



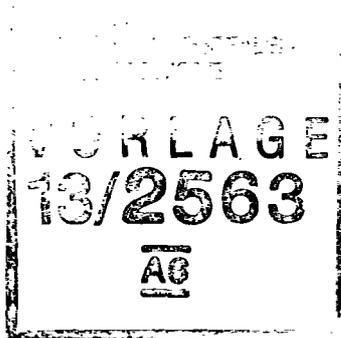
Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Minister

An den
Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

40190 Düsseldorf
Telefon
(02 11) 49 72-0
Durchwahl
(02 11) 49 72-22 30
Telefax
(02 11) 49 72-27 74
E-Mail
poststelle@fm.nrw.de
Datum
07.01.04



Aktenzeichen bei Antwort bitte angeben

S 7030 – 130 – V A 4

**Vorlage
an den Haushalts- und Finanzausschuss
des Landtags Nordrhein-Westfalen**

Sachdarstellung zur Umsatzsteuerbetrugs-Bekämpfung

**68. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags NRW
am 04.12.2003, TOP 1**

Sehr geehrter Herr Präsident,

als Anlagen übersende ich Abdrucke dieses Schreibens und meiner Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags vom heutigen Tage mit der Bitte, die Abdrucke an die Mitglieder des vorgenannten Ausschusses weiterzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Anlagen: 120 Abdrucke

Jochen Dieckmann



Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Minister

40190 Düsseldorf
Telefon
(02 11) 49 72-0
Durchwahl
(02 11) 49 72-
Telefax
(02 11) 49 72-27 50
E-Mail
poststelle@fm.nrw.de
Datum
07.01.04

Aktenzeichen bei Antwort bitte angeben

S 7030 – 130 – V A 4

Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

Sachdarstellung zur Umsatzsteuerbetrugs-Bekämpfung

68. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags NRW am 04.12.2003, TOP 1

Der Haushalts- und Finanzausschuss hatte eine Darstellung der derzeitigen Überlegungen des Bundes und der Länder zur Eindämmung des Umsatzsteuerbetruges erbeten. Gleichzeitig sollte aufgezeigt werden, welche Schritte Nordrhein-Westfalen gegen den Umsatzsteuerbetrug unternommen hat und unternimmt. Dieser Bitte komme ich hiermit nach:

Vorbemerkung

Dass der Umsatzsteuerbetrug inzwischen nicht nur in Deutschland, sondern europaweit ein erschreckendes Ausmaß angenommen hat, und dass dem dringend ein Riegel vorgeschoben werden muss, ist unbestritten. Als seriös angesehenen Schätzungen zufolge sollen allein in Deutschland jährlich bis zu 18 Mrd. Euro betrugsbedingte Steuerausfälle zu beklagen sein. Die Schädigung geschieht auf vielfältige Weise, in erheblichem Umfang durch die sog. grenzüberschreitenden Karussellgeschäfte, aber auch durch „normale“ Hinterziehung, wie

z.B. durch gefälschte Rechnungen oder nicht erklärte Umsätze, durch Insolvenzen und anderes mehr.

In allen diesen Fällen wird die vom leistenden Unternehmer in Rechnung gestellte Umsatzsteuer nicht an den Fiskus abgeführt, vom Leistungsempfänger aber gleichwohl der Vorsteuerabzug aus der erhaltenen Rechnung in Anspruch genommen. Dies macht das geltende Mehrwertsteuersystem in hohem Maße betrugsanfällig.

Diese Betrugsanfälligkeit wird von interessierten Kreisen, die zum Teil nachweislich den Bereichen der organisierten Kriminalität zuzuordnen sind und grenzüberschreitend handeln, gezielt ausgenutzt.

Bei dieser Ausgangslage müssen Bund und Länder in gemeinsamer Verantwortung alle Möglichkeiten ausschöpfen, um Gesetzeslücken zu schließen und den Verwaltungsvollzug zu verbessern. Erfolge bei der Betrugsbekämpfung sind vor allem mit bundesweit abgestimmten Maßnahmen zu erreichen. Ganz entscheidend ist hier ein koordiniertes Vorgehen der Steuerverwaltungen der Länder, im Rahmen des Informationsaustausches auch über nationale Grenzen hinweg.

Angesichts dessen sind in letzter Zeit auf der Bundesebene bereits eine Vielzahl von Initiativen ergriffen worden, die von Nordrhein-Westfalen zum Teil initiiert und mit Nachdruck unterstützt worden sind. Gehandelt wurde und wird dabei auf allen Ebenen. Ich nenne hier

- den verwaltungsorganisatorischen Bereich,
- die gesetzgeberischen Verbesserungen im Rahmen des geltenden Systems,
- die Intensivierung des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs
- und schließlich als wichtigsten Ansatz den sog. Systemwechsel im Umsatzsteuerrecht.

Grenzüberschreitender Informationsaustausch

Im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Umsatzsteuerbetrug gewinnt der zwischenstaatliche Auskunftsaustausch zunehmend an Bedeutung. Es hat daher bereits vielfältige Anstrengungen gegeben, den Informationsfluss zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der EU durch Verkürzung der Dienstwege zu verbessern. Aus meiner Sicht muss es das vorrangige Ziel sein, vor allem den unmittelbaren Auskunftsaustausch auf der

lokalen Ebene zwischen den unmittelbar beteiligten Finanzbehörden der einzelnen Staaten in Umsatzsteuersachen zu erreichen.

Für Nordrhein-Westfalen ist in diesem Zusammenhang die Realisierung eines Auskunftsaustauschs mit seinen unmittelbaren Nachbarstaaten Niederlande und Belgien sowie auch mit Luxemburg als besonders wichtig und nützlich einzustufen. Die Landesregierung und hier besonders mein Haus haben deshalb die Bemühungen darauf konzentriert und waren hier auch durchaus erfolgreich.

So ist im Verhältnis zu Belgien seit dem 01.01.2003 ein unmittelbarer Auskunftsaustausch zwischen allen Finanzämtern des Landes Nordrhein-Westfalen und den belgischen Finanzbehörden möglich.

Erfreulicherweise ist inzwischen auch auf niederländischer Seite Bewegung festzustellen. Die Niederlande haben ihre bisherigen Bedenken gegen einen unmittelbaren Auskunftsaustausch auf lokaler Ebene offensichtlich zurückgestellt. Allerdings ist der Abstimmungsprozess diesbezüglich noch nicht abgeschlossen. Für den Fall, dass es am Ende zu einer deutsch-niederländischen Vereinbarung kommt, soll sich diese zunächst auf die Grenzregionen zu Nordrhein-Westfalen beschränken. Im Übrigen ist die Gründung einer deutsch-niederländischen Arbeitsgruppe in Vorbereitung, deren Aufgabe es sein soll, im Rahmen eines Pilotprojektes die Voraussetzungen für die Durchführung bilateraler Prüfungen festzulegen. Auch insoweit wünschen die Niederlande zunächst eine territoriale Beschränkung auf das Land Nordrhein-Westfalen. NRW wird deshalb in dieser Arbeitsgruppe maßgeblich vertreten sein.

Luxemburg hat einem unmittelbaren Auskunftsaustausch mit den nordrhein-westfälischen Finanzämtern mangels gemeinsamer Grenze leider nicht zugestimmt.

Ergänzend muss zu diesem Komplex darauf hingewiesen werden, dass die Bundesländer die Verhandlungen mit den EU-Nachbarstaaten nicht eigenständig führen können. Die Verhandlungshoheit hat in internationalen Angelegenheiten der Bund, wobei bei den hier angesprochenen bilateralen Abkommen der Bundesminister der Finanzen tätig wird. Ungeachtet dessen hat mein Haus jede sich bietende Möglichkeit genutzt, um im

unmittelbaren bilateralen Kontakt Verbesserungen des Auskunfts-austauschs zu erreichen. In diesem Sinne wird auch künftig weiter verfahren werden.

Gesetzgeberische Maßnahmen im Rahmen des geltenden Rechts

Auch auf gesetzgeberischem Wege ist mit Unterstützung der Landesregierung im Bundesrat bereits in erheblichem Umfang gehandelt worden.

Zu nennen ist hier zunächst das Gesetz zur Bekämpfung von Steuerverkürzungen bei der Umsatzsteuer und zur Änderung anderer Steuergesetze, das sog. Steuerverkürzungs-bekämpfungsgesetz, vom 19.12.2001.

Das Gesetz enthält eine Reihe von Regelungen zur Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung, u.a. die Möglichkeit einer unangekündigten Umsatzsteuer-Nachschaу, neue haftungs-, straf- und bußgeldrechtliche Vorschriften bei Schädigung des Umsatzsteueraufkommens, die Einführung einer Sicherheitsleistung bei Vorsteuererstattungen sowie die Verpflichtung zur Angabe der Steuernummer auf der Rechnung.

Auch die zum 01.01.2004 in Kraft getretenen Gesetze, das Steueränderungsgesetz 2003 und das Haushaltsbegleitgesetz 2004 enthalten weitere wichtige Regelungen zur Sicherstellung des Umsatzsteueraufkommens. Der Gesetzgeber hat dabei auch Sachverhalte aufgegriffen, die der Bundesrechnungshof in seinem Bericht vom 03.09.2003 (Bundesrats-Drucksache 637/03) als in hohem Maße missbrauchsantällig beanstandet hat. Zu nennen sind hier die Neuregelungen, mit denen die Steuerausfälle im Falle der Abtretung von Forderungen, die Steuerausfälle bei bestimmten Leasingmodellen mit hochpreisigen Wirtschaftsgütern und die massiven Steuerausfälle, die im Baugewerbe zu beklagen sind, eingedämmt werden sollen; ferner die künftige Unterbindung von Missbräuchen im Zusammenhang mit der möglichen Option zur Umsatzsteuerpflicht bei Grundstücksveräußerungen.

Der Prozess der Absicherung des Umsatzsteueraufkommens durch gesetzgeberische Maßnahmen innerhalb des geltenden Mehrwertsteuersystems wird damit noch nicht seinen Abschluss gefunden haben. Die Landesregierung wird bei Identifizierung weiteren gesetzgeberischen Handlungsbedarfs auf der Bundesebene sofort initiativ werden.

Verwaltungsorganisatorische Maßnahmen

Auf der Verwaltungsebene sind im personellen, organisatorischen und EDV-Bereich gemeinsam mit dem Bund und den anderen Ländern alle Anstrengungen unternommen worden, um in der täglichen Praxis der Finanzämter ein möglichst frühzeitiges Erkennen von Sachverhalten im Zusammenhang mit Umsatzsteuer-Betrugsfällen zu erreichen.

Ich nenne hier im Einzelnen

- die personelle Verstärkung der Umsatzsteuer-Sonderprüfung:
- den Einsatz von zusätzlich qualifiziertem Personal in den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen:
- die Federführung Nordrhein-Westfalens bei der Erarbeitung eines bundesweit abgestimmten Fortbildungskonzepts zur Umsatzsteuer - Betrugsbekämpfung:
- die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Steuer- und Zollverwaltung.

Besonders hervorzuheben ist auch die Einrichtung der Zentralen Koordinierungsstelle beim Bundesamt für Finanzen zum 01.01.2003. Sie ist Teil einer Gesamtstrategie, mit der die Nachteile einer dezentralen Steuerverwaltung abgemildert werden sollen. Sie dient der bundesweiten Zusammenarbeit der an den Ermittlungsmaßnahmen beteiligten Stellen der Umsatzsteuer-Sonderprüfung und Steuerfahndung.

Unterstützt wird die bundesweite Zusammenarbeit mit der ebenfalls beim Bundesamt für Finanzen geführten ZAUBER-Datenbank (= Zentrale Datenbank zur Speicherung und Auswertung von Umsatzsteuer-Betrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen). Seit dem 01.01.2001 wird die bundesweite Erfassung von Betrugsfällen im Bereich der Umsatzsteuer angeboten. Im Bundesvergleich kann die Arbeit mit der Datenbank in Nordrhein-Westfalen als gut bezeichnet werden.

Schließlich wirkt Nordrhein-Westfalen im EDV-Bereich maßgeblich und mit Nachdruck an der Entwicklung eines bundeseinheitlichen EDV-Risikomanagement-Systems zur Unterstützung der Umsatzsteuer-Sachbearbeitung mit.

Systemwechsel im Umsatzsteuerrecht

Die bisher ergriffenen Maßnahmen werden uns sicher ein Stück voranbringen. Sie werden jedoch auch in ihrer Gesamtheit letztlich nicht dazu führen können, das Übel des

Umsatzsteuerbetrugs an seiner Wurzel zu fassen. Bund und Länder sind sich deshalb darin einig, dass weitere grundlegende Maßnahmen notwendig sind.

Was wir zur wirksamen Bekämpfung des Karussell- und Vorsteuerbetrugs brauchen, ist nach meiner Einschätzung die Vollziehung eines Systemwechsels im Umsatzsteuerrecht. Dieser Systemwechsel, der inzwischen auch einstimmig von der Finanzminister-Konferenz befürwortet und forciert wird, muss in der Einführung eines flächendeckenden sog. Reverse-Charge-Verfahrens bestehen. Es beinhaltet – verkürzt und vereinfachend gesagt – in der Unternehmerkette eine generelle Verlagerung der Umsatzsteuerschuld vom leistenden Unternehmer auf den Leistungsempfänger, so dass Steuerschuld und Vorsteuerabzug in einer Person zusammenfallen. Um die Wirkung eines solchen Systemwechsels für Verwaltung und Wirtschaft möglichst genau abschätzen zu können, hat die FMK als ersten Schritt die Vorbereitung und Durchführung eines Planspiels (Simulation) beschlossen. Maßnahmen dazu sind bereits eingeleitet worden. Ein aussagekräftiges Ergebnis wird für Ende 2004 erwartet.

Die dringende Notwendigkeit, diesen Systemwechsel herbeizuführen, wird nicht nur von meinem Haus und auf der politischen Ebene so gesehen. Die Fachabteilungen meines Hauses und ich persönlich haben in der Vergangenheit hierzu mehrfach einen sehr intensiven Gedankenaustausch mit unseren nachgeordneten Verwaltungsbereichen geführt. Dort und ganz besonders im Bereich des mit Betrugsbekämpfung befassten Prüfungs- und Fahndungsdienstes wird in ganz eindeutiger Weise nur dem Systemwechsel eine grundlegende Wende im Vorgehen gegen den Umsatzsteuerbetrug zugetraut. Ich fühle mich daher auch meiner nordrhein-westfälischen Steuerverwaltung gegenüber in der Pflicht, mit großem Nachdruck und unveränderter Beharrlichkeit auf Bundesebene und EU-Ebene für den Systemwechsel zu kämpfen. Ich werde Mitte März 2004 in Brüssel die Gelegenheit haben, das Thema intensiv mit Vertretern der Kommission und EU-Parlamentariern zu erörtern.

Die EU-Ebene ist deshalb so wichtig, weil dem deutschen Gesetzgeber wegen der Vorgaben durch die 6. EG-Richtlinie ein derartiger Eingriff in das bestehende Rechtssystem im Alleingang nicht möglich ist. Daher sind die deutschen Reformüberlegungen – mit dem Ziel einer Anpassung des EG-Rechts – der Europäischen Kommission vorgetragen worden. Von dort sind die Signale bisher leider nicht so positiv ausgefallen, wie erhofft. Im Gegenteil: Von der Kommission werden die deutschen Reformvorstellungen in einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament zur künftigen Mehrwertsteuer-Strategie in der EU als Eingriff

in das Grundprinzip der Mehrwertsteuer angesehen und deshalb abgelehnt. Statt dessen setzt die Kommission mittelfristig darauf, dass die Mitgliedstaaten weitere Anstrengungen zur Verbesserung des nationalen Gesetzes- und Verwaltungsvollzugs unternehmen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Form des Auskunftsaustauschs weiter intensivieren.

Dies kann und darf jedoch nicht das letzte Wort der EU gewesen sein.

Ob der deutschen Position zur Einführung eines Reverse-Charge-Modells letztlich – mit Unterstützung anderer Mitgliedstaaten – zum Erfolg verholfen werden kann, wird entscheidend vom Ergebnis der Diskussionen abhängen, die nunmehr auf der politischen Ebene des ECOFIN-Rats zu führen sind. Dazu muss der Bund in Brüssel alles in seiner Macht stehende tun. Er hat den Ländern inzwischen zugesagt, eine diesbezügliche Aussprache unter der irischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2004 anzustreben. Nordrhein-Westfalen wird diesen Verhandlungsprozess sehr aufmerksam begleiten und über die Bundesregierung seine Interessen einbringen.

In dieser schwierigen Lage ist es sicher nicht ratsam abzuwarten, sondern – für den Fall eines nicht auszuschließenden Scheiterns des Reverse-Charge-Modells – bereits jetzt Vorsorge zu treffen und nach anderen Wegen und Lösungen zu suchen. Dies ist mit Überlegungen zur Einführung einer generellen Ist-Versteuerung mit cross-check bereits kurzfristig geschehen. Dieses vom BMF als Alternative vorgestellte Modell zeichnet sich dadurch aus, dass der leistende Unternehmer die Umsatzsteuer auf seinen Ausgangsumsatz erst dann anmelden und entrichten muss, wenn der Leistungsempfänger die Rechnung bezahlt hat. Der Zeitpunkt der Rechnungsbezahlung ist zugleich auch maßgebend für den Vorsteuerabzug des Leistungsempfängers, wobei der Vorsteuerabzug tatsächlich aber erst dann gewährt wird, wenn im Wege eines EDV- unterstützten cross-checks festgestellt worden ist, dass der leistende Unternehmer seine Umsatzsteuer beim Finanzamt angemeldet hat. Zu diesem Zweck soll ein Datenabgleich zwischen dem Ausgangsumsatz des leistenden Unternehmers und dem entsprechenden Eingangsumsatz beim Leistungsempfänger erfolgen.

Dem Modell werden größere Chancen und Akzeptanz auf EU-Ebene eingeräumt, weil es als EG-richtlinienkonform eingeschätzt wird. Zur Zeit wird es auf Bundesebene in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf seine Umsetzbarkeit untersucht.

Es ist zu erwarten, dass die Einführung eines cross-checks - angesichts der enormen Datenmengen, die es zu verarbeiten gilt - den EDV-Bereich der Finanzverwaltung vor nicht unerhebliche Probleme stellen wird. Es sind deshalb schon erste Zweifel laut geworden, ob man hier überhaupt von einem zuverlässigen Funktionieren in der Praxis ausgehen kann. Das Modell erfordert im Übrigen im Interesse eines zeitnahen Datenabgleichs den generellen Übergang vom vierteljährlichen zum monatlichen Voranmeldungszeitraum. Auch hierdurch käme es zu einem erheblichen Aufgabenzuwachs bei der den Ländern obliegenden Verwaltung der Umsatzsteuer.

Das alles bedarf aus Ländersicht einer sorgfältigen und gründlichen Untersuchung, weil es sich um Probleme handelt, mit denen später nicht der Bund, sondern allein die Länder fertig werden müssen.

Schlussbemerkung

Ich denke, dass ich dem Ausschuss hiermit einen aktuellen Überblick über die bereits vollzogenen und eingeleiteten Maßnahmen zur Unterbindung des Umsatzsteuerbetrugs geben konnte.

Zur Zeit gibt es in der Öffentlichkeit zur Umsatzsteuer noch keine nachhaltig wahrnehmbare Reformdiskussion, wie wir sie z.B. bei der Einkommensteuer führen. Das ist angesichts der alarmierenden Größenordnung der betrugsbedingten Steuerausfälle verwunderlich und muss – nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der mehr als angespannten Lage der öffentlichen Haushalte – schnellstens geändert werden.



Jochen Dieckmann