ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hendricks, Barbara

Article

Ist-Versteuerung und ein Cross-Check-Verfahren

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Hendricks, Barbara (2004) : Ist-Versteuerung und ein Cross-Check-Verfahren, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 57, Iss. 02, pp. 39-41

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/164011

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Ist-Versteuerung und ein Cross-Check-Verfahren

Vielen Dank für die Einladung zu dieser Gemeinschaftskonferenz. Ich freue mich über die Gelegenheit, heute sowohl mit meinen Kollegen, die wie ich politische Verantwortung tragen, als auch mit angesehenen Fachleuten auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer das aktuelle Problem der Umsatzsteuerausfälle zu erörtern und Lösungsansätze für eine grundlegende Vermeidung von Umsatzsteuerbetrug zu diskutieren.

Ausgangslage

Die Umsatzsteuer hat mittlerweile unter allen Steuerarten das höchste Aufkommen und damit eine enorm wichtige Bedeutung für den Haushalt des Bundes, der Länder und zunehmend auch für den der Gemeinden. Deshalb muss es uns außerordentlich besorgt machen, wenn wir feststellen, dass das Umsatzsteueraufkommen trotz nominaler Wachstumsraten seit dem Jahr 2000 stetig gesunken ist.

Auf der Suche nach den Ursachen dieses alarmierenden Zustandes hat das ifo Institut für Wirtschaftsforschung festgestellt, dass im Jahr 2001 durch verschiedene Formen der Steuerhinterziehung Umsatzsteuerausfälle in Höhe von rund 14 Mrd. € entstanden sind. Ein großer Teil dürfte hierbei dem so genannten Umsatzsteuerkarussellbetrug zuzurechnen sein.

Zwar hat insbesondere das zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges verabschiedete Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz erste positive Wirkungen gezeigt. Es besteht aber nach wie vor Handlungsbedarf. Die Umsatzsteuer erweist sich – und in dieser Einschätzung sind sich alle Fachleute einig – insbesondere im europäischen Binnenmarkt mehr und mehr als in hohem Maße betrugsanfällig.

Systemüberlegungen

Um dem entgegen zu steuern, werden seit einiger Zeit intensiv Änderungen der Systematik des Mehrwertsteuerrechts diskutiert. Dass diese Diskussion darüber und das Bewusstsein dafür entstehen konnte, dass wir es bei dem Umsatzsteuerbetrug (aber auch bei sonstigen systembedingten Ausfällen, insbesondere bei Insolvenzen) mit einem gravierenden Problem zu tun haben, ist zu einem großen Teil auch den »Mainzer Vorschlägen zur Umsatzsteuer« zu verdanken, die Finanzminister Gernot Mittler im August 2001 vorstellte (so genanntes »Mittler-Modell«).

Auf der Basis dieses systematischen Ansatzes haben die Fachleute mittlerweile das so genannte reverse-charge-Modell entwickelt, bei dem sich die Umsatzsteuerschuld und das Recht auf Vorsteuerabzug in einer Person vereinigen. Damit entfällt faktisch eine Umsatzbesteuerung innerhalb der Unternehmerkette. Dieses Modell, insbesondere aber das zur Vermeidung von unversteuertem Letztverbrauch notwendige elektronische Bestätigungs- und Meldeverfahren, soll in einem Planspiel noch näher untersucht werden. Das Planspiel ist vom BMF zwischenzeitlich ausgeschrieben worden.

Vor- und Nachteile Mittler-Modell/reverse-charge-Modell

Sowohl die Vorschläge von Finanzminister Mittler als auch das daraus entwickelte Reverse-Charge-Modell können die Probleme in Bezug auf den Umsatzsteuerkarussellbetrug und die Ausfälle bei Insolvenzen lösen. Die Modelle haben jedoch einen schwer zu gewichtenden Nachteil.

Der leistende Unternehmer müsste danach Umsätze an Unternehmer künftig anders behandeln als Umsätze an Nichtunternehmer. Das heißt, er müsste anders als im jetzigen System die Verhältnisse seiner Kunden »kennen«. Er könnte nicht mehr wie heute bei jedem Geschäft – ohne Rücksicht darauf, ob sein Kunde Privatperson, öffentliche Hand oder Unternehmer ist – einfach die Umsatzsteuer in Rechnung stellen. Dadurch entsteht die Gefahr neuer Betrugsmöglichkeiten. Wir befürchten, wie das ifo Institut auch, dass Nichtunternehmer in großem Stil versucht sein könnten, bei ihren Einkäufen die

Dr. Barbara Hendricks
Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister der Finanzen, MdB

Unternehmereigenschaft vorzutäuschen. Dann könnten sie Waren und Dienstleistungen unversteuert für den Letztverbrauch erwerben. Das ifo Institut spricht in diesem Zusammenhang von »Ameisenkriminalität«, die nur schwer zu bekämpfen wäre.

Sechste EG-Richtlinie, Haltung der EU-Kommission

Bei der Umstellung des Umsatzsteuersystems auf das von Finanzminister Mittler entwickelte Modell oder das Reverse-Charge-Modell müsste das Gemeinschaftsrecht geändert werden. Für Richtlinienänderungen hat die EU-Kommission das ausschließliche Initiativrecht. Sie hat jedoch bereits deutlich erklärt, dass sie einen solchen Schritt aus prinzipiellen Erwägungen ablehnt. Sie bemängelt insbesondere, dass das Prinzip der Umsatzbesteuerung und der Steuerzahlung auf allen Wirtschafts- und Handelsstufen (so genannte fraktionierte Zahlung) entfiele und durch die Systemänderung neue Missbrauchsmöglichkeiten entstünden.

Eigenes Modell des BMF: Generelle Ist-Versteuerung mit Cross-Check

Damit steht der bisher ins Auge gefasste Systemwechsel vor einem großen Hindernis. Nur die Kommission kann den Systemwechsel einleiten. Ich möchte daher heute einen neuen Vorschlag für ein Modell vorstellen, das mein Haus entwickelt hat – unter Berücksichtigung der bisherigen Arbeiten an den schon genannten Reformmodellen.

Und zwar:
Ein Wechsel von der Soll-Versteuerung hin zur Ist-Versteuerung, auch auf der Vorsteuerseite, verbunden mit dem Kontrollverfahren eines Cross-Checks.

Generelle Ist-Versteuerung

Derzeit muss ein Unternehmer die auf seinen Umsatz entfallende Steuer bereits anmelden und entrichten, wenn er die Leistung erbracht hat. Der Kunde kann den Vorsteuerabzug geltend machen, wenn er die Leistung für sein Unternehmen bezogen hat und die Rechnung in den Händen hält. Auf beiden Seiten also prinzipiell Sollversteuerung.

Nach dem neuen Modell einer generellen Ist-Versteuerung wird auf die Bezahlung des Umsatzes abgestellt. Der leistende Unternehmer muss die Umsatzsteuer erst anmelden und abführen, wenn er das Geld für seinen Umsatz erhalten hat. Er muss die Steuer nicht mehr gegenüber dem Fiskus vorfinanzieren. Damit könnte eine langjährige Forderung – insbesondere des deutschen Handwerks – erfüllt werden.

Der Kunde kann dementsprechend den Vorsteuerabzug erst geltend machen, wenn er die Rechnung tatsächlich auch bezahlt hat.

Der Vorschlag sieht weiter vor, dass der Leistungsempfänger, so er selbst Unternehmer ist, die Möglichkeit erhält, nach seiner Wahl die ihm in Rechnung gestellte Umsatzsteuer nicht an seinen Geschäftspartner, sondern unmittelbar an eine zentrale Finanzbehörde zu entrichten. Hierzu ist eine Änderung des BGB notwendig, damit der Leistungsempfänger, der die Umsatzsteuer an die zentrale Finanzbehörde zahlt, insoweit gegenüber seinem Vertragspartner von seiner vertraglichen Zahlungspflicht befreit ist.

Auf diese Weise kann der Leistungsempfänger sicherstellen, dass die auf den Umsatz entfallende Steuer tatsächlich an den Fiskus abgeführt wurde und für seinen eigenen Vorsteuerabzug keine Probleme entstehen.

Funktionsweise Cross-Check

Zur zuverlässigen Sicherung des Umsatzsteueraufkommens wird das generelle Ist-Prinzip durch die Einführung eines elektronisch unterstützten Cross-Check-Verfahrens abgesichert. Dabei wird ein Abgleich zwischen dem Ausgangsumsatz eines leistenden Unternehmers mit dem entsprechenden Eingangsumsatz auf Seiten des Leistungsempfängers vorgenommen. Auf diese Weise soll festgestellt werden, ob die Voraussetzungen des Vorsteuerabzugs für den Leistungsempfänger vorliegen.

Das Verfahren setzt voraus, dass die Unternehmer ihre Ausgangs- und Eingangsumsätze einzeln elektronisch bei der Finanzbehörde anmelden, natürlich gekoppelt mit einer Bagatellregelung für Geschäfte bis zu einer bestimmten Umsatzgrenze (z.B. 500 oder 1 000 €). Zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Cross-Checks ist es erforderlich, eine generelle monatliche Steuererklärungs- und Zahlungspflicht für alle Unternehmer einzuführen. Die Einführung des Cross-Check-Verfahrens bedeutet natürlich einen technischen Aufwand für Finanzverwaltung und Unternehmen. Technisch ist das sicher machbar, auch wenn solche elektronischen Großprojekte zurzeit auf etwas Misstrauen stoßen. Auch werden die Meldepflichten der Unternehmen ausgeweitet.

Ich meine jedoch, dass dieser Aufwand im Interesse der sicheren Steuererhebung zu rechtfertigen ist. Im Gegenzug müssen die Unternehmer die Umsatzsteuer künftig nicht mehr vorfinanzieren und werden damit entlastet. Dies gilt insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, die unter der schlechten Zahlungsmoral ihrer Kunden besonders zu leiden haben. Gleichzeitig verhindert dieses Modell wirksam insbesondere die jetzigen Ausfälle durch Karussellbe-

trug und Insolvenzfälle. Von einer wirksamen Verhinderung von Umsatzsteuerbetrug profitieren die Unternehmen noch einmal, da sie vor steuerunehrlicher Konkurrenz geschützt werden, die den Wettbewerb grob und unfair verzerrt.

EU-Recht

Ob das Modell der generellen Ist-Versteuerung mit Cross-Check mit dem geltenden EU-Recht vereinbar ist, wird im Benehmen mit der Europäischen Kommission noch zu klären sein. Möglicherweise würde Deutschland zur Umsetzung dieses Modells die Zustimmung der EU-Kommission und sämtlicher Mitgliedstaaten brauchen.

Wir sind aber guter Hoffnung, dass unser Modell die erforderliche positive Resonanz auf EU-Ebene finden kann. Denn die dafür erforderlichen Änderungen des Gemeinschaftsrechts wären weniger einschneidend als die für die anderen Modelle.

Ferner erfüllt unser Modell die Forderung der EU-Kommission, das Allphasenprinzip beizubehalten, d.h. die fraktionierte Zahlung der Umsatzsteuer in der Unternehmerkette. Hinzu kommt, dass der Unternehmer seine Kunden nicht nach Unternehmer oder Nichtunternehmer unterscheiden muss.

Weitere Vorteile des Modells

Das Modell der generellen Ist-Versteuerung mit Cross-Check hätte darüber hinaus weitere Vorteile:

Die Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung durch Karussellgeschäfte entfallen.

Aus der Umstellung des Systems würden – anders als beim Modell vom Kollegen Mittler und beim Reverse-Charge-Modell – keine Risiken neuer Betrugsmöglichkeiten (Stichwort: Ameisenkriminalität) geschaffen.

Das Risiko des Vorsteuerverlustes für die Finanzverwaltung entfiele aufgrund des Cross-Checks generell, insbesondere auch in Insolvenz-Fällen.

Nachteile des Modells

Aber das Modell hat auch einen Nachteil. Sowohl aus Sicht der Verwaltung als auch aus der Sicht der Unternehmen wird sowohl die Einführung als auch die Durchführung des geplanten Cross-Check-Verfahrens Aufwand erfordern. Meldepflichten und Verwaltungsaufwand der Unternehmen werden ausgeweitet. Aber aufgrund der enormen Steuerausfälle in Höhe von geschätzten 14 Mrd. € pro Jahr erscheint dies nicht unverhältnismäßig.

Fazit

Ich meine, dass das heute vorgestellte Modell vorangetrieben werden sollte. Insbesondere auch vor dem Hintergrund der dramatischen Haushaltssituationen auf allen staatlichen Ebenen erscheint es nicht hinnehmbar, dass steuerunehrliche Unternehmen den Fiskus bei der Umsatzsteuer Jahr für Jahr um zweistellige Milliarden-Beträge betrügen. Die Bundesregierung arbeitet gleichzeitig intensiv daran, durch Verbesserungen des gegenwärtigen Systems Lücken zu schließen und gesetzliche und organisatorische Voraussetzungen für eine noch effektivere Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs zu schaffen. Dennoch muss man erkennen, dass der beste Schutz vor Umsatzsteuerbetrug ein grundlegender Ansatz zur Beseitigung der Systemschwäche ist.