

**RD Klaus Herrmann**

Ferdinand-Sauerbruch-Straße 17  
56073 Koblenz

1.

Herrn  
Dr. Volker Wissing, MdB  
Vorsitzender des Finanzausschusses  
des Deutschen Bundestages  
Platz der Republik 1

**Aktenzeichen: S 1610 - St 43**  
(Bei Antwortschreiben bitte angeben)

Zimmer: 1120  
Telefon: (0261) 4932-36656

Datum: 07.02.2010

11011 Berlin

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
"Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher EU – Vorgaben sowie zur  
Änderung steuerlicher Vorschriften" , BT - Drucksache 17/506 -**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich bedanke mich für die Einladung zu der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf auf Drucksache 17/506 am 09.02.2010 und bedaure, dass mir wegen meiner derzeitigen beruflichen Inanspruchnahme als Leiter des Referates Steuerfahndung und Strafsachen bei der Oberfinanzdirektion Koblenz aufgrund der aktuellen Entwicklung (Stichwort: Bankdaten) eine persönliche Teilnahme an der Anhörung nicht möglich ist. Ich möchte aber die Gelegenheit zu einer schriftlichen Stellungnahme nutzen. In meinen Zuständigkeitsbereich fällt auch die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung, mit der ich bereits in meiner vorigen Tätigkeit als Leiter einer Steuerfahndungsstelle langjährig befasst war. Entsprechend meiner beruflichen Erfahrung begrenze ist meine Stellungnahme auf die vorgesehenen **umsatzsteuerlichen Änderungen** bzw. auf einen vom mir darüber hinaus gesehenen Änderungsbedarf.

**1. Änderung des § 13b UStG (Art. 5 Nr. 3 des Gesetzentwurfs)**

1.1. Den im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen zur **Vereinheitlichung des Entstehungszeitpunktes der Umsatzsteuer** (Art. 5 Nr. 3) ist zuzustimmen, weil damit eine EU-einheitliche Regelung geschaffen wird, die eine grenzüberschreitende Kontrolle dieser Umsätze erleichtert. Zeitliche Verschiebungen des Steuerentstehungszeitpunktes je nach Mitgliedsstaat wären kontraproduktiv.

**Öffnungszeiten:**

Mo. bis Do.: 8:30 - 16:00 Uhr  
Fr.: 8:30 - 13:00 Uhr



**Zentrale Kommunikation:**

Telefon: (0261) 4932-0  
Telefax: (0261) 4932-36740  
E-Mail: Poststelle@ofd-ko.fin-rlp.de  
[www.oberfinanzdirektion-koblenz.de](http://www.oberfinanzdirektion-koblenz.de)

- 1.2. In der Praxis dringend erforderlich ist jedoch eine Aufnahme des **Handels mit Emissionszertifikaten (CO<sup>2</sup> – Verschmutzungsrechten)** in den Katalog der Tatbestände des § 13b Abs. 2 UStG-E, damit auch in diesen Fällen ein Übergang der Steuerschuldnerschaft gem. § 13b Abs. 5 UStG-E auf den Erwerber stattfindet. Der bisherige Entwurf sieht das nicht vor.

Der Handel mit Emissionszertifikaten ist als neues Umsatzsteuerbetrugsfeld seit Mitte 2009 über uns hereingebrochen, das sich in kürzester Zeit explosionsartig verbreitet und im In- und Ausland erhebliche Steuerschäden verursacht. Kennzeichnend sind die verhältnismäßig schlichte Begehungsweise, die auch schon aus anderen Umsatzsteuerbetrugsfeldern bekannt ist sowie das arbeitsteilig organisierte Vorgehen krimineller Täter. Die Umsatzsteuer ist ins Visier von Tätergruppen der organisierten Kriminalität geraten, die multinational operieren und Schwachstellen einzelner EU-Staaten systematisch ausnutzen. Hierbei dürfte es eine Rolle spielen, dass andere EU-Staaten das Problem etwas früher erkannt haben und durch kurzfristige Gesetzesänderungen – zum Teil ohne europarechtliche Grundlage - das Risiko der Entstehung von Steuerschäden für ihr Land minimiert haben. Das führt zu einer Erhöhung des Steuerausfall – Risikos für andere Staaten, die bisher noch nicht gesetzgeberisch reagiert haben.

Das eigentliche Problem ist jedoch nicht der Steuerausfall, selbst wenn sich dieser monatlich in einem zweistelligen Millionenbereich bewegen dürfte. Das Risiko wird durch eine Gesetzesänderung der vorgeschlagenen Art früher oder später beseitigt werden. Das eigentliche Problem besteht darin, dass sich kriminelle Strukturen etablieren, die weitere Gesetzeslücken und Schwachstellen aufspüren und ausnutzen werden, wenn das gegenwärtige Betrugsfeld beseitigt sein wird. Je länger die gesetzgeberische Reaktion ausbleibt, desto mehr verfestigen sich die kriminelle Strukturen. Der Beleg für diese These findet sich im Umsatzsteuerbetrug beim Handel mit Mobiltelefonen, der seit vielen Jahren existiert und ausschließlich mit administrativen und strafprozessualen Mitteln bekämpft wird. Es gibt starke Indizien dafür, dass die dortigen Strukturen (bekannte Scheinfirmer, Bankverbindungen, Kommunikationsverbindungen) eingesetzt werden im aktuellen Umsatzsteuerbetrug mit Emissionsrechten. Kriminell operierende Personen setzen aus anderen Betrugsfelder vorhandene Strukturen systematisch und organisiert ein für neue Betrugsfelder. Das wird umso leichter, je mehr wir die Verfestigung dieser Strukturen zulassen.

Aus diesem Grund sollte der Handel mit Emissionsrechten kurzfristig in den Katalog des § 13b Abs. 2 UStG - E aufgenommen werden.

- 1.3. Dasselbe gilt für den **Handel mit Schrott und Almetallen**, wenn auch aus anderen Gründen. Schrott und Almetalle wurden herkömmlich als Abfall angesehen, der im Rechnungswesen nicht erfasst wurde. Seine Bedeutung als Rohstoff und werthaltiger Wirtschaftsfaktor wurde jedoch in den letzten Jahren zunehmend bewusst, ohne dass sich an der buchhalterischen Erfassung etwas geändert hätte. Das bedeutet, dass es für Betriebe mit hohem Anfall von werthaltigen Metallabfälle aus der Produktion leicht gemacht wurde, ihren Schrott und Almetalle unkontrolliert schwarz zu verkaufen. Nicht alle Betriebe konnten dieser Verlockung widerstehen. Es haben sich in der Praxis ganze Systeme entwickelt, die ausschließlich dem Zweck dienen, die Herkunft des Schrotts bei der

Einschleusung von schwarz verkauftem Schrott in den regulären Wirtschaftskreislauf zu verschleiern. Wegen der Massenhaftigkeit des Phänomens ist es trotz verstärkter Anstrengungen der Prüfungsdienste nicht möglich, mehr als nur einen kleinen Teil des schwarz verkauften Schrotts einer korrekten Versteuerung zuzuführen. Nach internen Berechnungen in Rheinland-Pfalz dürfte der bundesweite Steuerschaden oberhalb von zwei Milliarden Euro liegen.

Bei der steuerlichen Prüfung dieser Vorgänge werden häufig auch die Schrottgroßhändler in Anspruch genommen, die damit de facto für die Steuer des originären Schrotteinlieferers herangezogen werden. Die Umsatzsteuer wird damit für sie Kostenfaktor, wodurch sie in einen Wettbewerbsnachteil gegenüber der internationalen Konkurrenz geraten, in deren Ländern der Handel mit Schrott teilweise von der Umsatzsteuer befreit ist.

Eine einfache Lösung dieses Problems besteht in der Verlagerung der Steuerschuldnerschaft für Umsätze mit Schrott und Altmetallen auf die Ankäufer des Schrotts und der Altmetalle, also in der Aufnahme dieser Umsätze in den Katalog des § 13b Abs. 2 UStG-E.

Das käme auch den Bedürfnissen der Wirtschaft entgegen, die schon verschiedentlich ähnliches gefordert hat. Es gab in Rheinland-Pfalz Schrottgroßhändler, die auf freiwilliger Basis (und damit ohne rechtliche Grundlage) mit der Finanzverwaltung ein Verfahren vereinbart haben, das wirtschaftlich dem Übergang der Steuerschuldnerschaft auf den Großhändler entsprochen hat. Die Schaffung einer Rechtsgrundlage dafür sowie die Ausdehnung auf alle Schrottgroßhändler würde Rechtssicherheit für alle und Verstärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Schrottgroßhandels mit sich bringen.

- 1.4. Schließlich muss auch die **Gebäudereinigung durch Subunternehmer** in den Katalog des § 13b Abs. 2 UStG-E aufgenommen werden. Es haben sich auch hier Strukturen entwickelt, bei denen kleine und kleinste Reinigungsunternehmen als Subunternehmer in ihren Rechnungen Umsatzsteuer ausweisen, die vom Rechnungsempfänger als Vorsteuer abgezogen werden kann, ohne dass die Rechnungsaussteller diese Umsatzsteuer ans Finanzamt abgeführt haben. In der Summe dürfte der so entstandene Steuerausfall wegen der Verbreitung des Phänomens beträchtlich sein. Diese Unternehmen sind nicht lange am Markt, so dass eine Verfolgung oder Vollstreckung wenig aussichtsreich ist.

Eine Aufnahme dieser Leistungen in den Katalog des § 13b Abs. 2 UStG – E würde das Steuerausfallrisiko minimieren. Es kann nicht verkannt werden, dass es möglicherweise ein Abgrenzungsproblem zwischen den Reinigungsleistungen, die von dieser Gesetzesänderungen betroffen sein sollen, zu anderen ähnlichen Leistungen geben wird. Bei dieser Abgrenzung sollte jedoch nicht zu bürokratisch vorgegangen werden, damit nicht für Teilbereiche der Leistungen neue Schlupflöcher eröffnet werden. Ein negatives Beispiel kann hier die Abgrenzungskasuistik für Bauleistungen nach § 13b Abs. 4 UStG sein, bei der beispielsweise die Verlagerung der Steuerschuldnerschaft für die Errichtung eines Zaunes um ein Grundstück davon abhängig macht, ob auf dem Grundstück ein Haus steht oder nicht.

Entscheidend ist eine einfach zu handhabende Regelung, die sich nicht auf Zweifelsfälle und Sonderfälle kapriziert. Im Zweifel sollte eine Verlagerung der Steuerschuld stattfin-

den. Letztlich ist es gleichgültig, wer die Steuer bezahlt – solange sie nur überhaupt gezahlt wird.

## 2. Änderung des § 18a UStG (Art. 5 Nr. 8 des Gesetzentwurfes)

Die Informationen aus Umsatzsteuer - Voranmeldung (§ 18 UStG) und Zusammenfassender Meldung (ZM, § 18a UStG) sind für die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung unerlässlich notwendig. Je früher diese Informationen zur Verfügung stehen, desto eher kann gegen betrügerische Abläufe eingeschritten und das Steuerausfallrisiko minimiert werden.

Der Weg, den das frühere Steuermisbrauchsbekämpfungsgesetz für die Abgabepflicht der Umsatzsteuervoranmeldung von neu gegründeten Unternehmen (grundsätzlich monatlich) und nunmehr die Richtlinie 2008/117/EG des Rates vom 16.12.2008 für die Frist zur Abgabe der Zusammenfassenden Meldung (bis zum 25. Tag des Folgemonats) geht, ist grundsätzlich richtig und zu begrüßen.

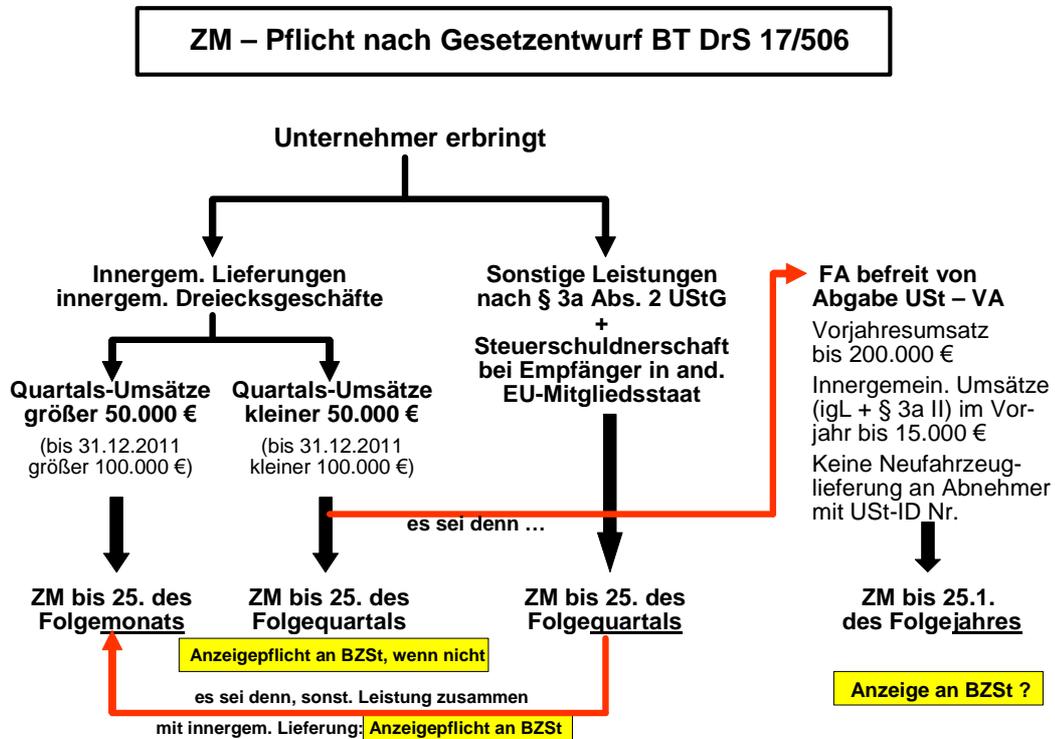
Aus fachlicher Sicht der Praxis kann jedoch in dem nunmehr verstärkten Auseinanderlaufen der beiden Verfahren von Umsatzsteuervoranmeldung und Zusammenfassender Meldung (ZM) kein Vorteil für die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung gesehen werden. Durch die Neuregelung des Ortes der sonstigen Leistung in § 3a UStG ab 2010 wird sich die Zahl der Zusammenfassenden Meldungen vervielfachen. Gleichzeitig ist damit zu rechnen, dass sich bestimmte neue Betrugsfelder auftun werden, die die Verlagerung des Leistungsortes von sonstigen Leistungen in einen anderen EU-Staat ohne dortige Versteuerung der Leistung ausnutzen werden. Das innergemeinschaftliche Kontrollsystem muss schnell und präzise funktionieren, wenn dieser zu erwartenden negativen Entwicklung gegengesteuert werden soll.

Die vorgesehene Neuregelung bietet nicht die Gewähr dafür.

- 2.1. Bereits jetzt gibt es ein Problem mit dem **Ableich der beim BZSt vorliegenden Daten aus den Zusammenfassenden Meldungen und den Daten der Länder aus den Umsatzsteuer-Voranmeldungen**, die häufig auseinanderklaffen. Einen maschinellen Abgleich gibt es derzeit nicht, sondern nur der Weg über Kontrollmitteilungen vom BZSt an die Länderfinanzverwaltungen oder umgekehrt. § 18a Abs. 5 S. 7 UStG - E sieht die Übermittlung von Kontrollmitteilungen durch das BZSt an die Länder vor, soweit die Angaben aus den ZM für steuerliche Zwecke benötigt werden. Da gleichzeitig die Anzahl der abzugebenden ZM steigen wird, ist für eine effektive Kontrolle mit einer Vielzahl von Kontrollmitteilungen zu rechnen, die mit dem vorhandenen Personal kaum zu bearbeiten sein wird.

Es kommt hinzu, dass ZM von den Unternehmen in unbekanntem Umfang nur schlep-pend oder gar nicht abgegeben werden, weil deren Bedeutung für das innergemein-schaftliche Kontrollverfahren verkannt und die ZM nur als statistische Zahlenlieferung verkannt wird. Die steuerlich unzuverlässigen Unternehmer dürften bei BZSt und den Fi-nanzämtern der Länder dieselben Personen sein. Konsequenz sind doppelte Verfahren bei BZSt und zuständigem Finanzamt, um die ausstehenden Erklärungen (USt-VA und ZM) beizubringen.

2.2. Der Entwurf des §18a UStG-E schafft eine Fristenvielfalt, was umso bedauerlicher ist, dass diese Fristen neben die weiteren (anderen) Fristen des Umsatzsteuer - Voranmeldungsverfahrens nach § 18 UStG treten und die unterschiedlichen Fristen alle von den Unternehmen zu beachten sind. Das trägt nicht zur Akzeptanz und Schnelligkeit des Systems bei und schon gar nicht zur erforderlichen Genauigkeit.



Das System ist gekennzeichnet durch drei unterschiedliche Abgabefristen, die miteinander durch Ausnahmen und Gegenausnahmen verknüpft sind. Es gibt mehrere Anzeigepflichten, aber möglicherweise auch eine fehlende Anzeigepflicht, was je nach administrativer Präzision zu Unsicherheiten führen kann.

Aus Sicht der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung sind dabei die unterschiedlichen ZM – Fristen für innergemeinschaftliche Lieferungen und innergemeinschaftliche Dreiecksgeschäfte einerseits (grundsätzlich Folgemonat) und die ZM - Fristen für sonstige Leistungen nach § 3a Abs. 2 UStG (grundsätzlich Folgequartal) problematisch. Ich gehe davon aus, dass neue Betrugsmodelle sich zunehmend auf den Bereich der sonstigen Leistungen stürzen werden. Umso wichtiger ist die zeitnahe Information auch darüber. Ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung ist mir nicht ersichtlich.

Bedenklich ist in diesem Zusammenhang die Übergangsregelung des § 18a Abs. 1 S. 5 UStG – E, der bis 31.12.2011 die monatliche ZM - Abgabe von einer quartalsweisen Umsatzschwelle über 100.000 € abhängig macht. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass bei Jahresumsätzen bis 400.000 € die ZM erst am 25. des Folgequartals abgegeben werden muss. Das ist angesichts des mit der Neuregelung verfolgten Ziels zu lang.

Der Entwurf schafft zudem ein komplexes System von Anzeige- und Meldepflichten, das Steuerbürger und Verwaltung zusätzlich belastet, ohne einen entsprechenden Mehrwert zu schaffen:

- Der Unternehmer muss dem BZSt anzeigen, wenn er trotz Unterschreitens der Umsatzgrenze seine ZM monatsweise abgeben will, § 18a Abs. 1 S. 4 UStG-E. Zeigt er trotz Unterschreitens der Untergrenze nicht an, weiß das BZSt nicht, ob eine ZM nach § 18a Abs. 1 S. 1 UStG-E aussteht (und damit entsprechende Maßnahmen auslösen sollte) oder ob ein Fall des Abs. 1 S. 2 vorliegt (ZM ist gar nicht ausstehend, weil erst im nächsten Quartal abzugeben).
- Unternehmer, die sowohl innergemeinschaftliche Lieferungen wie innergemeinschaftliche sonstige Leistungen nach § 3a UStG ausführen, können (müssen aber nicht) beide Leistungen in ihrer monatlichen ZM anzeigen, § 18a Abs. 3 S. 1 UStG-E. Machen Sie davon Gebrauch, müssen Sie dies dem BZSt anzeigen, Abs. 3 S. 2. Machen Sie nicht davon Gebrauch, muss das BZSt bis zu 16 verschiedene ZM pro Jahr und Unternehmen verwalten, überwachen, betreiben.
- Die Finanzämter der Länder können unter bestimmten Voraussetzungen auf die elektronische Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldungen verzichten. Tun sie das, gilt das auch für die ZM, § 18a Abs. 5 S. 3 UStG-E. Wie erfährt das BZSt davon ?  
Nach Abs. 5 S. 5 übermitteln die Landesbehörden dem BZSt nur die erforderlichen Angaben, die zur Bestimmung der Unternehmer erforderlich, die nach Abs. 1 und Abs. 2 zur Abgaben der ZM verpflichtet sind. Der Weg der Abgabe der ZM ist darin nicht geregelt.

In den Regelungen steckt ein gutes Stück Selbstbeschäftigung der Verwaltung, ohne dass die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung und das innergemeinschaftliche Kontrollsystem entscheidend gefördert wird.

2.3. Diese Probleme wären vermeidbar durch die **Angleichung beider Verfahren** in Bezug auf Abgabepflichten sowie –fristen und die **Zusammenführung in einem Verfahren** bei den zuständigen Finanzämtern der Länder. Dazu müssten die Abgabefristen vereinheitlicht werden und die Angaben für Umsatzsteuervoranmeldung und Zusammenfassende Meldung in einem Formular gefordert werden. Die Vorteile liegen auf der Hand:

- Der Abgleich der Daten aus Umsatzsteuervoranmeldung und Zusammenfassender Meldung würde entbehrlich, weil schwer vorstellbar ist, dass ein Unternehmer auf S. 1 eines Formulars (USt-VA) andere Werte einträgt als beispielsweise auf S. 3 (im ZM – Teil der Anmeldung).
- Der Unternehmer muss nur noch **eine Erklärung** abgeben statt bisher mindestens zwei Erklärungen. Er hat nur mit einer Behörde zu tun, die regelmäßig für ihn auch noch örtlich näher gelegen ist. Bürokratieabbau und Bürgernähe wären gefördert.
- Die Fallgruppe der risikobehafteten Unternehmer, die die Umsatzsteuer – Voranmeldung und ZM nicht oder nicht zeitnah abgeben, kann einheitlich und aus einer Hand bearbeitet werden - ein Zwangsgeldverfahren statt wie bisher zwei Verfahren. Das Wissen um die „Problemfälle“ ist zudem vor Ort eher vorhanden wie bei einer regional weit entfernten Zentralstelle.
- Der Verkehr von Meldungen und Kontrollmitteilungen zwischen Länderfinanzverwaltung und BZSt würde entbehrlich und der personelle Aufwand geringer bei gleichzeitiger Verbesserung der Datenqualität, zumindest aber leichter Überprüfbarkeit der Daten.

- Die vom BZSt an die anderen EU – Mitgliedsländer zu übermittelnden ZM – Daten wären dann bereits durch die Länderfinanzverwaltungen einer Schlüssigkeitsprüfung unterzogen. Dadurch könnten eine Vielzahl von Kontrollmitteilungen des BZSt wegfallen, die derzeit noch im Rücklauf von den Finanzverwaltungen der Länder personalintensiv überprüft werden müssen.
- Die personellen Konsequenzen wären unter dem Strich positiv. Auf Seiten des BZSt wäre eine Personaleinsparung durch den Wegfall des dortigen ZM – Eingangs denkbar. Ein Mehraufwand für die Bundesländer durch das vorgeschlagene Verfahren würde insgesamt nicht entstehen, weil eine eventuelle Mehrarbeit durch die Bearbeitung der Zusammenfassenden Meldungen wegen des Wegfalls der KM – Bearbeitung kompensiert würde. Ein gleichzeitig entstehender Mehrwert läge in der Verbesserung der Datenqualität.

Etwas Ähnliches wie das hier vorgeschlagene Verfahren wird auch im Bericht des Bundesrechnungshofes über Chancen zur Entlastung und Modernisierung des Bundeshaushalts vom 23.11.2009 unter Tz. 5.5.4. befürwortet, der ebenfalls die Zusammenführung und den automatischen Abgleich der Zusammenfassenden Meldungen und der Umsatzsteuer – Voranmeldungen befürwortet.