

0 Zusammenfassung

0.1

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragte) gibt mit dem vorliegenden Bericht konkrete Hinweise zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens und unterbreitet Vorschläge für ein einfaches, unionsrechtskonformes und zielgenaues Umsatzsteuerrecht. Er stützt sich hierbei auf umfangreiche Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes.

0.2

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen zur Umsatzsteuer neben zahlreichen Vollzugsmängeln immer wieder auch strukturelle Mängel festgestellt, die zu erheblichen Steuerausfällen und unangemessenem Bürokratieaufwand führten. Er unterrichtete das Parlament und die Bundesregierung über seine Prüfungserkenntnisse und wies auf den dringenden Handlungs- und Reformbedarf hin. In diesem Zusammenhang hatte er insbesondere empfohlen

- den Katalog der Steuerermäßigungen grundlegend zu überarbeiten (vgl. Tz. 3.1),
- ein einfaches und wenig verwaltungsaufwendiges Umsatzsteuer-Binnenmarkt-Kontrollverfahren einzurichten (vgl. Tz. 3.2),
- die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand zu überdenken und das nationale Recht an die unionsrechtlichen Vorgaben anzupassen (vgl. Tz. 3.3),
- auf die notwendigen Rechtsänderungen bei der Umsatzbesteuerung von Verbrennern hinzuwirken (vgl. Tz. 3.4) sowie
- die steuerlichen Datenbanken zur Betrugsbekämpfung zu verbessern (vgl. Tz. 3.5).

Zwischenzeitlich hat auch die Europäische Kommission Vorschläge für ein einfacheres, robusteres und effizienteres Mehrwertsteuersystem vorgelegt.

0.3

Im Jahr 2012 informierte sich der Bundesrechnungshof über den Stand der Umsetzung der von ihm angestoßenen Reformvorhaben. Von Interesse waren dabei insbesondere, ob und welche konkreten Schritte das Bundesfinanzministerium zwischenzeitlich eingeleitet hat, um die Handlungsempfehlungen des Bundesrechnungshofes zu realisieren und die aufgezeigten Steuerausfälle zu vermeiden.

0.4

Der Bundesbeauftragte hat die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes ausgewertet (vgl. Tz. 3.1 bis 3.5). Er kommt dabei zu dem Ergebnis, dass das Bundesfinanzministerium die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bislang nicht aufgegriffen beziehungsweise sie zur weiteren Beratung in Arbeitsgruppen überwiesen hat. Obwohl die Arbeitsgruppen ihre Tätigkeit teilweise bereits seit längerer Zeit beendet haben, ist über deren Ergebnisse bis heute noch nicht abschließend entschieden worden. So sind zum Teil mehr als sieben Jahre vergangen, ohne dass sich der Status quo wesentlich geändert hat. Im Falle des ermäßigten Umsatzsteuersatzes hat die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission ihre Arbeit bislang noch nicht aufgenommen. Angekündigte Maßnahmen zur Verbesserung der steuerlichen Datenbanken zur Betrugsbekämpfung stehen ebenfalls noch aus.

0.5

Der Bundesbeauftragte sieht im Bereich der Umsatzsteuer einen unverändert dringenden Handlungs- und Reformbedarf. Weitere Verzögerungen bei der Umsetzung notwendiger Maßnahmen sind zum Teil mit erheblichen Steuerausfällen verbunden. Sie können außerdem zu hohen Strafzahlungen aufgrund von Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof führen. Der Bundesbeauftragte hält es für geboten, die vom Bundesrechnungshof empfohlenen Maßnahmen alsbald umzusetzen und das Steueraufkommen durch ein modernes Umsatzsteuerrecht sowie eine wirksame Kontrolle nachhaltig zu sichern (vgl. Tz. 6).

0.6

Die Bundesregierung äußerte sich in ihrer Stellungnahme zu den Plänen der Europäischen Kommission zur Reform des Mehrwertsteuersystems grundsätzlich positiv zu einem schrittweisen Abbau bestehender Steuerbefreiungen und zur Einschränkung der Verwendung ermäßiger Steuersätze. Wann entsprechende Maßnahmen und Verbesserungen am geltenden nationalen Umsatzsteuersystem vorgenommen werden sollen, teilte sie in diesem Zusammenhang aber nicht mit.

0.7

Mit dem vorliegenden Bericht möchte der Bundesbeauftragte die Reformdebatte nochmals anstoßen. Es gilt, Chancen zur Sicherung des Steueraufkommens jetzt zu nutzen und die Umsatzsteuer zukunftsfähig zu machen.

1 Handlungs- und Reformbedarf bei der Umsatzsteuer

Der Bundesrechnungshof weist in seinen Prüfungsmitteilungen, Bemerkungen und Berichten immer wieder auf Mängel bei der Anwendung der Steuergesetze hin. Solche Vollzugsmängel können die Steuereinnahmen erheblich mindern. Die Steuerausfälle werden regelmäßig noch verstärkt durch die systematische Ausnutzung steuerlicher Gestaltungsmöglichkeiten, bestehende Gesetzeslücken und anhaltenden Steuerbetrug. Dies trifft insbesondere auf die Umsatzsteuer zu. Sie ist neben der Lohnsteuer die wichtigste Einnahmequelle für die Haushalte von Bund und Ländern. Im Haushaltsjahr 2011 belief sich das Umsatzsteueraufkommen auf 138,9 Milliarden Euro¹.

In den letzten Jahren hat der Bundesrechnungshof bei seinen Prüfungen zur Umsatzsteuer neben zahlreichen Vollzugsmängeln immer wieder auch strukturelle Mängel festgestellt, die zu erheblichen Steuerausfällen und unangemessenem Bürokratieaufwand führten. Er unterrichtete das Parlament und die Bundesregierung über seine Prüfungserkenntnisse und wies auf den dringenden Handlungs- und Reformbedarf hin. Hierbei handelt es sich insbesondere um

- den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 Bundeshaushaltssordnung über den ermäßigten Umsatzsteuersatz vom 28. Juni 2010² (vgl. Anlage 1 zu diesem Bericht),
- den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltssordnung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Sicherstellung eines wirksamen Umsatzsteuer-Binnenmarkt-Kontrollverfahren vom 6. Oktober 2011 sowie die Bemerkung des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes aus dem Jahr 2012 zur Entwicklung des Einzelplans 60 – Wesentliche Steuereinnahmebereiche³ (vgl. Anlage 2 zu diesem Bericht),
- den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 Bundeshaushaltssordnung zur umsatzsteuerlichen Behandlung der öffentlichen Hand vom 2. November 2004 sowie die Bemerkung des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und

¹ Statistisches Bundesamt, Statistik über das Steueraufkommen, erschienen am 13. Juni 2012.

² Bundestagsdrucksache 17/2290.

³ Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2012 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 17/11330, Nummer 79.

- Wirtschaftsführung des Bundes aus dem Jahr 2007 zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand⁴ (vgl. Anlagen 3 und 4 zu diesem Bericht),
- die Bemerkung des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes aus dem Jahr 2009 zur fehlenden Anpassung von Umsatzsteuervorschriften für Vereine⁵ (vgl. Anlage 5 zu diesem Bericht) sowie
 - die Bemerkung des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes aus dem Jahr 2011 zur Verbesserung der steuerlichen Datenbanken zur Betrugsbekämpfung⁶ (vgl. Anlage 6 zu diesem Bericht).

Darüber hinaus informierte der Bundesrechnungshof in gesonderten Berichten über die Ergebnisse seiner Zusammenarbeit mit anderen europäischen Rechnungshöfen.⁷

Auch die derzeitige Bundesregierung sah Handlungsbedarf. Nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP vom 26. Oktober 2009 sollten u. a. der Katalog der Steuerermäßigungen, die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs und die wettbewerbsgerechte Besteuerung der öffentlichen Hand auf den Prüfstand. Zudem hat die Europäische Kommission mit dem am 1. Dezember 2010 vorgelegten Grünbuch über die Mehrwertsteuer eine Diskussion über „Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren Mehrwertsteuer-System“ angestoßen. Das Grünbuch und die damit verbundene öffentliche Konsultation dienten der Vorbereitung einer neuen Mehrwertsteuer-Strategie, mit der u. a. der Mehrwertsteuerbetrug bekämpft und das bestehende Mehrwertsteuersystem modernisiert und vereinfacht werden sollen.⁸ Als Themenkomplexe werden dabei u. a. auch die Behandlung öffentlicher Einrichtungen und der Anwendungsbereich der ermäßigten Steuersätze angeführt.

Der Bundesrechnungshof informierte sich im Jahr 2012 über den Stand der Umsetzung der von ihm angestoßenen Reformvorhaben bei der Umsatzsteuer. Von Interesse war dabei insbesondere, ob und welche konkreten Schritte das Bundesfinanzministerium zwischenzeitlich eingeleitet hat, um die Handlungsempfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen und damit die aufgezeigten Steuerausfälle und den bestehenden Bürokratieaufwand zu vermeiden.

4 Bundestagsdrucksache 15/4081; Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 16/9640, Nummer 50.

5 Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2009 – weitere Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 17/1300, Nummer 15.

6 Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 17/7600, Nummer 86.

7 Vgl. hierzu die gemeinsamen Berichte des Bundesrechnungshofes und der Rechnungshöfe von Belgien und den Niederlanden zum innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug vom 12. März 2009 und vom 27. September 2012, www.bundesrechnungshof.de/ veroeffentlichungen.

8 Grünbuch der Europäischen Kommission vom 1. Dezember 2010 über die Zukunft der Mehrwertsteuer, KOM (2010) 695 endgültig; Mitteilung der Europäischen Kommission über die Zukunft der Mehrwertsteuer vom 6. Dezember 2011, KOM (2011) 851 endgültig.

1 Handlungs- und Reformbedarf bei der Umsatzsteuer

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragte) hat die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes ausgewertet. Er skizziert auf der Grundlage der bisherigen Feststellungen den dringender Handlungs- und Reformbedarf im Hinblick auf das nationale Umsatzsteuerrecht (vgl. Tz. 3.1 bis 3.5).

2 Rechtlicher Rahmen

Die EU-Mitgliedstaaten haben ein gemeinsames Umsatzsteuersystem. Rechtsgrundlage für die Erhebung der Steuer in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ist das jeweilige nationale Gesetz – in Deutschland das Umsatzsteuergesetz. Die nationalen Regelungen müssen mit den unionsrechtlichen Vorgaben der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie vereinbar sein.⁹ Dies gilt für die Beurteilung der Unternehmereigenschaft juristischer Personen des öffentlichen Rechts (§ 2 Absatz 3 UStG) und die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes (§ 12 Absatz 2 UStG) ebenso wie für die Regelungen zum Besteuerungsverfahren (§ 18 UStG) und zur Umsatzsteuerkontrolle (§ 18a UStG). Wird das Unionsrecht nicht oder nicht vollständig in nationales Recht umgesetzt, droht ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof.

⁹ Mehrwertsteuersystem-Richtlinie 2006/112/EG vom 28. November 2006, Amtsblatt EU 2006 Nummer L 347, Seite 1.

3 Stand der Umsetzung wichtiger Reformvorhaben

3.1 Ermäßiger Umsatzsteuersatz

3.1.1 Grundlegende Überarbeitung empfohlen

Der Bundesrechnungshof unterrichtete das Parlament und die Bundesregierung am 28. Juni 2010 mit einem Sonderbericht nach § 99 Bundeshaushaltssordnung zum ermäßigten Umsatzsteuersatz. In dem Bericht führte er zahlreiche Beispiele unterschiedlicher Leistungen und Güter auf, um die aktuellen Defizite und Schwachstellen bei den Ermäßigungstatbeständen deutlich zu machen. Die Beispiele reichten von dem ermäßigten Steuersatz für „Außer-Haus-Umsätze“, Reit- und Rennpferde und Heimtierfutter, über die Begünstigung von Kunstgegenständen und Sammlungsstücken, der Saunanutzung als Heilbehandlung, bis hin zum Verkauf von Feinschmeckerprodukten, Blättern, Zweigen und Gräsern.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren die Ermäßigungen

- häufig nicht mehr zeitgemäß und in sich widersprüchlich,
- nur mit erheblichem Verwaltungsaufwand umzusetzen und zu kontrollieren sowie
- vom Regelsteuersatz vielfach nicht klar abgrenzbar.

Darüber hinaus wurden sie zu Mitnahmeeffekten und missbräuchlichen Gestaltungen genutzt und standen teilweise im Widerspruch zum Unionsrecht.

Aufgrund seiner Erkenntnisse empfahl der Bundesrechnungshof, den Katalog der Steuerermäßigungen grundlegend zu überarbeiten. Nur so könnten Abgrenzungsschwierigkeiten, missbräuchliche Gestaltungen oder Wettbewerbsverzerrungen künftig vermieden werden. Dabei sollte nicht der einzelne Ermäßigungstatbestand im Vordergrund stehen, sondern der Ermäßigungskatalog als Ganzes. Alle Erleichterungen sollten darauf untersucht werden, ob sie den Kriterien der Klarheit, Nachvollziehbarkeit und Steuergerechtigkeit nach wie vor Stand halten. Dies könnte einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Steuererhebung zu vereinfachen und ein klares, unionsrechtskonformes und zielgenaues System der ermäßigten Umsatzsteuersätze zu schaffen.

Die angestoßene Reformdebatte zum Anwendungsbereich des ermäßigten Steuersatzes wurde allgemein begrüßt. Nach ersten Äußerungen des Bundesfinanzministeriums sollte mit entsprechenden Reformüberlegungen noch im Jahr 2010 begonnen werden. Der Bericht des Bundesrechnungshofes wurde im September 2010 im Finanzausschuss und im Haushaltausschuss des Deutschen Bundestages beraten. Im selben Monat veröffentlichte das Bundesfinanzministerium ein von ihm in Auftrag gegebenes Gutachten der Universität des Saarlandes zur Struktur des ermäßigten Umsatzsteuersatzes. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass

sämtliche Ermäßigungstatbestände mit Ausnahme der Begünstigung für Lebensmittel nicht mehr gerechtfertigt sind.¹⁰

In der Folge berief die Bundesregierung eine Kommission ein, die Vorschläge für eine Reform des ermäßigten Steuersatzes erarbeiten sollte. Der Kommission sollten der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, der Chef des Bundeskanzleramtes und die Generalsekretäre der Koalitionsparteien angehören.

3.1.2 Lediglich punktuelle Änderungen vorgenommen

Eine Überprüfung des gesamten Ermäßigungskatalogs und eine grundsätzliche Reform des Systems der ermäßigten Steuersätze wurden nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bislang nicht weiter verfolgt. Die eigens dazu eingerichtete Kommission zur Reform der Umsatzsteuer hat bis heute nicht getagt. Die konstituierende Sitzung der Kommission war ursprünglich für den 23. Februar 2011 vorgesehen; sie wurde aus terminlichen Gründen aber mehrfach verschoben.¹¹ Ein neuer Termin für die Auftaktsitzung stand Mitte März 2012 immer noch nicht fest. Mit konkreten Ergebnissen dürfte deshalb in dieser Legislaturperiode nicht mehr zu rechnen sein. Auch nach Einschätzung des Bundesfinanzministers ist mit einer raschen Mehrwertsteuerreform nicht zu rechnen, da es derzeit „nicht den Hauch einer Chance für eine Mehrheit in Bundestag und Bundesrat“ gebe. Solange müsse man sich auch mit „absurden Fragen“ herumschlagen.¹²

Beim ermäßigten Steuersatz wurden bislang lediglich punktuelle Änderungen vorgenommen. So wurde die Steuerermäßigung für die Personenbeförderung mit Schiffen nach Auslaufen der bis zum 31. Dezember 2011 befristeten Übergangsregelung nach 27 Jahren nicht mehr verlängert. Für Lieferungen von Renn- und Reitpferden musste die Steuerermäßigung aufgrund einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes¹³ in einem gegen Deutschland geführten Vertragsverletzungsverfahren zum 1. Juli 2011 aufgehoben werden. Andernfalls wären Strafzahlungen in zweistelliger Millionenhöhe angefallen. Zum ermäßigten Steuersatz für Kunstgegenstände und Sammlungsstücke sind Änderungen im Jahressteuergesetz 2013¹⁴ vorgesehen.

10 Ismer/Kaul/Rath, Analyse und Bewertung der Strukturen von Regelsteuersatz und ermäßigten Steuersätzen bei der Umsatzbesteuerung unter sozial-, wirtschafts-, steuer- und haushaltspolitischen Gesichtspunkten, Saarbrücken 2010, Kurzfassung in: DStR 2010, 1970.

11 Vgl. die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesfinanzministeriums Harmut Koschyk vom 2. September 2011 auf eine schriftliche Frage der Bundestagsabgeordneten Sabine Bätzing-Lichtenthaler, Bundestagsdrucksache 17/6954 Nr. 43.

12 Wirtschaftswoche online vom 12. März 2012, „Reform der Mehrwertsteuer wird dauernd“, www.wiwo.de.

13 Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 12. Mai 2011, C-453/09.

14 Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf eines Jahressteuergesetzes 2013 am 25. Oktober 2012 nach der abschließenden Beratung in der Fassung der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 17/11190) angenommen. Im Bereich des ermäßigten Steuersatzes für Kunstgegenstände und Sammlungsstücke ist zurzeit ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland anhängig.