

**Antwort
der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/959 –**

Pläne der Bundesregierung zur Reform der Umsatzsteuer**Vorbemerkung der Fragesteller**

Laut Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP plant die Bundesregierung in der 17. Legislaturperiode umfassende Änderungen bei der Umsatzsteuer. Mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz wurde bereits als erste Maßnahme der Mehrwertsteuersatz für Übernachtungen von 19 auf 7 Prozent ermäßigt. Weitere Maßnahmen wie eine Ausweitung der Ist-Besteuerung und eine Überarbeitung des Katalogs der ermäßigten Umsatzsteuersätze sollen folgen. Außerdem soll eine Wettbewerbsgleichheit kommunaler und privater Anbieter im Bereich der Daseinsvorsorge hergestellt werden, ohne jedoch die Aufgaben der Daseinsvorsorge über die bestehenden Regelungen hinaus steuerlich zu belasten. Beide Ziele könnten nur durch eine Senkung der Umsatzsteuerpflicht für private Entsorgungsunternehmen realisiert werden.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Zielgenauigkeit und Transparenz von Subventionen über Befreiungen und Steuersatzermäßigung im Umsatzsteuergesetz?

Eine Befreiung bzw. Ermäßigung der Umsatzsteuersätze wird aus sozial-, kultur- und wirtschaftspolitischen Gründen gewährt. Ziel derartiger Vergünstigungen ist, dass diese Leistungen günstiger angeboten werden können und damit den Endverbraucher weniger belasten. Als Vorteil wird zum Teil auch angeführt, dass Eigen- und Schwarzarbeit so weniger attraktiv werden könnte und die Nachfrage nach diesen Produkten und Dienstleistungen steige. Darüber hinaus mildern Befreiungen bzw. Steuersatzermäßigungen den regressiven Charakter der Umsatzsteuer.

Mitnahmeeffekte, fehlende Zielgenauigkeit und mangelnde Transparenz der Subventionswirkung sowie der bürokratische Aufwand aufgrund differenzierter Umsatzsteuersätze und Steuerbefreiungen sind als Nachteile der Befreiungen bzw. Ermäßigungen anzuerkennen. Hinzu treten lenkende Eingriffe in das Marktgeschehen, die nicht in allen Fällen mit übergeordnet positiven Wirkungen begründet werden können.

Die denkbare Alternative der direkten Subventionierung (Finanzhilfen) zöge in vielen Fällen ebenfalls bürokratischen Aufwand für Verwaltung und Subventionierten nach sich. Zudem sind bei einer direkten Subventionierung Mitnahmeeffekte ebenfalls nicht auszuschließen. Allerdings sind direkte Subventionen leichter zu überwachen und zu kontrollieren als Steuervergünstigungen.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung das Problem der Abgrenzung in einzelnen Teilen der Umsatzsteuerermäßigungen und -befreiungen zum Normalsteuersatz, und liegen der Bundesregierung belastbare Zahlen über Verwaltungsvorgänge und Streitfälle in diesem Bereich vor?

Umsatzsteuerbefreiungen und -ermäßigungen werfen naturgemäß Abgrenzungsfragen auf. Der Bundesregierung liegen aber keine Angaben über die Zahl der Verwaltungsvorgänge und Streitfälle speziell in diesem Bereich vor.

3. Welche Vor- oder Nachteile bietet eine Befreiung oder Steuersatzermäßigung im Umsatzsteuergesetz gegenüber direkten Subventionen?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

4. Wie bewertet die Bundesregierung die Subventionierung einzelner Branchen über Ermäßigungen im Umsatzsteuergesetz in Bezug auf Mitnahmeeffekte und bürokratischem Aufwand?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

5. Wie sollten steuerliche Subventionen nach Meinung der Bundesregierung ausgestaltet werden, damit sie möglichst genau und effizient wirken?

Die steuerlichen Subventionen sollten ein klar abgegrenztes Ziel haben, um hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz evaluierbar zu sein.

6. Wann soll die im Koalitionsvertrag angekündigte Kommission zur Überprüfung der ermäßigten Umsatzsteuersätze eingesetzt werden, und nach welcher Aufgabenstellung und welchen Kriterien soll die Kommission den Katalog der Ermäßigungen und Befreiungen überprüfen?

Die Bundesregierung hat auf Wunsch aller Fraktionen des Deutschen Bundestages ein externes Forschungsvorhaben vergeben, das Handlungsempfehlungen für eine mögliche zukünftige Ausgestaltung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes, die Wertungswidersprüche und Abgrenzungsprobleme vermeidet, aufzeigen soll. Die Ergebnisse des Gutachtens werden voraussichtlich im Sommer 2010 vorliegen. Es ist sinnvoll, dass die im Koalitionsvertrag vereinbarte Kommission, die sich mit dem System und dem Katalog der ermäßigten Mehrwertsteuersätze befassen soll, die Ergebnisse des Gutachtens in ihre Überlegungen einbezieht. Die Einsetzung der Kommission ist für die Zeit nach Vorlage des Gutachtens geplant.

7. Wann soll die Arbeit der Kommission abgeschlossen sein?

Für die Bundesregierung ist derzeit nicht absehbar, über welchen genauen Zeitraum sich die Arbeit der Kommission erstrecken wird.

8. Rechnet die Bundesregierung mit Mehr- oder Mindereinnahmen nach der Überarbeitung des Katalogs der Ermäßigungen und Befreiungen im Umsatzsteuergesetz?

Eine Einschätzung der finanziellen Auswirkungen ist nicht möglich, da vor Einsetzung und Abschluss der Arbeiten der Kommission keine Erkenntnisse über deren Ergebnisse vorliegen.

9. Welche Kriterien sollte nach Meinung der Bundesregierung eine Ermäßigung bzw. Befreiung im Umsatzsteuergesetz erfüllen, damit diese Maßnahme gerechtfertigt ist?

Eine Umsatzsteuerbefreiung bzw. -ermäßigung sollte entsprechend der Systematik der Umsatzsteuer den Endverbraucher entlasten. Unabhängig davon müssen derartige Maßnahmen in jedem Fall den verbindlichen Vorgaben des Unionsrechts genügen. Ansonsten ist es aber eine vom Gesetzgeber zu treffende Entscheidung, welche Umsätze er in der genannten Form begünstigen will, wobei unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt werden können. Diese Frage wird im Übrigen auch im Rahmen der Kommission eine zentrale Rolle spielen.

10. Plant die Bundesregierung weitere Maßnahmen im Bereich der Umsatzsteuerermäßigung oder -befreiung, bevor die geplante Kommission ihren Abschlussbericht vorlegt, und wenn ja, welche Maßnahmen wären das konkret?

Die einzusetzende Kommission wird sich ausschließlich mit dem System und dem Katalog des ermäßigten Umsatzsteuersatzes beschäftigen. Die Bundesregierung plant nicht, dem Gesetzgeber vor Abschluss der Arbeit der Kommission Maßnahmen in diesem Bereich vorzuschlagen.

11. Wird bei der Überprüfung des Katalogs der Ermäßigungen und Befreiungen im Umsatzsteuergesetz auch die gerade erst eingeführte Umsatzsteuerermäßigung für Übernachtungen hinterfragt, und plant die Bundesregierung hier Korrekturen, falls die Kommission zum Schluss käme, dass dieser Ermäßigungstatbestand nicht den Anforderungen der Bundesregierung entspricht?

Die Kommission wird ohne Vorfestlegungen arbeiten und alle Bereiche des ermäßigten Umsatzsteuersatzes einbeziehen. Die Bundesregierung wird die Ergebnisse prüfen und dem Gesetzgeber die erforderlichen Umsetzungsvorschläge unterbreiten.

12. In welchen Bereichen hält die Bundesregierung eine Ausweitung der Ist Besteuerung bei der Umsatzsteuer für sinnvoll, und welche Maßnahmen plant die Bundesregierung in diesen Bereichen?

Die Bundesregierung plant derzeit keine Maßnahmen zur Ausweitung der Umsatzbesteuerung nach vereinnahmten Entgelten (Ist-Versteuerung).

13. Wären diese Maßnahmen ohne Änderungen des EU-Rechts möglich?

Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen.

14. Welche Mehr- oder Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte hätte die, immer wieder als Forderung auftauchende (z. B. Stiftung Marktwirtschaft), Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes zur Folge (bitte jeweils Mehr-/Mindereinnahmen angeben für einen allgemeinen einheitlichen Umsatzsteuersatz von 19 Prozent, 18 Prozent, 17 Prozent und 16 Prozent)?

Die Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes – gegebenenfalls verbunden mit einer Herabsetzung des Normalsatzes – hätte nach grober Schätzung auf der Grundlage des Umsatzsteueraufkommens 2011 gemäß Steuerschätzung

rechnerische Mehreinnahmen

- a) bei einem einheitlichen Satz von 19 Prozent i. H. v. rund 23 Mrd. Euro,
- b) bei einem einheitlichen Satz von 18 Prozent i. H. v. rund 12 Mrd. Euro,
- c) bei einem einheitlichen Satz von 17 Prozent i. H. v. rund 1 Mrd. Euro und

rechnerische Mindereinnahmen

- d) bei einem einheitlichen Satz von 16 Prozent i. H. v. rund 10 Mrd. Euro zur Folge.

Verhaltensreaktionen der Steuerpflichtigen und Rückwirkungen auf den Wirtschaftskreislauf sind hierbei nicht berücksichtigt.

15. In welchen Bereichen der Daseinsvorsorge plant die Bundesregierung Eingriffe, um eine steuerliche Gleichstellung zwischen kommunalen und privaten Anbietern im Bereich der Umsatzbesteuerung zu schaffen?

Die Bundesregierung plant keine Maßnahmen, mit denen Aufgaben der Daseinsvorsorge über die bestehenden Regelungen hinaus steuerlich belastet werden.

16. Wie will die Bundesregierung die im Koalitionsvertrag angekündigte vermeintliche Wettbewerbsgleichheit im Bereich der Umsatzsteuer zwischen kommunalen und privaten Anbietern herstellen?

Die Bundesregierung wird prüfen, welche Maßnahmen notwendig sind, um die Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien auch in diesem Punkt umzusetzen.

17. Gibt es Pläne der Bundesregierung, die Umsatzsteuerbefreiung für bestimmte Bereiche der Daseinsvorsorge aufzuheben, und wenn ja, welche Bereiche sind das?

Auf die Antwort zu Frage 15 wird verwiesen.

18. Wie sind diese Pläne mit der Vereinbarung, dass die Aufgaben der Daseinsvorsorge nicht über die bestehenden Regelungen hinaus steuerlich belastet werden sollen, in Einklang zu bringen?

Auf die Antwort zu Frage 15 wird verwiesen.

19. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass sich in den entsprechenden kommunalen Daseinsvorsorgebereichen nicht die Ausgaben für die Bürgerinnen und Bürger erhöhen?

Auf die Antwort zu Frage 15 wird verwiesen.

20. Plant die Bundesregierung eine Senkung der Umsatzsteuer für private Unternehmen zwecks der Realisierung des vereinbarten Ziels, die Aufgaben der Daseinsvorsorge nicht über die bestehenden Regelungen hinaus steuerlich zu belasten, und wenn ja, mit welchen Einnahmeausfällen rechnet die Bundesregierung?

Die Bundesregierung plant keine Senkung der Umsatzsteuer für private Unternehmen.

21. Welche Position vertritt die Bundesregierung zu Forderungen, die Kommunalfinanzen durch einen höheren Anteil am Umsatzsteueraufkommen zu verstetigen?

Im Mittelpunkt der von der Bundesregierung mit Kabinettsbeschluss vom 24. Februar 2010 eingesetzten Gemeindefinanzkommission steht der Prüfauftrag des Koalitionsvertrages. Danach soll die Kommission Vorschläge zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung erarbeiten. Hierbei wird auch der aufkommensneutrale Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatz geprüft werden. Bei der in diesem Zusammenhang erfolgenden Analyse der Kommunalfinanzen sind die Struktur der Kommunalaufgaben und die sich daraus ergebenden Ausgabenzwänge, aus denen spezielle Anforderungen an die Elastizität der Einnahmenstruktur entstehen können, von besonderer Bedeutung.

Der Kommission gehören neben den Bundesministern der Finanzen, des Innern und für Wirtschaft und Technologie auch Finanz- und Innenminister der Länder sowie die kommunalen Spitzenverbände an. Den Ergebnissen der Kommission sollte nicht vorgegriffen werden.

22. Um wie viele Punkte müsste die Umsatzsteuer erhöht werden, um Ausfälle bei der Abschaffung der Gewerbesteuer von bis zu 40 Mrd. Euro zu kompensieren?

Auf die Antwort zu Frage 21 wird verwiesen.

23. Sind andere Steuerkompensationen zum Ausgleich der Gewerbesteurausfälle etwa bei der Einkommensteuer geplant, wenn ja, in welcher Höhe?

Auf die Antwort zu Frage 21 wird verwiesen.

24. Bei welchen weiteren Gütern und Dienstleistungen hält die Bundesregierung eine Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens (§ 13b Absatz 2 des Umsatzsteuergesetzes) für sinnvoll, und plant sie hierzu eine Initiative?

Die Bundesregierung beabsichtigt, die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers bei der Umsatzsteuer auf den Handel mit Schrott und Altmetallen an Unternehmer sowie die Gebäude-

reinigung von Subunternehmern an Unternehmer in den Entwurf eines der nächsten Gesetze zur Änderung steuerlicher Vorschriften aufzunehmen. Sie wird damit einem Auftrag der Finanzministerkonferenz (FMK) sowie dem Beschluss des Bundesrates vom 12. Februar 2010 zum Gesetzentwurf zur Umsetzung steuerlicher EU-Vorgaben sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften nachkommen.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung einen Antrag auf Ermächtigung gemäß Artikel 395 der Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MwStSystRL) für die Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens für Umsätze mit Mobilfunkgeräten und integrierten Schaltkreisen gestellt. Sie kommt damit einem Auftrag der FMK nach. Sobald die unionsrechtliche Ermächtigung vorliegt, wird die Bundesregierung dem Gesetzgeber vorschlagen, auch für diese Umsätze das Reverse-Charge-Verfahren einzuführen.

25. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse, ob das Reverse-Charge-Verfahren ein erfolgreiches Verfahren gegen den Umsatzsteuerbetrug darstellt, und wenn ja, auf welche Daten und Studien stützen sich diese Erkenntnisse?

Das Reverse-Charge-Verfahren hat sich in der Vergangenheit als Verfahren gegen den Steuerbetrug bewährt. Bei der Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers für Lieferungen von sicherungsübereigneten Gegenständen außerhalb des Insolvenzverfahrens, bei Grundstückumsätzen, Bauleistungen und zukünftig auch beim Handel mit CO₂-Emissionszertifikaten werden Umsatzsteuerausfälle schon aus der Natur der Sache bedingt dadurch verhindert, dass Steueranspruch und Vorsteuerabzug in einer Person, nämlich beim Leistungsempfänger zusammenfallen. In derartigen Fällen werden Steuerausfälle vermieden, die dadurch eintreten, dass bei diesen Leistungen nicht sichergestellt werden kann, dass sie von den leistenden Unternehmen vollständig im allgemeinen Besteuerungsverfahren erfasst werden, bzw. der Fiskus den Steueranspruch beim Leistenden realisieren kann. Hier wurde in der Vergangenheit vielfach die Steuer vom leistenden Unternehmen dem Leistungsempfänger in Rechnung gestellt, dieser zog die in Rechnung gestellte Steuer als Vorsteuer ab, während der leistende Unternehmer die in Rechnung gestellte Steuer nicht an das Finanzamt abführte. Die Finanzämter konnten – in den meisten Fällen wegen Zahlungsunfähigkeit des leistenden Unternehmers – den Umsatzsteueranspruch nicht mehr durchsetzen. Dies wird durch die Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers vermieden.

Daten und Studien zu diesen sektoralen Maßnahmen liegen der Bundesregierung nicht vor. Die Wirksamkeit des Reverse-Charge-Verfahrens zur Umsatzsteuerbetrugbekämpfung wird aber durch eine Studie der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PSP aus 2005 für ein generelles Reverse-Charge-Verfahren bestätigt.

26. Wie bewertet die Bundesregierung den bürokratischen Aufwand des Reverse-Charge-Verfahrens für Unternehmen?

Das Reverse-Charge-Verfahren führt prinzipiell für den leistenden Unternehmer insgesamt zu keiner Erhöhung des Bürokratieaufwands. Zwar muss er feststellen, ob sein Leistungsempfänger die Voraussetzungen für die Übernahme der Steuerschuldnerschaft als Leistungsempfänger erfüllt. Andererseits muss er in seiner Rechnung die Umsatzsteuer nicht mehr ausweisen. Der Leistungsempfänger hat einen geringen Mehraufwand, weil er die Steuer für den Umsatz berechnen und in seiner Umsatzsteuervoranmeldung und/oder der Umsatzsteuererklärung für das Kalenderjahr anmelden muss. Andererseits wird er entlastet, weil er nicht mehr prüfen muss, ob der leistende Unternehmer ihm eine ord-

nungsgemäße, zum Vorsteuerabzug berechtigende Rechnung ausgestellt hat. Darüber hinaus muss er die Umsatzsteuer nicht mehr vorfinanzieren.

27. Sieht die Bundesregierung in einem Übergang zum Ursprungslandprinzip bei der Umsatzbesteuerung ein wirksames Mittel gegen innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug, und plant sie hierzu eine europäische Initiative?

Der Rat hat zwar in Artikel 402 MwStSystRL festgelegt, dass die derzeit geltende Regelung für die Besteuerung des innergemeinschaftlichen Handels nach dem Bestimmungslandprinzip von einem endgültigen Mehrwertsteuersystem nach dem Ursprungslandprinzip abgelöst wird. Wie dieses neue System im Einzelnen ausgestaltet sein soll, ist offen. Hierzu hat die Europäische Kommission dem EU-Ministerrat im Juli 2006 ein Programm zugeleitet. Es enthält lediglich Eckpunkte (Besteuerung am Sitz des Unternehmens, Vorsteuerabzug über die Grenze, weitgehende Mehrwertsteuersatzangleichung, makroökonomisches Clearing). Viele Mitgliedstaaten haben Vorbehalte gegen ein Mehrwertsteuersystem nach dem Ursprungslandprinzip. Beim Übergang zu einer Erhebung der Umsatzsteuer am Sitz des Unternehmens wäre zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen eine punktgenaue Angleichung der Steuersätze erforderlich. Darüber hinaus wäre mit dem Ursprungslandprinzip ein Vorsteuerabzug über die Grenze verbunden. Wie die bisherigen Beratungen auf EU-Ebene gezeigt haben, hätten die meisten Mitgliedstaaten damit erhebliche Probleme. Auch die bisher bekannten Modelle eines notwendigen Clearingverfahrens weisen deutliche Unzulänglichkeiten auf und stoßen bei den meisten Mitgliedstaaten auf Ablehnung. Vor diesem Hintergrund ist die Verwirklichung des endgültigen Mehrwertsteuersystems nach dem Ursprungslandprinzip auf absehbare Zeit nicht erreichbar; es handelt sich um ein langfristiges Ziel. Die Bundesregierung plant deshalb hierzu keine Initiative auf EU-Ebene. Ungeachtet dessen wäre eine Umsatzbesteuerung nach dem Ursprungslandprinzip auch nicht zwangsläufig betrugssicherer als eine Erhebung der Umsatzsteuer nach dem Bestimmungslandprinzip. Auch hier käme es auf die genaue Ausgestaltung an.

28. Welche fiskalischen Mehreinnahmen für die Bundesrepublik Deutschland hätte eine Rückkehr zum Ursprungslandprinzip bei der Umsatzbesteuerung in der EU zur Folge?

Eine Bezifferung der fiskalischen Auswirkungen des Ursprungslandprinzips in der EU ist ohne Kenntnis der genauen Ausgestaltung nicht möglich. Auf EU-Ebene besteht allerdings Konsens, dass dem Mitgliedstaat des Konsums die für den Konsum anfallende Umsatzsteuer zusteht.

