

## **Antwort der Bundesregierung**

### **auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/3899 –**

#### **Reduzierung von Missbrauch und Betrug bei der Umsatzsteuer**

##### Vorbemerkung der Fragesteller

In der Europäischen Union und auch in Deutschland gibt es ein hohes Ausmaß an Umsatzsteuermissbrauch, wie beispielsweise durch sogenannte Karussellgeschäfte. Laut Statistiken der EU-Kommission entgehen dem Staat dadurch allein in Deutschland jährlich mehr als 23 Mrd. Euro Steuergelder ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1579](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1579) – zuletzt abgerufen am 27. September 2022).

Als aufkommensstärkste Steuerart ist der Staat gerade in Krisenzeiten auf verlässliche Einnahmen aus der Umsatzsteuer angewiesen. Dabei schadet das fehlende Steueraufkommen nicht nur dem Staatshaushalt. Wenn Steuerhinterziehung zur Normalität wird und nicht mit Nachdruck bekämpft wird, schadet dies auch der allgemeinen Steuermoral und sorgt zu Recht für Frust in der Bevölkerung.

Obwohl in der Vergangenheit bereits Maßnahmen ergriffen wurden, um die Missbrauchsfälle zu reduzieren, geht die Senkung der „Mehrwertsteuerlücke“ nur schleppend voran. Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Finanzverwaltung nicht über die notwendigen Systeme und Ressourcen verfügt, um dieser Herausforderung gewachsen zu sein.

Deshalb begrüßen die Fragesteller sehr, dass die Bundesregierung sich in ihrem Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP der Bekämpfung von Umsatzsteuermissbrauch verschrieben hat und sie die Einführung eines bundesweit einheitlichen elektronischen Meldesystems beabsichtigt. Außerdem möchte sich die Regierung „für ein endgültiges Mehrwertsteuersystem einsetzen (z. B. Reverse-Charge)“.

1. Wann konkret beabsichtigt die Bundesregierung die Einführung eines einheitlichen elektronischen Mehrwertsteuersystems?

Die Bundesregierung hat gemeinsam mit den Ländern Arbeiten zur Einrichtung eines bundeseinheitlichen Meldesystems für die transaktionsbezogene Meldung von Umsätzen durch die Unternehmen an die Verwaltung aufgenommen. Die Überlegungen berücksichtigen auch die aktuellen Entwicklungen auf EU-Ebene. Die Europäische Kommission hat für November 2022 einen Rechtset-

zungsvorschlag mit dem Arbeitstitel „VAT in the digital age“ angekündigt. Die Bundesregierung geht davon aus, dass der Vorschlag der Europäischen Kommission neben Regelungen für ein europäisches System zur Meldung grenzüberschreitender Umsätze innerhalb der Union wohl auch Vorgaben für eine teilweise Harmonisierung nationaler Systeme zur Meldung von rein nationalen Transaktionen enthalten wird. Harmonisierte Regelungen sind notwendig, um einen reibungslosen Datenaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten und administrative Belastungen der Wirtschaft, die durch die Einführung eines entsprechenden Meldesystems entstehen werden, zu begrenzen.

Zur Umsetzung werden umfangreiche gesetzgeberische und vor allem auch IT-Umsetzungen sowohl in der Wirtschaft als auch in der Verwaltung erforderlich sein. Die vorliegenden Erfahrungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten, die entsprechende Meldesysteme bereits eingeführt haben bzw. deren Einsatz vorbereiten, verdeutlichen, dass die Umsetzung anspruchsvoll sein und einige Jahre Vorlaufzeit benötigen wird. Es liegen auch Hinweise vor, dass die Europäische Kommission von einem mehrjährigen Umsetzungsprozess ihrer angekündigten Vorschläge ausgeht.

Der konkrete Zeitplan für die angestrebte Umsetzung eines nationalen Meldesystems hängt von den o. g. Faktoren, insbesondere auch den Beratungen auf EU-Ebene, ab und liegt aus den genannten Gründen derzeit noch nicht vor. Die Bundesregierung wird sich jedoch wie im Koalitionsvertrag vereinbart um eine schnellstmögliche Einführung eines bundeseinheitlichen elektronischen Meldesystems zur Erstellung, Prüfung und Weiterleitung von Rechnungen bemühen.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung die Modelle elektronischer Meldesysteme anderer Länder der Europäischen Union (z. B. Italien, Ungarn oder Belgien)?

Das Bundesministerium der Finanzen hat gemeinsam mit den Ländern, die in anderen EU-Mitgliedstaaten eingesetzten Verfahren geprüft, die sich teilweise deutlich unterscheiden. In einigen EU-Mitgliedstaaten kommen beispielsweise lediglich periodische Mitteilungspflichten unter Nutzung von Listen zum Einsatz. Die vielfältigen Erfahrungen anderer EU-Mitgliedstaaten, die Meldesysteme bereits im Einsatz haben bzw. deren Einführung planen, werden in die laufenden Arbeiten einbezogen. Wie in der Antwort zu Frage 1 bereits ausgeführt, sollte unabhängig von der Beurteilung der Meldeverfahren in anderen EU-Mitgliedstaaten zunächst der für November 2022 angekündigte Rechtsetzungsvorschlag der Europäischen Kommission abgewartet werden. Die sich daran anschließenden Beratungen auf EU-Ebene werden Klarheit bringen. Die Bundesregierung wird die Beratungen auf EU-Ebene konstruktiv begleiten und sich für eine möglichst zügige Umsetzung engagieren. Denn hier geht es nicht nur um Bürokratieeffizienz und digitale Transformation, sondern auch um das Eindämmen von Steuerbetrug.

3. Welches konkrete Modell ist aus Sicht der Bundesregierung für Deutschland am besten geeignet (z. B. „Interoperability-Modell“, wie in Belgien oder Österreich; „Real-time-reporting-Modell“, wie in Ungarn oder Südkorea; „Clearance-Modell“, wie in Chile oder Mexiko, „Centralised-exchange-Modell“, wie in Italien oder der Türkei oder ein „Decentralised-Continuous-Transaction-Controls-Modell“)?
  - a) Welche Vor- und Nachteile sieht die Bundesregierung bei den einzelnen Modellen?

4. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass das System mit den bestehenden ERP-Systemen in den Unternehmen kompatibel ist?

Die Fragen 3 bis 4 werden gemeinsam beantwortet.

Fragen der Auswirkungen der aus einem Meldesystem resultierenden Verpflichtungen zur Übermittlung bestimmter Angaben aus einer Rechnung an die Verwaltung auf die in Unternehmen eingesetzten IT-Verfahren, wie z. B. Enterprise Resource Planning Softwaresysteme (ERP), wird die Bundesregierung im Laufe des Verfahrens unter Einbindung von Experten und Vertretern der Wirtschaft bzw. Wirtschaftsverbänden betrachten.

5. Beabsichtigt die Bundesregierung, mit der Einführung des Systems gleichzeitig eine Vereinfachung für Unternehmen zu schaffen, und werden davon auch kleinere und mittlere Unternehmen profitieren?

Im weiteren Verfahren zur Einführung eines Meldesystems, durch das der Verwaltung künftig detailliertere und zeitnähere Informationen zu einzelnen Umsätzen vorliegen sollen, wird die Bundesregierung auch damit einhergehende Vereinfachungsmöglichkeiten für Unternehmen prüfen. Soweit Vereinfachungen möglich sein sollten, werden kleinere und mittlere Unternehmen davon nicht ausgenommen werden.

6. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den Mehraufwand für die Wirtschaft ein, der bei Einführung des Systems entstehen wird?

Hierzu kann die Bundesregierung derzeit noch keine Angaben machen.

7. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass auch kleine und mittlere Unternehmen das System anwenden können und dass diese Unternehmen durch den Mehraufwand und die Mehrkosten bei der Einführung nicht zu stark belastet werden?

Die Bundesregierung wird im Rahmen der weiteren Arbeiten auch die Belange von kleinen und mittleren Unternehmen im Fokus behalten. Grundsätzlich muss davon ausgegangen werden, dass ein Meldesystem insbesondere dann dem angestrebten Ziel einer weiteren Verbesserung der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung gerecht werden kann, wenn auch Umsatzdaten von kleinen und mittleren Unternehmen im B2B-Bereich transaktionsbezogen und zeitnäher vorliegen. Dies schließt aus nationaler Sicht nicht aus, dass im weiteren Verfahren auch Fragen der Skalierbarkeit geprüft werden. Auch hier sind die weiteren Entwicklungen auf EU-Ebene zu berücksichtigen.

8. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die Anwendung des Systems einfach und unkompliziert ohne vorherige Schulung möglich ist?

Ziel der Bundesregierung ist eine einfache und unkomplizierte Ausgestaltung des Systems, um eine zusätzliche Belastung meldeverpflichteter Unternehmen möglichst gering zu halten.

9. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die Unternehmen sich frühzeitig über das System informieren können und leicht verständliche Informationen zur Anwendung des Systems erhalten?

Die Bundesregierung wird die Wirtschaft zum frühestmöglichen Zeitpunkt über die Eckpunkte zur Ausgestaltung eines bundeseinheitlichen Meldesystems und den Zeitplan informieren.

10. Soll die Finanzverwaltung aus Sicht der Bundesregierung auf alle Rechnungsdaten zugreifen können oder nur auf die Daten, die notwendig sind, um die notwendigen Rechnungsangaben nach § 14 Absatz 4 des Umsatzsteuergesetzes (UStG) zu erfüllen?

Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nicht absehbar, ob auf Grund des Rechtsetzungsvorschlags der Europäischen Kommission und den sich daran anschließenden Erörterungen auf EU-Ebene auch Änderungen in § 14 Absatz 4 des Umsatzsteuergesetzes (UStG) erforderlich sein werden. Unabhängig davon vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass in das einzurichtende Meldesystem nur Daten aus Rechnungen einfließen sollten, die für den Zweck der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung erforderlich sind. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Finanzverwaltung nicht auf die Rechnungsdaten in den Unternehmen zugreifen wird, sondern die noch festzulegenden Rechnungsdaten von den Unternehmen an das Meldesystem zu übermitteln sein werden.

11. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die sensiblen Rechnungsdaten der Unternehmen (z. B. Artikelpreise etc.) in dem elektronischen Meldesystem ausreichend geschützt sind?

Das einzurichtende Meldesystem muss den geltenden Regelungen des Datenschutzes und den Vorgaben zur Gewährleistung der Datensicherheit entsprechend ausgestaltet sein. Entsprechende Fragen wird die Bundesregierung im weiteren Verfahren mit den dafür zuständigen Behörden erörtern. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 10 hingewiesen.

12. Geht die Bundesregierung davon aus, dass die Ausstattung der Finanzverwaltung derzeit ausreicht, um dem Umsatzsteuermissbrauch bei digitalen Geschäftsmodellen entgegenzuwirken?

Für die Kontrolle und Erhebung der Umsatzsteuer sind nach Artikel 108 des Grundgesetzes die Länder zuständig. Dies umfasst auch Fragen der Personalausstattung.

13. Geht die Bundesregierung davon aus, dass das Personal der Finanzverwaltung ausreichend geschult ist, um Betrugsfälle im digitalen Bereich zu erkennen und ausfindig zu machen?

Nach vorliegenden Informationen werden die Bediensteten in den Ländern für entsprechende Fallgestaltungen sensibilisiert und geschult. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 12 hingewiesen.

14. Beabsichtigt die Bundesregierung, die Ressourcen der Finanzverwaltung auszuweiten, damit sie Umsatzsteuermissbrauch besser bekämpfen kann?
  - a) Falls ja, mit welchen Ressourcen soll die Finanzverwaltung konkret ausgestattet werden (z. B. mehr Personal, besser geschultes Personal, bessere IT-Systeme)?
  - b) Falls ja, wie soll die Ausweitung dieser Ressourcen finanziert werden?
  - c) Falls nein, warum nicht?

Die Fragen 14 bis 14c werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antworten zu den Fragen 12 und 13 wird verwiesen.

15. Hält die Bundesregierung es zur Bekämpfung von Umsatzsteuermissbrauch im Internet für sinnvoll, neuartige innovative Technologien und IT-Systeme (z. B. Blockchain, Echtzeitkontrolle) bei der Bekämpfung von Umsatzsteuermissbrauch einzusetzen?
  - a) Falls ja, bis zu welchem Zeitpunkt soll dies umgesetzt werden?
  - b) Falls nein, warum nicht?

Die Fragen 15 bis 15b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung prüft für die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs den Einsatz von verschiedenen innovativen Technologien, insbesondere den Einsatz von künstlicher Intelligenz. Der exemplarisch aufgeführte Einsatz von Blockchain-Technologie in der Bundesverwaltung wird grundlegend geprüft, allerdings aufgrund des geringen technologischen Reifegrades nicht als primärer Lösungsansatz verfolgt.

16. Beabsichtigt die Bundesregierung, die IT-Systeme für die Umsatzsteuerkontrolle generell zu modernisieren?
  - a) Falls ja, bis zu welchem Zeitpunkt soll dies umgesetzt werden?
  - b) Falls nein, warum nicht?

Die Fragen 16 bis 16b werden gemeinsam beantwortet.

IT-Systeme für die Umsatzsteuerkontrolle werden soweit erforderlich modernisiert. Insbesondere werden hierbei neue fachliche und technische Anforderungen sowie Fragen der Anwenderfreundlichkeit berücksichtigt.

17. Wie hoch war das Ausmaß des Umsatzsteuerbetruges bei den Katalogumsätzen nach dem § 13b Absatz 2 UStG jeweils vor und nach Einführung des „Reverse-Charge-Verfahrens“ (nach Umsatz, geschätzter Höhe des Umsatzsteuermissbrauchs, jeweiligem Jahr vor und nach der Einführung aufschlüsseln)?
18. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den Anteil des Umsatzsteuermissbrauchs ein, der nur auf „B2B-Geschäfte“ entfällt?

Die Fragen 17 und 18 werden gemeinsam beantwortet.

Statistische Aufzeichnungen zum Ausmaß des Umsatzsteuerbetruges bei den Katalogumsätzen des § 13b Absatz 2 UStG jeweils vor und nach Einführung des Reverse-Charge-Verfahrens liegen der Bundesregierungen nicht vor. Statistische Aufzeichnungen zur Höhe des Steuerausfalls durch Umsatzsteuerbetrug

werden auch in den Ländern nicht geführt. Dies auch vor dem Hintergrund, dass statistische Aufzeichnungen nur eine sehr eingeschränkte Aussagekraft hätten, da nur Steuerausfälle zu aufgedeckten Betrugsfällen erfasst werden könnten und nicht zu jenen, die nicht erkannt wurden.

Zu den in § 13b Absatz 2 UStG genannten Lieferungen und Leistungen lagen vor der Einführung der jeweiligen gesetzlichen Regelung Informationen sowohl aus den Ländern als auch teilweise von Wirtschaftsverbänden vor, dass es in den entsprechenden Wirtschaftssegmenten zu Hinterziehungsfällen gekommen sei, die zu hohen Steuerausfällen führten. Zur Sicherung des Steueraufkommens und zum Schutz steuerehrlicher Unternehmen hat die Bundesregierung daher jeweils zeitnah dem Gesetzgeber Vorschläge für die Einführung gesetzlicher Regelungen zur Einführung des Reverse-Charge-Verfahrens für die entsprechenden Umsätze gemacht. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 20 hingewiesen.

19. Wie hoch wäre nach Auffassung der Bundesregierung die prozentuale Verringerung des Umsatzsteuermissbrauchs infolge der Einführung eines „Reverse-Charge-Verfahrens“ für alle „B2B-Umsätze“?

Aus Sicht der Bundesregierung könnte ein EU-rechtlich abgesichertes generelles Reverse-Charge-Verfahren ein wirksames Mittel zur Verringerung der Umsatzsteuerausfälle durch Betrug und Insolvenzen sein. Inwieweit sich der Schaden durch die generelle Umkehr der Steuerschuldnerschaft verringern ließe, ist schon aufgrund der Dunkelziffer bei Betrugsfällen nicht exakt quantifizierbar.

20. Beabsichtigt die Bundesregierung, sich auf Ebene der Europäischen Union für eine Ausweitung des „Reverse-Charge-Verfahrens“ auf weitere Umsätze einzusetzen?
  - a) Falls ja, bis zu welchem Zeitpunkt soll dies umgesetzt werden?
  - b) Falls nein, warum nicht?

Die Fragen 20 bis 20b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung spricht sich regelmäßig für eine Ausdehnung des Reverse-Charge-Verfahrens aus. So hat sie zuletzt in den Verhandlungen zur Richtlinie (EU) 2022/890 im ersten Halbjahr 2022 gefordert, die bislang auf europäische Treibhausgasemissionszertifikate beschränkte Regelung in Artikel 199a Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2006/112/EG zu überarbeiten und auf nationale Zertifikate auszudehnen. Der Vorschlag stieß jedoch nicht auf die notwendige Zustimmung aller EU-Mitgliedstaaten.

Daneben wird darauf hingewiesen, dass Deutschland von den nach Artikel 199a Absatz 1 der Richtlinie 2006/112/EG bestehenden Möglichkeiten zur Anwendung des sektoralen Reverse-Charge-Verfahrens bereits umfassend Gebrauch gemacht hat, zuletzt z. B. bei der Übertragung von Gas- und Elektrizitätszertifikaten und bei bestimmten Telekommunikationsdienstleistungen. Für die Übertragung von Emissionszertifikaten nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz wird die Umkehr der Steuerschuldnerschaft am 1. Januar 2023 in Kraft treten. Für diese Maßnahme wurde auf Antrag Deutschlands mit Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1778 des Rates vom 5. Oktober 2021 eine individuelle Ermächtigung zur Abweichung vom allgemein geltenden unionsrechtlichen Rahmen erteilt.

21. Was ist nach Meinung der Bundesregierung der Grund dafür, dass das Reverse-Charge-Modell auf Ebene der Europäischen Union bisher nicht auf alle „B2B-Umsätze“ ausgeweitet wurde?

Die Anwendung des generellen Reverse-Charge-Verfahrens setzt eine Änderung der Richtlinie 2006/112/EG voraus. Das Initiativrecht für eine solche Änderung liegt allein bei der Europäischen Kommission. Diese hat bisher keinen Vorschlag vorgelegt, der es Deutschland erlaubt hätte, ein generelles Reverse Charge einzuführen. Auch wenn die Europäische Kommission insoweit von ihrem exklusiven Initiativrecht Gebrauch machen würde, wäre angesichts der bekannten divergenten Positionen der EU-Mitgliedstaaten nicht zu erwarten, dass im Rat die für eine Annahme notwendige Einstimmigkeit rasch hergestellt werden könnte.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*