das wirkungsvollste Mittel zur Betrugsbekämpfung, da in diesem Fall wohl auch die Unternehmen größere Sorgfalt bei der Wahl ihrer Geschäftspartner walten ließen. Wenn man dies jedoch nicht will, und angesichts des Kontroll- und Verwaltungsaufwands kann dies auch verstanden werden, dann sind zumindest verstärkt Sonderprüfungen durchzuführen. Weiterhin ist es notwendig, länderübergreifende Kooperationen vorzunehmen, einen Datenpool mit Zugriffsmöglichkeiten der Finanzämter zu schaffen und den Ausbau des Bundesamtes für Finanzen mit Kompetenzerweiterung in Richtung Zentralisierung der Fahndungstätigkeiten sowie Risikoanalysen voran zu treiben. Zusätzlich ist eine Einschränkung der Optionsmöglichkeiten oder eine Präzisierung des Vorsteuerabzugs denkbar, um die gegenwärtigen enormen Betrugsmöglichkeiten einzudämmen.

Wenn dies alles nichts nützen sollte, dürfte man um Anpassungen zur Ist-Besteuerung und zusätzliche Kontrollmöglichkeiten wie einen Cross-Check nicht herum kommen. Ein 100%ig sicheres Steuersystem wird es jedoch wohl nie geben, denn solange sich durch Betrügereien Geld verdienen lässt, wird sich immer eine geeignete Lücke im System finden. Außerdem muss eine europäische Lösung der Probleme gefunden werden, denn eine deutsche Insellösung erscheint weder umsetzbar noch sinnvoll. Vielmehr ist gerade zur Eindämmung der Karussellgeschäfte eine innergemeinschaftliche Zusammenarbeit der europäischen Finanzverwaltungen erforderlich. Auch deshalb dürfte eine Straffung und Zentralisierung der Fahndungskompetenz in Deutschland erforderlich

sein. Zudem sind in diesem Zusammenhang die bei Olaf und den zuständigen Stellen der EU-Kommission vorhandenen Kenntnisse und Netzwerke verstärkt zu nutzen.