

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/7108 –

Unterschiedliche Entlastungswirkung der Umsatzsteuersenkung auf Gaslieferungen

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit Oktober 2022 gilt in Deutschland eine reduzierte Umsatzsteuer auf den Verbrauch von Erdgas und Biogas sowie Wärme über das Wärmenetz. Diese Maßnahme wurde im Rahmen des Konjunkturpakets der Bundesregierung beschlossen, um die finanziellen Auswirkungen der steigenden Energiepreise abzufedern (Bundestagsdrucksache 20/3530).

Doch wie wirkt sich die Umsatzsteuersenkung konkret auf die Gas- und Wärmerechnung der Verbraucher aus? Mit seinem Schreiben vom 25. Oktober 2022 zum Gesetzentwurf hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) Spielräume bei der Art des Abrechnungszeitraums geschaffen. Für den Endverbraucher ist der Zeitraum der Umsatzsteuerermäßigung daher abhängig von dem Abrechnungsmodell, das der Gasanbieter wählt („Stichtagsregel“, „Zeitscheibenmodell“, „Hybridmodell“). Damit haben Anbieter beispielsweise im Falle des Ablesestichtags am 31. Dezember die Wahl einen Zeitraum von 30 Monaten (Oktober 2021 bis März 2024) oder 36 Monaten (Januar 2021 bis Dezember 2023) dem ermäßigten Steuersatz zu unterwerfen. Somit werden einige Verbraucher länger und stärker von der Steuersenkung profitieren als andere.

1. Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf bei der Vereinheitlichung von unterschiedlichen Abrechnungsmodellen (Stichtagsregel, Zeitscheibenmodell, Hybridmodell), die aufgrund der Umsatzsteuerermäßigung auf Gas und Fernwärme zu unterschiedlichen Preisen bei den Steuerpflichtigen führen, und wenn nein, warum nicht?

Nach den verwaltungsinternen Regelungen in Rn. 12 des BMF-Schreibens vom 25. Oktober 2022 zur befristeten Absenkung des Umsatzsteuersatzes für Lieferungen von Gas über das Erdgasnetz und Wärme über ein Wärmenetz im Zeitraum vom 1. Oktober 2022 bis 31. März 2024 werden die Lieferungen von Gas oder Wärme durch Versorgungsunternehmen an Kunden nach Ablesezeiträumen (z. B. vierteljährlich oder jährlich) abgerechnet. Sofern die Ablesezeiträume zu einem Zeitpunkt nach dem 30. September 2022 und vor dem 1. April 2024 enden, sind grundsätzlich die Lieferungen des gesamten Ablesezeitraums

dem ab 1. Oktober 2022 geltenden Umsatzsteuersatz von 7 Prozent zu unterwerfen. Sofern Ablesezeiträume nach dem 31. März 2024 enden, sind grundsätzlich die Lieferungen des gesamten Ablesezeitraums dem Umsatzsteuersatz von 19 Prozent zu unterwerfen (Stichtagsmodell).

Manche Versorger rechnen jedoch auch mit verkürzten Abrechnungszeiträumen zum 30. September 2022 ab. Die Finanzverwaltung lässt es nach dem BMF-Schreiben vom 25. Oktober 2022 in diesem Fall für umsatzsteuerrechtliche Zwecke zu, diese gesonderten Abrechnungen bei Kunden in der Weise vorzunehmen, dass die Ergebnisse der Ablesezeiträume, die regulär nach dem 30. September 2022 und/oder vor dem 1. April 2024 enden, im Verhältnis der Tage vor und ab dem 1. Oktober 2022 aufgeteilt werden (Zeitscheibenmodell). Beim Zeitscheibenmodell handelt es sich um eine Vereinfachungsregelung. Vergleichbare Regelungen haben alle BMF-Schreiben zu Steuersatzänderungen ab dem Jahr 1968 enthalten.

Erst das Zeitscheibenmodell ermöglicht es, den Willen des Gesetzgebers zielgenau umzusetzen und Verbraucherinnen und Verbraucher für 18 Monate zu entlasten. Denn bei der reinen Anwendung des Stichtagsmodells wäre bei jährlichen Abrechnungszeiträumen der ermäßigte Umsatzsteuersatz, abhängig vom jeweiligen Ende des Abrechnungszeitraums, entweder nur für zwölf oder für 24 Monate anwendbar. Ein 18-monatiger Begünstigungszeitraum wäre hingegen bei jährlichen Abrechnungszeitraum mit dem Stichtagsmodell nicht erzielbar.

Zudem erleichtert das Zeitscheibenmodell den Versorgern die Abrechnung gegenüber den Kunden. Denn bei Preisänderungen ist nach § 12 Absatz 2 der Gasgrundversorgungsverordnung (GasGVV) der für die neuen Preise maßgebliche Verbrauch zeitanteilig zu berechnen. Entsprechendes gilt nach § 12 Absatz 2 Satz 2 GasGVV bei Änderung des Umsatzsteuersatzes. Vor dem Hintergrund dieser gesetzlichen Regelung haben die Versorger in ihren IT-Systemen regelmäßig das Zeitscheibenmodell implementiert. Hingegen ist eine Abrechnung nach dem Stichtagsmodell wohl zumindest manchen Versorgern IT-seitig nicht möglich.

Bei dem zitierten BMF-Schreiben handelt es sich um eine Verwaltungsanweisung, die die Finanzverwaltung bindet, nicht jedoch die Steuerpflichtigen oder die Gerichte. BMF-Schreiben stellen keine gesetzlichen Regelungen dar. Demgemäß regelt das BMF-Schreiben keine zivilrechtlichen Fragestellungen. Es obliegt daher den Vertragsparteien zu prüfen, ob zivilrechtliche Regelungen eine bestimmte Abrechnungsmethode indizieren.

2. Welche Alternativen hat die Bundesregierung bei der Entscheidung über den Zeitraum der Anwendung des ermäßigten Steuersatzes abgewogen, und warum hat sie sich für diese Ausgestaltung und gegen Alternativen entschieden?

Es handelt sich um einen von den Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP in den Deutschen Bundestag eingebrachten Gesetzentwurf (vgl. Bundestagsdrucksache 20/3530).

Die Überlegungen zum Geltungszeitraum des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf die Lieferung von Gas und Fernwärme sind in der Begründung des Gesetzentwurfs unter dem Gliederungspunkt I., die Alternativen unter III. dargestellt.

3. Wie begründet die Bundesregierung, dass auf Basis der Vereinfachungsregelungen im BMF-Schreiben vom 25. Oktober 2022 die Gasanbieter die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes nach unterschiedlichen Modellen anwenden können und die Endverbraucher dadurch unterschiedlich lange und damit unterschiedlich stark von der Umsatzsteuersenkung profitieren?
4. Läuft die unterschiedliche Anwendung des ermäßigten Steuersatzes durch die Gasanbieter auf Basis der unterschiedlichen Abrechnungsmodelle und die damit verbundene Anwendung entweder für das gesamte Jahr 2022 oder nur anteilig für drei Monate aus Sicht der Bundesregierung der Gesetzesbegründung zuwider, in der der Gesetzgeber auf den Zeitraum der erhöhten Gasbeschaffungsumlage vom 1. Oktober 2022 bis zum 31. März 2024 abstellt („Der ermäßigte Umsatzsteuersatz wird solange gelten, wie die Gasbeschaffungsumlage erhoben werden wird, also vom 1. Oktober 2022 bis zum 31. März 2024. Mit der Absenkung des Umsatzsteuersatzes auf die Lieferung von Gas werden für Gaskunden die Belastungen reduziert, die durch die Gasbeschaffungsumlage entstehen.“, Bundestagsdrucksache 20/3530, S. 6)?
5. Sieht die Bundesregierung es als Widerspruch an, dass im Gesetzentwurf zur ermäßigten Umsatzbesteuerung von Gas als wesentlicher Inhalt angegeben ist, dass „im Zeitraum vom 1. Oktober 2022 bis zum 31. März 2024 der ermäßigte Umsatzsteuersatz auch für die Lieferung von Gas über das Erdgasnetz gilt“, die Gasanbieter mit der Anwendung des BMF-Schreibens vom 25. Oktober 2022 jedoch den ermäßigten Steuersatz je nach Abrechnungsmodell auch für das ganze Jahr 2022 anwenden können, im Jahr 2024 auf die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes verzichten können und infolgedessen nach Ansicht der Fragesteller der vom Gesetzgeber beabsichtigte Zeitraum durch das BMF-Schreiben ausgehebelt wird?
6. Ist die abweichende Regelung des Steuerentstehungszeitraums im BMF-Schreiben aus Sicht der Bundesregierung noch als Gesetzesauslegung im Sinne des Artikels 108 Absatz 3 Satz 2, 85 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) zu interpretieren, oder handelt es sich bereits um die „Schaffung“ einer Neuregelung, die nur im Rahmen des regulären Gesetzgebungsverfahrens zulässig wäre, und wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 3 bis 6 werden zusammen beantwortet.

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

7. Ist die von Gesetzestext und Gesetzesbegründung abweichende Regelung, dass ebenso Tanklastwagenlieferungen von der Umsatzsteuersenkung betroffen sind, im BMF-Schreiben aus Sicht der Bundesregierung noch als Gesetzesauslegung im Sinne des Artikels 108 Absatz 3 Satz 2, 85 Absatz 3 GG zu interpretieren, oder handelt es sich bereits um die „Schaffung“ einer Neuregelung, die nur im Rahmen des regulären Gesetzgebungsverfahrens zulässig wäre, und wenn nein, warum nicht?

Nach Rn. 5 des BMF-Schreibens vom 25. Oktober 2022 ist auch die Lieferung von Gas, das vom leistenden Unternehmer per Tanklastwagen zum Leistungsempfänger für die Wärmeerzeugung transportiert wird, ermäßigt zu besteuern. Hintergrund der Regelung ist, dass noch bei den abschließenden Beratungen des Gesetzes zur temporären Senkung des Umsatzsteuersatzes auf Gaslieferungen über das Erdgasnetz im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 28. September 2022 beabsichtigt war, durch den ermäßigten Umsatzsteuersatz die Mehrbelastung durch die Umsatzsteuer auf die Gasumlage mittels des reduzierten Steuersatzes auf die Lieferung von Gas über das Erdgasnetz zu kompensieren.

sieren. Der Tatbestand des § 28 Absatz 5 des Umsatzsteuergesetzes (UStG) ist daher so formuliert, dass er zielgenau die Sachverhalte erfasst, auf die die Gasumlage anwendbar gewesen wäre. Nach Abschluss der Beratungen im Finanzausschuss ist entschieden worden, die Gasumlage nicht gesetzlich zu realisieren. Das Kriterium, das eine Differenzierung zwischen Lieferungen von Gas über das Erdgasnetz und anderen Vertriebswegen rechtfertigt, ist damit entfallen. Vor diesem Hintergrund sind die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder davon ausgegangen, dass der Gesetzgeber, wenn ihm bewusst gewesen wäre, dass die Gasumlage nicht realisiert wird, den Tatbestand des § 28 Absatz 5 UStG so ausgestaltet hätte, dass alle Lieferungen von Gas zur Wärmeerzeugung begünstigt gewesen wären, um Verbraucher und Verbraucherinnen gleichermaßen zu entlasten.

8. Wie stellt die Bundesregierung unter Beachtung des Prinzips der Gewaltenteilung nach Artikel 20 Absatz 1 GG und des Willens des Deutschen Bundestages als Legislative sicher, dass die genaue Ausgestaltung eines Gesetzes im Gesetzgebungsprozess zu regeln ist und nicht stattdessen – etwa aus parteipolitischen oder sonstigen Gründen – nachträglich in Verwaltungsanweisungen geregelt wird?

Wie ordnet die Bundesregierung ihr in den Fragen 6 und 7 thematisiertes Vorgehen vor diesem Hintergrund ein?

9. Geht die Bundesregierung davon aus, dass die Schaffung von Regelungen im Rahmen von BMF-Schreiben, die von Gesetzestext und Gesetzesbegründung abweichen, genügend Rechtssicherheit für die Steuerpflichtigen bietet, und beabsichtigt die Bundesregierung – sollte ein solches Gestaltungsmittel ggf. vor Gericht erfolgreich angefochten werden –, mit einer neuen Klarstellung in einem ins Gesetzgebungsverfahren einzubringenden Nichtanwendungsgesetz Abhilfe zu schaffen?

Die Fragen 8 und 9 werden zusammen beantwortet.

Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren liegt in der Hand des Deutschen Bundestages als der gewählten Volksvertretung. Über den Inhalt und damit die Ausgestaltung von gesetzlichen Regelungen auf Bundesebene entscheidet der Deutsche Bundestag als Gesetzgeber (Artikel 77 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG)). Die vollziehende Gewalt, einschließlich der Bundesregierung und der Bundesministerien, ist an Gesetz und Recht gebunden (Artikel 20 Absatz 3 GG). Dies gilt auch für den Erlass von Verwaltungsanweisungen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 hingewiesen.

10. Wie begründet die Bundesregierung die Abweichung von der üblichen umsatzsteuerlichen Regelung, dass Dauerleistungen, wie Lieferungen von Gas und Wärme, am Ende des Leistungsabschnitts als ausgeführt gelten (Abschnitt 13. Januar bis 13. Juli des Umsatzsteuer-Anwendungserlasses (UStAE)) und damit der Umsatzsteuersatz am Ende des Leistungsabschnitts (Stichtagsprinzip) maßgeblich ist?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

11. Geht die Bundesregierung davon aus, dass die Verbraucher rechtliche Schritte gegen die unterschiedliche Anwendung der Steuersätze einleiten könnten, und wie wird die Bundesregierung ggf. darauf reagieren?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen. Im Übrigen steht es den Vertragsparteien frei, bei Streitigkeiten über die korrekte Abrechnung von Gaslieferungen den Zivilrechtsweg zu beschreiten.

12. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass das Zeitscheibenmodell auf Basis der Grundversorgungsverordnung zugelassen wurde, und was ist aus Sicht der Bundesregierung der Grund dafür, dass die Verordnung nicht angepasst wurde?
13. Hat die Bundesregierung die Rechtsfrage geprüft, ob die Anwendung des Zeitscheibenmodells für Immobiliengesellschaften, die den Steuersatz der Gasversorger im Rahmen der Nebenkostenabrechnung an die Mieter weitergeben, mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach § 556 Absatz 3 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) zu vereinbaren ist?
14. Hat die Bundesregierung die Rechtsfrage geprüft, ob Gasversorger zivilrechtlich nach § 241 Absatz 2 BGB das günstigste Modell, also das Stichtagsmodell, anwenden müssten, um die Abrechnung mit dem ermäßigten Steuersatz zu gewährleisten?
15. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Anwendung des Zeitscheibenmodells dem Gesetzeszweck widerspricht und die Gasversorger deshalb nicht die günstigste Alternative an den Verbraucher weitergeben müssen?

Die Fragen 12 bis 15 werden zusammen beantwortet.

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

16. Aus welchem Grund hat die Bundesregierung bei der Vorlage des Gesetzentwurfs keine Regelung getroffen, um Gasversorger zu verpflichten, die für den Verbraucher günstigste Abrechnungsvariante anzuwenden?

Auf die Antworten zu den Fragen 1 und 2 wird verwiesen.

17. Was ist aus Sicht der Bundesregierung die Begründung dafür, dass sich der Gesetzentwurf zur Senkung der Umsatzsteuer auf Gaslieferungen auf die Gesetzgebungskompetenz der Grundsteuer bezieht („Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 105 Absatz 2 erste Alternative des Grundgesetzes (GG)“ Bundestagsdrucksache 20/3530, S. 6)?
18. Warum hat die Bundesregierung die Umsatzsteuerermäßigung auf Gas und Erdwärme initiiert, nicht jedoch auf Elektrizität, obwohl die Preise auch in diesem Bereich stark gestiegen sind?
19. Warum hat die Bundesregierung parallel zur Umsatzsteuerermäßigung noch zusätzlich die Gaspreisbremse eingeführt, sieht bei der Einführung der Strompreisbremse jedoch keinen Handlungsbedarf bei der Umsatzsteuerermäßigung auf Elektrizität?

Die Fragen 17 bis 19 werden zusammen beantwortet.

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen. Im Übrigen handelt es sich bei dem Verweis auf Artikel 105 Absatz 2 erste Alternative GG offenbar um ein Redaktionsversehen. Es fehlt die Angabe des Satzes des Absatzes 2. Das korrekte Zitat hätte Artikel 105 Absatz 2 Satz 2 erste Alternative GG lauten müssen. Zur Intention des Gesetzgebers bei Schaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf die Lieferung von Gas wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen. Eine Umlage für Strom vergleichbar der Gasumlage war zu keinem Zeitpunkt vorgesehen.

20. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fragesteller, dass eine präzisere Formulierung in Gesetzestexten für mehr Rechtssicherheit sorgen und somit die Finanzrechtsprechung entlasten könnte, und welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um potenzielle Unklarheiten frühzeitig zu erkennen und die zukünftigen Gesetzesformulierungen klarer und eindeutiger auszugestalten?

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung, vermag allerdings keine Verknüpfung zum Thema dieser Kleinen Anfrage zu erkennen.

