

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

- a) **zu dem Antrag der Abgeordneten Till Mansmann, Christian Dürr, Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP**
– Drucksache 19/26534 –

Umsatzsteuerbetrug bekämpfen, Verfahren durch Digitalisierung modernisieren

- b) **zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Danyal Bayaz, Anja Hajduk, Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
– Drucksache 19/17748 –

Umsatzsteuerbetrug wirksam bekämpfen

A. Problem

Zu Buchstabe a

Der Antrag der Fraktion der FDP stellt fest, das System der Mehrwertsteuer wurde bereits vor über 50 Jahren in Deutschland eingeführt und gehört zu den ertragreichsten Einkommensquellen der Bundesrepublik Deutschland. In seiner aktuell gültigen Form geht es jedoch mit enormen bürokratischen Herausforderungen insbesondere bei Neugründungen, sowohl kleiner als auch mittlerer Unternehmen, einher. Darüber hinaus ist es evident betrugsanfällig, wie immer neue Manipulationsfälle beweisen.

Zu Buchstabe b

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellt fest, dass Umsatzsteuerbetrug durch sogenannte Karussell- und Kettengeschäfte ein seit Jahren bekanntes Problem in der Bundesrepublik Deutschland und in der Europäischen Union ist.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Der Antrag der Fraktion der FDP sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordert,

1. schnellstmöglich ein mit dem Sistema di Interscambio vergleichbares elektronisches Meldesystem bundesweit einheitlich einzuführen, das für die Erstellung, Prüfung und Weiterleitung von Rechnungen verwendet werden kann;
2. die Einführung einer europaweit einheitlichen IT-basierten Zollabwicklung voranzutreiben und die technischen Voraussetzungen für eine Digitalisierung des Zollwesens zu schaffen, sodass u. a. die Daten des Zolls bezüglich Einfuhrumsatzsteuer und weiterer Eingangsabgaben den Finanzbehörden digital zur Verfügung gestellt werden können;
3. sich auf europäischer Ebene für eine Ermächtigung zur Einführung einer verpflichtenden elektronischen Rechnung durch die Europäische Kommission und in Deutschland für die Einführung eines E-Rechnungs- und Clearance-Verfahrens nach italienischem Vorbild einzusetzen;
4. umgehend das nationale TNA-Tool im Kampf gegen den Umsatzsteuerbetrug in der Bundesrepublik einsatzfähig zu machen.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/26534 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe b

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordert,

1. auf europäischer Ebene aktiv für einen Systemwechsel bei der Umsatzsteuererstattung zum generellen Reverse-Charge-Verfahren (Umkehr der Steuerschuldnerschaft) einzutreten und zu werben;
2. bei absehbarer Blockade des generellen Reverse-Charge-Verfahrens auf EU-Ebene bei der EU-Kommission einen Antrag auf Genehmigung einer nationalen Ausnahme zur Einführung des generellen Reverse-Charge-Verfahrens zu stellen;
3. national nach dem Vorbild Italiens ein digitales System zur Abwicklung der Umsatzsteuererstattung über unterschiedliche Konten unter Einbezug der Finanzverwaltung zu implementieren und dafür bei der EU-Kommission einen entsprechenden Antrag auf Genehmigung dieser Maßnahme zu stellen;
4. die Voraussetzungen für die Erteilung, Versagung und Entziehung der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer bzw. der Steuernummer zu umsatzsteuerlichen Zwecken gesetzlich zu normieren, so dass für missbräuchliche Zwecke genutzte Steuernummern umgehend entzogen werden können;
5. unverzüglich die technischen Voraussetzungen zur Teilnahme am TNA-Verfahren (Transaction Network Analysis Tool) zu schaffen;

6. die technischen Voraussetzungen zu schaffen, um die beim Zoll erfassten Daten der Einfuhr bzw. Einfuhrumsatzsteuer für das Besteuerungsverfahren digital an die zuständigen Finanzbehörden übermitteln zu können.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/17748 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen der AfD und FDP.

C. Alternativen

Die Anträge diskutieren keine Alternativen.

D. Kosten

Die Anträge diskutieren keine Kosten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Antrag auf Drucksache 19/26534 abzulehnen;
- b) den Antrag auf Drucksache 19/17748 abzulehnen.

Berlin, den 23. Juni 2021

Der Finanzausschuss

Katja Hessel
Vorsitzende

Till Mansmann
Berichtersteller

Lisa Paus
Berichterstellerin

Bericht der Abgeordneten Till Mansmann und Lisa Paus

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 19/26534** in seiner 209. Sitzung am 11. Februar 2021 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 19/17748** in seiner 152. Sitzung am 12. März 2020 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Der Antrag der Fraktion der FDP sieht vor, dass der Deutsche Bundestag

I. die Problematik der Bürokratie und der Betrugsanfälligkeit bei der Umsatzbesteuerung wie im Antrag dargelegt feststellt und

II. die Bundesregierung auffordert,

1. schnellstmöglich ein mit dem Sistema di Interscambio vergleichbares elektronisches Meldesystem bundesweit einheitlich einzuführen, das für die Erstellung, Prüfung und Weiterleitung von Rechnungen verwendet werden kann;
2. die Einführung einer europaweit einheitlichen IT-basierten Zollabwicklung voranzutreiben und die technischen Voraussetzungen für eine Digitalisierung des Zollwesens zu schaffen, sodass u.a. die Daten des Zolls bezüglich Einfuhrumsatzsteuer und weiterer Eingangsabgaben den Finanzbehörden digital zur Verfügung gestellt werden können;
3. sich auf europäischer Ebene für eine Ermächtigung zur Einführung einer verpflichtenden elektronischen Rechnung durch die Europäische Kommission und in Deutschland für die Einführung eines E-Rechnungs- und Clearance-Verfahrens nach italienischem Vorbild einzusetzen;
4. umgehend das nationale TNA-Tool im Kampf gegen den Umsatzsteuerbetrug in der Bundesrepublik einsatzfähig zu machen.

Zu Buchstabe b

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht vor, dass der Deutsche Bundestag

I. die Problematik des Umsatzsteuerbetrugs wie im Antrag dargelegt feststellt und

II. die Bundesregierung auffordert,

1. auf europäischer Ebene aktiv für einen Systemwechsel bei der Umsatzsteuererstattung zum generellen Reverse-Charge-Verfahren (Umkehr der Steuerschuldnerschaft) einzutreten und zu werben;
2. bei absehbarer Blockade des generellen Reverse-Charge-Verfahrens auf EU-Ebene bei der EU-Kommission einen Antrag auf Genehmigung einer nationalen Ausnahme zur Einführung des generellen Reverse-Charge-Verfahrens zu stellen;

3. national nach dem Vorbild Italiens ein digitales System zur Abwicklung der Umsatzsteuererstattung über unterschiedliche Konten unter Einbezug der Finanzverwaltung zu implementieren und dafür bei der EU-Kommission einen entsprechenden Antrag auf Genehmigung dieser Maßnahme zu stellen;
4. die Voraussetzungen für die Erteilung, Versagung und Entziehung der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer bzw. der Steuernummer zu umsatzsteuerlichen Zwecken gesetzlich zu normieren, so dass für missbräuchliche Zwecke genutzte Steuernummern umgehend entzogen werden können;
5. unverzüglich die technischen Voraussetzungen zur Teilnahme am TNA-Verfahren (Transaction Network Analysis Tool) zu schaffen;
6. die technischen Voraussetzungen zu schaffen, um die beim Zoll erfassten Daten der Einfuhr bzw. Einfuhrumsatzsteuer für das Besteuerungsverfahren digital an die zuständigen Finanzbehörden übermitteln zu können.

III. Stellungnahmen des mitberatenden Ausschusses

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Antrag in seiner 124. Sitzung am 23. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Antrag in seiner 124. Sitzung am 23. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen der AfD und FDP die Ablehnung.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Zu Buchstabe a

Der Finanzausschuss hat den Antrag auf Drucksache 19/26543 in seiner 147. Sitzung am 23. Juni 2021 erstmalig und abschließend beraten.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/26543.

Zu Buchstabe b

Der Finanzausschuss hat den Antrag auf Drucksache 19/17748 in seiner 147. Sitzung am 23. Juni 2021 erstmalig und abschließend beraten.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen der AfD und FDP Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/17748.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** betonten ihre Ablehnung der beiden vorliegenden Anträge, obwohl sie gute Hinweise enthielten. Die Regierungskoalition habe in der laufenden Legislaturperiode einige Maßnahmen gegen den Umsatzsteuerbetrug ergriffen. Die Koalitionsfraktionen verwiesen dabei auf die Regelung zur Besteuerung der Online-Plattformen sowie auf die Umsetzung des EU-Digitalpaketes im Rahmen des Jahressteuergesetzes 2020. Man behalte die Thematik im Auge und werde weiterhin an einer Verbesserung der Digitalisierung und einer EU-weiten Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs arbeiten. Die Umsatzsteuer sei die wichtigste staatliche Einnahmequelle, die aber betrugsanfällig sei. Deutschland habe mehrfach auf die umfassende Einführung des Reverse-Charge-Verfahrens gedrängt, sei aber bislang an den fehlenden Mehrheiten hierfür in der EU gescheitert. Eine EU-weite Einführung des Reverse-Charge-Verfahrens wäre ein wirksames Mittel gegen

Umsatzsteuerbetrug. Es bestehe die Möglichkeit, dass die Finanznot aufgrund der Corona-Pandemie den Druck für eine europäische Einigung in dieser Frage erhöhen werde.

Die **Fraktion der AfD** erinnerte daran, dass die Umsatzbesteuerung in der EU seit 1993 ein Provisorium sei. Die vorliegenden Anträge würden zu dem notwendigen Druck beitragen, eine Lösung dieser Problematik voranzutreiben. Die Fraktion der AfD sei allerdings für eine Beibehaltung des Prinzips des Ursprungsorts bei der Umsatzbesteuerung. Dennoch würden die beiden vorliegenden Anträge einige wichtige Punkte enthalten. Daher enthalte sich die Fraktion der AfD zu beiden Vorlagen.

Die Fraktion der AfD verwies auf eine von Martin T. Braml und Gabriel J. Felbermayr im Dezember 2019 vorgelegte Studie des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, aus der die Dimension des Umsatzsteuerbetrugs in der EU und die regionalen bilanziellen Abweichungen deutlich würden. Bei der EU herrsche diesbezüglich Hilflosigkeit und Untätigkeit. Die bisher ergriffenen Maßnahmen seien nicht ausreichend.

Die **Fraktion der FDP** bezeichnete die bisherigen Bemühungen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs als Hase-und-Igel-Spiel, das für den Staat nicht zu gewinnen sei. Daher bedürfe es grundsätzlicher Änderungen. Der Umsatzsteuerbetrug basiere auf einer besonders hohen kriminellen Energie, die in keiner Weise zur Wertschöpfung beitrage, sondern lediglich dem Staat geschuldete Steuereinnahmen dem Kreislauf entziehe. Die Fraktion der FDP sehe in ihrem Antrag als grundsätzliche Neuerung das sogenannte Clearance-Verfahren vor, das in Italien erfolgreich angewendet werde. Damit würde die Umsatzbesteuerung auch in Deutschland zeitgemäß modernisiert. Die bisherigen Erhebungsverfahren seien veraltet.

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthalte ähnliche Ideen wie der Antrag der Fraktion der FDP. Allerdings erscheine es wenig sinnvoll, das Clearance-Verfahren mit dem Reverse-Charge-Verfahren zu kombinieren. Dies wäre zwar möglich, doch sei es sinnvoller, sich für eines der beiden Verfahren zu entscheiden. Dies genüge, um dem Umsatzsteuerkarussell-Betrug ein Ende zu bereiten. Die Fraktion der FDP halte das Clearance-Verfahren für effizienter.

Die Einführung eines modernen Erhebungsverfahrens müsse gut vorbereitet werden, da in Bezug auf die Besteuerung gegenseitiges Misstrauen zwischen Unternehmen und Staat herrsche. Es gehe darum, dieses Misstrauensverhältnis zu überwinden, um grundsätzliche Verbesserungen zu erreichen. Dies sei angesichts der im Raum stehenden Schadenssumme von großer Wichtigkeit.

Die **Fraktion DIE LINKE.** bezeichnete beide vorliegende Anträge als gut und wichtig. Dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stimme die Fraktion DIE LINKE. zu. Ein Systemwechsel bei der Umsatzbesteuerung hin zu einem Reverse-Charge-Verfahren sei notwendig. Wenn dies auf EU-Ebene nicht möglich sei, müsse man darüber nachdenken, dies zunächst auf Deutschland beschränkt zu implementieren. Ein digitales Split-Payment-Verfahren sowie eine elektronische Echtzeitüberwachung seien ebenfalls wichtige Elemente eines modernen Systems der Umsatzbesteuerung. Auch die Forderung nach einer Anwendung des TNA-Tools beim Kampf gegen den Umsatzsteuerbetrug unterstütze man. In diesem Zusammenhang verwies die Fraktion DIE LINKE. auf ihren zu dieser Thematik vorgelegten umfassenden Antrag.

Beim Antrag der Fraktion der FDP enthielt sich die Fraktion DIE LINKE., da er keine Umstellung auf das Reverse-Charge-Verfahren vorsehe. Diesen Punkt halte die Fraktion DIE LINKE. für zentral.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** bezeichnete die in dieser Legislaturperiode von der Bundesregierung durchgeführten Maßnahmen gegen Umsatzsteuerbetrug als ungenügend. Bis auf die bereits aus der letzten Legislaturperiode stammende Regelung zu den Online-Plattformen und die verspätete Durchführung der Maßnahmen bei den elektronischen Registrierkassen sei nichts passiert. Auch von ambitionierten Vorstößen der Bundesregierung zur Durchsetzung des Reverse-Charge-Verfahrens auf EU-Ebene sei nichts bekannt geworden. Dieses Verfahren sei der effektivste Weg zur Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug und daher eine zentrale Forderung im vorliegenden Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zweitens fordere der Antrag, nach italienischem Vorbild ein digitales System zur Abwicklung der Umsatzsteuererstattung einzuführen. Eine Delegation des Finanzausschusses habe sich im Jahr 2019 in Italien das dortige System erläutern lassen. Dieses System funktioniere von Seiten der Steuerverwaltung effizient und werde auch von der italienischen Wirtschaft unterstützt, da deutlich geworden sei, dass es zum Abbau bürokratischer Lasten beitrage.

Außerdem fordere die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Entzug bzw. die Versagung der USt-Identifikationsnummer per Gesetz klar zu regeln. Auch in dieser Frage sei die Regierungskoalition untätig geblieben. Darüber hinaus werde das seit 2019 zur Verfügung stehende TNA-Tool nicht genutzt. Nicht einmal die technischen Voraussetzungen hierfür seien bislang geschaffen worden. So sei ein schneller Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu Mehrwertsteuerdaten weiterhin nicht möglich.

Schließlich fordere der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dafür zu sorgen, dass beim Zoll erfasste Daten zur Umsatzsteuer digital an die Finanzbehörden weitergeleitet werden. Auch dieser Bereich der Digitalisierung sei bislang noch eine offene Baustelle.

Der Antrag der Fraktion der FDP weise viele Parallelen zu den Forderungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf. Allerdings bleibe er teilweise hinter dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zurück. Der wirksamste Mechanismus zur Verhinderung von Umsatzsteuerbetrug bleibe das Reverse-Charge-Verfahren. Dessen Einführung müsse weiterhin ganz oben auf der Agenda bleiben.

Berlin, den 23. Juni 2021

Till Mansmann
Berichtersteller

Lisa Paus
Berichtersterterin