Deutscher Bundestag **Drucksache 17/**
17. Wahlperiode 16.01.2013

Antrag

der Abgeordneten Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Lisa Paus, Dr. Gerhard Schick. Kerstin Andreae, Cornelia Behm, Viola von Cramon-Taubadel, Harald Ebner, Priska Hinz (Herborn), Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz, Sven-Christian Kindler, Dr. Tobias Lindner, Dr. Hermann E. Ott, Brigitte Pothmer, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Elisabeth Scharfenberg, Markus Tressel, Dr. Valerie Wilms und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Auf europäischer Ebene ein betrugssicheres, transparentes und bürokratiearmes Mehrwertsteuersystem schaffen

I. Der Bundestag stellt fest:

Spätestens mit der Finanz- und der folgenden Schuldenkrise einiger europäischer Staaten ist die zu geringe fiskal- und wirtschaftspolitische Zusammenarbeit in der Europäischen Union offenkundig geworden. Die mangelnde Harmonisierung in Steuersachen führt unter anderem zu erheblichen Steuerausfällen durch Steuergestaltung, -Umgehung und –Hinterziehung. Der EU-Kommissar für Steuern, Algirdas Šemeta, beziffert die Einnahmeausfälle in der EU aus diesen Tatbeständen auf etwa eine Billion Euro. Im Hinblick auf diesen Missstand muss ein ganzes Bündel von Maßnahmen, ein europäischer Steuerpakt, erarbeitet und vor allem umgesetzt werden. Eine europäische Harmonisierung des Steuerrechts führt zu weniger Betrug und Steuergestaltung und verbessert die Einnahmebasis der EU-Mitgliedstaaten. Gleichzeitig wird das Steuerrecht transparenter und so kann ein Beitrag für einen spürbaren Bürokratieabbau geleistet werden.

Auch das europäische Mehrwertsteuersystem bedarf einer gründlichen Überarbeitung. Trotz des gemeinsamen Regelwerks, der Mehrwertsteuersystemrichtlinie, wird das europäische Mehrwertsteuerrecht den Anforderungen an ein Europa mit offenen Grenzen und Märkten nicht gerecht. Unterschiedliche Nachweispflichten in den Mitgliedstaaten, verschiedene Formen der Vorsteuererstattung, diverse Registrierungsanforderungen oder unterschiedliche Regelungen für ermäßigte Steuersätze begünstigen organisierten Mehrwertsteuerbetrug und erzeugen einen erheblichen Bürokratieaufwand bei Exporten in den europäischen Binnenmarkt.
Aufgrund der bestehenden Probleme hat die EU-Kommission bereits im Jahr 2010 mit ihrem Grünbuch „Über die Zukunft der Mehrwertsteuer“ (KOM(2010)695endgültig) einen Konsultationsprozess in Gang gesetzt, wie das europäische Regelwerk an die Ansprüche eines funktionierenden Binnenmarktes mit einem einfachen, robusten und effizienten Mehrwertsteuersystem angepasst werden sollte. Im Dezember 2011 hat die Kommission in einer Mitteilung „Zur Zukunft der Mehrwertsteuer“ (KOM(2011)851endgültig) ihren Fahrplan für eine umfassende Reform des europäischen Mehrwertsteuersystems vorgelegt, der im wesentlichen auf den Ergebnissen der vorangegangenen Konsultation beruht.
Öffentliche Stellen und Verbände betonten im Konsultationsverfahren den Reformbedarf des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems der EU. Europaweit einheitliche Standards etwa bei Rechnungslegung und Dokumentationspflichten, ein besserer Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und eine Vereinheitlichung und Begrenzung von Ermäßigungstatbeständen in allen Mitgliedstaaten sowie verbindliche Auskünfte über Steuersätze in anderen Mitgliedstaaten sind richtige Forderungen, die in

zahlreichen Stellungnahmen angemahnt wurden. Bündnis90/Die Grünen teilen diese Forderungen im Sinne eines zusammenwachsenden Europas mit funktionierendem Binnenmarkt, einem einfachen und für Unternehmen handhabbaren Mehrwertsteuersystem, das durch Transparenz und eine verbesserte Zusammenarbeit der Finanzbehörden insgesamt weniger betrugsanfällig wird.
Beim Thema Mehrwertsteuerbefreiungen für öffentliche Unternehmen bekennen wir uns zur Steuerbefreiung der öffentlichen Hand, die wir im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge für gerechtfertigt erachten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

a) Grundsätzlicher Handlungsbedarf im europäischen Mehrwertsteuerrecht

1) Die Reformpläne der Europäischen Kommission zur Überarbeitung des europäischen Mehrwertsteuerrechts im Europäischen Rat und im Ministerrat aktiv zu unterstützen, mit dem Ziel ein betrugssicheres und bürokratiearmes Mehrwertsteuersystem zu schaffen;

2) Insbesondere auf europäischer Ebene dafür einzutreten, dass die Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer in der Europäischen Union weitestgehend angeglichen und verbreitert wird. Befreiungen und Ermäßigungen sollten nur in einem durch die EU-gesteckten engen Rahmen (Mehrwertsteuersystemrichtlinie) möglich sein und weitestgehend harmonisiert werden. Aufgaben der öffentlichen Hand sollen weiter von der Mehrwertsteuer befreit bleiben. Ausnahmeregelungen für einzelne Mitgliedstaaten sollten abgeschafft werden;

3) Auf europäischer Ebene dafür einzutreten, dass die Mehrwertsteuerbefreiungen und -ermäßigungen für umweltschädliche Produkte und Dienstleitungen abgeschafft werden;

b) Ein betrugssicheres europäisches Mehrwertsteuersystem schaffen

4) Im Rat für die Einführung eines generellen Reverse-Charge-Verfahrens im business to business (B2B) Bereich einzutreten;

5) Den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Einführung eines Schnellreaktionsmechanismus bei Mehrwertsteuerbetrug (COM(2012)428 final) zu unterstützen, um zeitnah auf neue Fälle vom sogenannten Karussellbetrug reagieren zu können, bis der Übergang auf ein generelles Reverse-Charge-Verfahren erfolgt;

6) Die Kommission in ihrem Vorhaben zu unterstützen, die Zusammenarbeit der nationalen Steuerbehörden weiter zu verbessern, um so den Umsatzsteuerbetrug bei grenzüberschreitenden Lieferungen zu erschweren und zurückzudrängen;

7) Die Kommission bei der Weiterentwicklung gemeinsamer Datenbanken zur Steuerbetrugsbekämpfung zu unterstützen;

8) Die Anregung des Bundesrechnungshofes (BT-Drucksache 17/7600) aufzunehmen und für differenzbesteuerte Umsätze eine gesonderte Ausweisung einzuführen;

c) Ein unternehmensfreundliches europäisches Mehrwertsteuersystem schaffen

9) Insbesondere auf europäischer Ebene dafür einzutreten, dass Nachweipflichten, Anforderungen an Registrierung und Rechnungsstellung sowie andere Voraussetzungen für die Gewährleistung der reibungslosen Erhebung der Mehrwertsteuer sowie für die Mehrwertsteuerbefreiung der innergemeinschaftlichen Lieferung europaweit einheitlich geregelt werden und die nötigen Formulare in allen Sprachen der EU im Internet abrufbar sind;

10) In diesem Zusammenhang die Europäische Kommission in ihrem Vorstoß zu unterstützen, in der EU für Unternehmen eine standardisierte, optionale Mehrwertsteuererklärung in allen Sprachen verfügbar zu machen;

11) Die Kommission in ihrem Vorhaben zu unterstützen, ein EU-Mehrwertsteuerportal im Internet einzurichten, wo verbindliche Auskünfte über Steuersätze abrufbar sind und wo alle nötigen Formulare für Registrierung, Nachweisführung, Rechnungsstellung sowie die optionale Mehrwertsteuererklärung in sämtlichen Sprachen der EU abrufbar sind;

12) Die Kommission in ihrem Vorhaben zu unterstützen, für den international Handel in jedem Mitgliedstaat eine zentrale Anlaufstelle für Unternehmen zu etablieren, über die diese sämtliche mehrwertsteuerlichen Pflichten bezüglich des Mitgliedstaates abwickeln können;

13) Bei der Kommission und im Rat dafür einzutreten, dass die umsatzsteuerliche Behandlung von kleinen Unternehmen (Kleinunternehmerregelung) EU-weit einheitlich geregelt wird, d.h. unter anderem einheitliche Höchstgrenzen für die Umsatzsteuerbefreiung kleiner Unternehmen festgelegt werden;

14) Auf EU-Ebene dafür einzutreten, dass europaweit einheitliche Reglungen und Vorrausetzungen für die Anerkennung einer umsatzsteuerlichen Organschaft festgelegt werden;

Berlin, den 15. Januar 2013

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

III. Begründung

zu a)
zu 1) Die Bundesregierung setzt sich auf europäischer Ebene im Zuge der Eurokrise für eine verstärkte fiskalpolitische Zusammenarbeit, insbesondere unter den Euroländern ein. Bisher spielt die verstärkte Zusammenarbeit in der Steuerpolitik dabei nur eine sehr untergeordnete Rolle. Der Schwerpunkt wird fast ausschließlich auf die Wahrung der Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten gelegt. Die Vernachlässigung der verstärkten Zusammenarbeit in Steuerfragen ist falsch, denn hier liegen große Potenziale für die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und des –Betrugs und damit gleichzeitig für eine Sanierung der öffentlichen Haushalte.
Die Initiative der EU-Kommission sollte auch deswegen unterstützt werden, weil besonders im Bereich der grenzüberschreitenden Lieferungen und Dienstleistungen komplizierte mehrwertsteuerliche Regelungen gelten, die bei Unternehmen hohe Bürokratie- und Befolgungskosten erzeugen.

zu 2) In der Bundesrepublik hat die Bundesregierung ihr Vorhaben einer Überarbeitung der ermäßigten Mehrwertsteuersätze aufgegeben. Eine diesbezüglich in 2010 eingesetzte Kommission der Koalition hat bis heute nicht getagt. Die einzigen Änderungen bezüglich der ermäßigten Mehrwertsteuersätze waren die von der Bundesregierung eingeführte Ermäßigung für Übernachtungen und das Auslaufen der Ermäßigung für die Personenbeförderung mit Binnenschiffen und für den Handel mit Pferden. In diesem Zusammenhang ist es grotesk, dass der Verkauf von Mauleseln weiter mit dem ermäßigten Steuersatz belegt wird, weil die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien sich geradezu verweigert haben, vernünftige und leicht umzusetzende Änderungen umzusetzen. Die Bemessungsgrundlage der deutschen Umsatzsteuer wurde so im Saldo verringert und dem Staat wurden für eine neue wettbewerbsverzerrende Branchensubvention wichtige Einnahmen entzogen. Im Bereich der Umsatzsteuer wird das steuerpolitische Versagen der Koalition damit besonders deutlich.
Im europäischen Vergleich hat die Bundesrepublik dennoch eine relativ breite Bemessungsgrundlage für die Mehrwertteuer. In anderen EU-Staaten machen Einnahmen aus dem Normalsatz der Mehrwertsteuer nur wenig mehr als 50%[1] der Einnahmen dieser Steuer aus. Das ist besonders im Hinblick auf die Verschuldungsproblematik vieler Euro- und EU-Länder problematisch.
Um einen zu starken Steuerwettbewerb innerhalb der EU zu vermeiden sollte dementsprechend der Katalog für mögliche Mehrwertsteuerermäßigungen überarbeitet werden. Ziel muss es sein, dass in der EU weniger Waren und Dienstleistungen mit dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz belegt werden kön-

[1] Institute for Fiscal Studies 2011: A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system, S. 42.

nen. Bestehende Ausnahmeregelungen, die durch die EU im Zuge der Harmonisierung der Mehrwertsteuer einzelnen Mitgliedstaaten gebilligt wurden, sollten ebenfalls auslaufen, um keine Präzedenzfälle zu schaffen und die Steuersatzstruktur so transparent wie möglich zu gestalten.
Bei den Steuerbefreiungen für bestimmte Aufgaben der der öffentlichen Hand muss bei einer Reform darauf geachtet werden, dass Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge dort, wo es zielführend ist, von der Mehrwertsteuer freigestellt bleiben. In Bereichen, wo private Unternehmen und öffentliche Stellen in Konkurrenz zueinander stehen, muss eine Lösung gefunden werden, die einen fairen Wettbewerb erlaubt, der nicht auf Kosten der Leistungen und somit der Verbraucher stattfinden darf.

zu 3) Anders als etwa für die Verkehrsträger Bahn und Straße gelten für die Seeschifffahrt und den länderübergreifenden Flugverkehr laut EU-Recht Mehrwertsteuerbefreiungen für bestimmte Dienstleistungen. Damit haben diese im Vergleich umweltschädlichen Verkehrsmittel einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Bahnen und Bussen. Um innereuropäische Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, müssen diese umweltschädlichen Steuersubventionen des Luft- und Schiffsverkehrs europaweit abgeschafft werden. Auch andere Mehrwertsteuerbefreiungen und Ermäßigungen, die umweltschädliche Wirkungen haben, müssen EU-weit abgeschafft werden.

zu b)
zu 4) Mit dem generellen Reverse-Charge-Verfahren wird die Betrugsanfälligkeit der Umsatzsteuer besonders in Bezug auf den Karussellbetrug spürbar vermindert. Konkret heißt die Umstellung, dass Umsätze zwischen Unternehmen immer beim Empfänger einer Leistung oder eines Produkts besteuert würden. Somit ist eine Erstattung der Vorsteuer nur mit gleichzeitigen Umsatzsteuerforderungen des Finanzamtes an das eigene Unternehmen möglich. Richtig umgesetzt kann so Karussellbetrug verhindert werden. Gleichzeitig wird Bürokratie abgebaut, weil Unternehmen sich nicht mehr auf verschiedene Einzelfallregelungen bei Produkten und Dienstleistungen einstellen müssen, die nach dem Reverse-Charge-Verfahren besteuert werden. Zudem müssten Unternehmen sich nicht in jedem Mitgliedstaat umsatzsteuerlich registrieren, in dem sie Leistungen an andere Unternehmen erbringen.

zu 5) Die Kommission hat in ihrer Mitteilung COM (2012) 428 final vorgeschlagen, unter bestimmten Voraussetzungen Mitgliedstaaten in einem beschleunigten Verfahren dazu zu ermächtigen, für einzelne Waren oder Dienstleitungen das Reverse-Charge-Verfahren anzuwenden, um zeitnah auf neue Fälle von Umsatzsteuerbetrug reagieren zu können. Dafür soll in begrenztem Maß vom Einstimmigkeitsprinzip im Rat in Steuerfragen abgewichen werden können. Wir fordern die Bundesregierung auf, ihre skeptische Haltung zum Vorschlag aufzugeben und das Anliegen der Kommission im Rat zu unterstützen. Nur durch schnelle Maßnahmen können Steuerausfälle wirksam verhindert werden. Im Bereich der CO_2-Emissionszertifikate wird geschätzt, dass innerhalb weniger Monate ein Schaden durch Mehrwertsteuer-Karussellbetrug in Milliardenhöhe entstand. Die schnellere Einführung des Reverse-Charge-Verfahrens hätte hier Schlimmeres verhindern können. In einem weiteren umfassenden Schritt sollte dann die generelle Umstellung auf das Reverse-Charge-Verfahren erfolgen (siehe Punkt 4). Bis zu dieser Umstellung sollte der vorgeschlagene Schnellreaktionsmechanismus zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs eingeführt werden.

zu 6) Organisierter Umsatzsteuerbetrug erfolgt oft über so genannte Karussell- oder Kettengeschäfte. Dabei nutzen die Kriminellen die Umsatzsteuerfreiheit grenzüberschreitender Lieferungen. Durch die verschiedenen Zuständigkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten und eine nur unzureichende Zusammenarbeit der Steuerbehörden untereinander werden Betrugsgeschäfte oft erst erkannt, wenn die Täter schon lange untergetaucht sind. Eine bessere Zusammenarbeit der nationalen Steuerbehörden verschiedener Mitgliedstaaten erschwert den Umsatzsteuerbetrug und ist der wichtigste Schlüssel zur Bekämpfung des organisierten Umsatzsteuerbetrugs.

zu 7) Gemeinsame Datenbanken in der EU erleichtern die Zusammenarbeit der Steuerbehörden und können so präventiv gegen Umsatzsteuerbetrug wirken. Bei der Weiterentwicklung bestehender Systeme muss dringend auf die Wahrung des Datenschutzes und die Handhabbarkeit geachtet werden. Nur wenn Datenbanken von allen Mitgliedstaaten genutzt werden (können) und keine sensiblen Daten gespeichert werden, können sie ein Hilfe gegen den organisierten Umsatzsteuerbetrug innerhalb der EU sein.

zu 8) Um wirksam gegen Umsatzsteuerbetrug vorzugehen darf nicht auf einen mehrjährigen Prozess der EU Rücksicht genommen werden. Einzelmaßnahmen gegen Umsatzsteuerbetrug sollten wenn möglich und nötig vorher auch national schnell umgesetzt werden. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass besonders im Bereich von Waren, die der Differenzbesteuerung unterliegen, Betrugsanfälligkeit besteht. Um Finanzämtern die Kontrolle und damit die Prävention im Bereich der Differenzbesteuerung nach §25a UStG. zu erleichtern, regt der Rechnungshof eine gesonderte Ausweisung differenzbesteuerter Waren an. Dieser Mehraufwand erscheint für Unternehmen nicht weiter problematisch, zumal nur eine kleine Gruppe von ihnen betroffen wäre. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis spricht also klar für eine Übernahme der Forderung des Rechnungshofes.

zu c)

zu 9) Unternehmer müssen aktuell nachweisen, dass sie ihre Lieferung an einen Unternehmer ins EU-Ausland geleistet haben, um so national von der Umsatzsteuerschuld befreit zu werden. Durch das Bestimmungslandprinzip ist festgelegt, dass der Unternehmer im Empfängerland die Ware beim Verkauf an den Endkunden mit Mehrwertsteuer belegt und diese dann ordnungsgemäß in seinem Sitzland abführt.

In der Bundesrepublik soll für Unternehmen die vom Bundesfinanzministerium so genannte Gelangensbestätigung zur optionalen Voraussetzung zur Gewährleistung der Steuerbefreiung bei innergemeinschaftlicher Lieferung an einen Unternehmer werden. Allein die Ankündigung dieser Maßnahme hat ein verheerendes Echo erzeugt. Zwar wurde ein Kompromiss zwischen BMF und Verbänden ausgehandelt, der weitere Nachweismöglichkeiten zur Bestätigung der innergemeinschaftlichen Lieferung vorsieht, aber noch muss sich dieser in der Praxis als tauglich erweisen.

Durch einheitliche Regeln für Nachweispflichten, Anforderungen an Registrierung und Rechnungsstellung sowie andere Voraussetzungen für die Gewährleistung der reibungslosen Erhebung der Mehrwertsteuer, sowie für die Mehrwertsteuerbefreiung der innergemeinschaftlichen Lieferung in allen Mitgliedstaaten würde der europäische Binnenmarkt durch die Erhebung der Mehrwertsteuer so wenig wie möglich beeinträchtigt. Zusätzlich würde durch diese transparenten und einheitlichen Regeln grenzüberschreitender Mehrwertsteuerbetrug erschwert. Behörden wären nicht mit unüblichen Nachweisen aus anderen Mitgliedstaaten befasst sondern ihnen wären sämtliche Formulare vertraut. Ungereimtheiten können so schneller überprüft werden und mögliche Betrüger schneller überführt werden.

Durch die Bereitstellung der benötigten Formulare in allen Sprachen der EU würden Unternehmen zudem von weiteren bürokratischen Anforderungen befreit und ihr Agieren im europäischen Binnenmarkt würde erleichtert. Dies hat auch positive Auswirkungen auf die europäischen Arbeitsmärkte.

Auch bei einer generellen Umstellung auf das Reverse-Charge-Verfahren müssen weiter Nachweise für eine innergemeinschaftliche Lieferung erbracht werden.

zu 10) Eine standardisierte, optionale Mehrwertsteuererklärung in allen Sprachen der EU bedeutet für Unternehmen Rechtssicherheit und spart Bürokratie ein. Finanzämter können zudem Fehlerhafte Angaben bei innergemeinschaftlichen Lieferungen leichter erkennen.

zu 11) Die verbindliche Bereitstellung von Informationen und Formularen vermindert den Bürokratieaufwand für Unternehmen und stellt so sicher, dass die Mehrwertsteuererhebung im europäischen Binnenmarkt so kostenneutral wie möglich für Unternehmen erfolgt.

zu 12) Eine zentrale Anlaufstelle pro Mitgliedstaat sorgt dafür, dass Unternehmen bei grenzüberschreitenden Geschäften klare Ansprechpartner in jedem Mitgliedstaat haben und vermindert so die Folgekosten der Mehrwertsteuererhebung. Obwohl ein generelles Reverse-Charge-Verfahren viele Probleme im Waren- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten löst, weil Unternehmen sich nicht in jedem EU-Staat registrieren müssen, in den Sie Waren exportieren, können weiterhin bestehende Pflichten über diese einheitliche Anlaufstelle abgewickelt werden. So können Prozesse durch klare Zuständigkeiten gestrafft und beschleunigt werden. Das Erleichtert Unternehmen und Steuerbehörden die Erhebung der Steuer. Auch hier können positive Effekte für die Bekämpfung des Steuerbetrugs erzielt werden. Dazu müssen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten.

zu 13) Die so genannte Kleinunternehmerregelung im Umsatzsteuerrecht ermöglicht kleinen Unternehmen, oft Neugründungen, ihre Umsätze nicht mit Mehrwertsteuer zu belegen. In der Bundesrepublik liegt die Grenze zur optionalen Umsatzsteuerbefreiung für kleine Unternehmen bei einem Jahresumsatz von 17.500 Euro. In Frankreich liegt diese Grenze für bestimmte Umsätze bei 80.000 Euro, im Vereinigten Königreich sind es 68.000 Britische Pfund während in Belgien lediglich 5580 Euro umsatzsteuerfrei erwirtschaftet werden können (vgl. BT-Drucksache 17/2497). Diese großen Unterschiede sorgen für Wettbewerbsverzerrungen und beeinträchtigen so den europäischen Binnenmarkt. Zudem wird die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer durch diese teilweise sehr hohen Freigrenzen ausgehöhlt. Durch eine einheitliche europäische Regelung entsteht Transparenz und kleine und mittlere Unternehmen bekommen in allen Mitgliedstaaten dieselben Bedingungen.

zu 14) Die Voraussetzung für eine umsatzsteuerliche Organschaft variieren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Um europaweite Rechtssicherheit für Unternehmen zu gewährleisten und den europäischen Binnenmarkt zu stärken ist auch hier eine Vereinheitlichung innerhalb der EU geboten. Auch hier werden durch einheitliche Regelungen Steuergestaltung verhindert.