

Durchführbarkeitsstudie zu alternativen Methoden zur Verbesserung und Vereinfachung der Umsatzsteuererhebung mithilfe von modernen Technologien und/oder Finanzinstituten

Executive Summary – 20 September 2010

1 Kurzfassung

1. Die vorliegende Studie untersucht die Möglichkeiten alternativer Methoden zur verbesserten und vereinfachten Erhebung der Umsatzsteuer mit Hilfe moderner Technologien und/oder von Finanzinstituten. Das gegenwärtige Erhebungsmodell beruht auf folgendem Verfahren:

- Der Käufer zahlt dem Lieferanten (Steuerpflichtigen) die Umsatzsteuer, zumeist mitsamt der Zahlung der Waren oder Dienstleistungen.
- Der Lieferant erhebt die Umsatzsteuer für die Steuerbehörde.
- Der Lieferant gleicht die erhobene Umsatzsteuer mit der abzugsfähigen Umsatzsteuer ab und soll die Differenz in regelmäßigen Abständen der Steuerbehörde zahlen.

2. Dieses Verfahren bringt es mit sich, dass die vollständige und rechtzeitige Zahlung der Umsatzsteuer erst ex post geprüft werden kann, und zwar erst wenn der Steuerpflichtige eine Umsatzsteuererklärung abgegeben hat.

3. Das gegenwärtige Erhebungsmodell hat einen Umsatzsteuerausfall zur Folge, z.B. durch Umsatzsteuerbetrug, Insolvenzen, Fehler der Steuerpflichtigen in der Umsatzsteuererklärung und Methoden zur Umgehung der Umsatzsteuer. Sekundärforschung hat ergeben, dass der Umsatzsteuerausfall nach vorsichtigen Schätzungen 6,9 % des BIP sowie 12 % der gesamten Umsatzsteuerschuld in der EU-27 ausmacht. Dies bedeutet, dass nach diesen Schätzungen in der EU-27 im Jahr 2009 insgesamt EUR 118,8 Milliarden nicht von den Steuerbehörden eingenommen wurden.

4. Die vorliegende Studie untersucht Modelle zur Verbesserung der Umsatzsteuererhebung und zur Vereinfachung der Prüfung der Umsatzsteuererklärungen. Die in der vorliegenden Studie vorgestellten Modelle befassen sich lediglich mit der Änderung des bestehenden Verfahrens zur Erhebung der Umsatzsteuer. Sie machen keine Vorschläge zur Änderung der grundlegenden Prinzipien des Umsatzsteuersystems (wie z.B. Zeitpunkt der Lieferung, Übergang der Steuerschuld).

5. Die Studie wurde in drei Phasen durchgeführt:

- Phase 1: Erstellung von Alternativen
- Phase 2: Detaillierte Beschreibung von Modellen, die von dem Lenkungsausschuss der Europäischen Kommission gewählt wurden
- Phase 3: Qualitative und quantitative Analyse

6. Für diese Studie wurden zwei Expertengruppen gebildet: ein fachübergreifendes Kernteam und ein weltweiter, fachübergreifender Expertenausschuss.

7. Das fachübergreifende Kernteam bestand aus Ine Lejeune, der Projektleiterin für dieses Projekt, Inge Cools, Luc Hendriks und Bert Mesdom, als Experten für

jeweils Folgenabschätzung, Clearing- und Zahlungsmodelle und Umsatzsteuer. Bert Mesdom war auch der Projektmanager für diese Studie.

8. Der weltweite, fachübergreifende Expertenausschuss lieferte in jeder Phase der Studie einen Beitrag. Während der Studie gewährleistete dieser Expertenausschuss die Robustheit der Methodologie, der Datenerhebung, der Prämissen und Schlussfolgerungen. Die Experten für diese Studie waren Peter De Bley, Stephen Dale, Rudy Hoskens, Mark Howard, Peter Merrill, Marc van der Graaf und Ingvar Van Droogenbroeck.

9. Zusätzlich konnten wir auch auf das weltweite Netzwerk für Indirekte Steuer und auf IT-Experten von PricewaterhouseCoopers zurückgreifen.

10. In der Kommission wurde auch ein Lenkungsausschuss gebildet. Dieser Ausschuss stellte Informationen zu Verfügung und stellte, wo nötig, regelmäßig kritische Fragen zu den Erkenntnissen dieser Studie.

11. In Phase 1 der Studie wurden 14 alternative Möglichkeiten berücksichtigt:

- Alternative 1 – Automatisierte gesplittete Zahlung – blockiertes Umsatzsteuerbankkonto bei der automatisierten Clearinggesellschaft
- Alternative 2- Automatisierte gesplittete Zahlung- blockiertes Umsatzsteuerbankkonto bei dem Steuerpflichtigen
- Alternative 3 – Automatisierte gesplittete Zahlung- blockiertes Umsatzsteuerbankkonto bei der Bank der Steuerbehörde
- Alternative 4- Manuelle gesplittete Zahlung
- Alternative 5- Automatisierte gesplittete Zahlung im Falle von Kreditkartenzahlung
- Alternative 6- Zentrale Überwachungsdatenbank
- Alternative 7- Zentrale Überwachung der Umsatzsteuer durch direkten Zugriff seitens der Steuerbehörde auf das System der Steuerpflichtigen
- Alternative 8 – Überwachung der Transaktion und Umsatzsteuerzahlung bei der automatisierten Clearinggesellschaft (vervollständigte Daten)
- Alternative 9 –Überwachung der Transaktion und Umsatzsteuerzahlung bei der Bank (vervollständigte Daten)
- Alternative 10 – Überwachung der Umsatzsteuerzahlung mit Kreditkarten
- Alternative 11 – Standard Prüfdatei für Steuern
- Alternative 12- Zertifizierter Umsatzsteuerdienstleister
- Alternative 13 – Zertifiziertes Umsatzsteuersoftwaresystem
- Alternative 14 – Zertifizierter Steuerpflichtige

12. Für jede Alternative wurde eine vom Lenkungsausschuss der Kommission und vom fachübergreifenden Expertenausschuss geprüfte Prozessbeschreibung erstellt. Die Alternativen wurden anhand der OECD-Kriterien für Steuersysteme evaluiert. Auf der Grundlage dieser Evaluation wurden vier Alternativen für eine weitere Analyse selektiert. Diese vier Alternativen (in der Studie auch „Modelle“ genannt) basieren sich auf:

- Eine andere Art und Weise der Umsatzsteuereinnahme durch gesplittete Zahlungen, die durch die Käufer der Güter und Dienstleistungen vorgenommen werden.
- Eine bessere und schnellere Art und Weise, Umsatzsteuerpositionen zu überwachen anhand einer zentralen Überwachungsdatenbank mit elektronischen Rechnungen (Modell der zentralen Überwachungsdatenbank).
- Eine bessere und schnellere Überwachung der Umsatzsteuerpositionen anhand einer standardisierten Prüfdatei für Steuern, die in einem Data-Warehouse zur Verfügung gestellt wird (das Data-Warehouse-Modell).
- Eine qualitative Vorgehensweise für Risikoprofilierung anhand der Zertifizierung der Steuerpflichtigen (das Modell der zertifizierten Steuerpflichtigen).

13. Jedes Modell behandelt verschiedene Aspekte des Umsatzsteuererhebungsverfahrens und bezieht sich auf verschiedene Bereiche steuerpflichtiger Transaktionen. Der vorgeschlagene oder realisierbare Anwendungsbereich der Modelle ist darüber hinaus unterschiedlich (z.B. nur B2B oder sowohl B2B als auch B2C).

14. Es ist daher nicht möglich, eine Rangfolge der vier Modelle in Bezug auf Kosten und Nutzen aufzustellen, da ihr jeweiliger Anwendungsbereich ein anderer und der sich möglicherweise ergebende Nutzen verschieden ist und sich die Modelle sogar gegenseitig ergänzen können. Das Ziel der Kosten-Nutzen-Analyse der Modelle besteht darin, die Möglichkeiten zu ergründen, die die einzelnen Modelle zur Verringerung des Umsatzsteuerausfalls bieten, und die Bedingungen zu untersuchen, unter denen sie am effizientesten umgesetzt werden können.

15. Die Kosten-Nutzen-Analyse untersucht die direkten Mehrkosten und Vorteile, die durch die Einführung jedes der vier Modelle im Vergleich zum gegenwärtigen System entstehen. Der Kapitalwert sowohl der Investitionskosten als auch der laufenden Betriebskosten für alle Beteiligten (Steuerpflichtiger, Steuerbehörde und Bank der Steuerbehörde) wird mit dem Kapitalwert des Nutzens in Bezug auf eine mögliche Verringerung des Umsatzsteuerausfalls verglichen¹. Fällt die Bilanz positiv aus, bedeutet dies, dass sich das Modell auf lange Sicht selbst trägt. Eine anfängliche Vorfinanzierung ist natürlich erforderlich, da der Nutzen erst nach der Umsetzung entsteht.

16. Um die direkten Folgen der verschiedenen Umsetzungsstrategien zu untersuchen, wurden die Kapitalwerte der jeweiligen Modelle auf der Grundlage von drei alternativen Umsetzungszenarien berechnet:

- 6+21-Szenario: Die Umsetzung beginnt in sechs Mitgliedstaaten und nach einer Evaluierungsphase erfolgt die gleichzeitige Einführung in den anderen 21 Mitgliedstaaten.

¹ Die Berechnung des Nutzens beinhaltet nur direkte Auswirkungen (also erhöhte Einnahmen durch die Reduzierung der verschiedenen Arten der Steuerhinterziehung). Indirekte Auswirkungen wie die Verringerung des Verwaltungsaufwands wurden in der Kalkulation nicht berücksichtigt weil sie keinen direkten Cash-Flow, der für die Finanzierung der Investitionen angewandt werden kann, verursachen.

- Big-Bang-Szenario: Die Umsetzung findet gleichzeitig in allen Mitgliedstaaten statt.
- 6+7+7+7-Szenario: Das Modell wird schrittweise von immer mehr Mitgliedstaaten über mehrere Jahre eingeführt.

17. Der Zeitrahmen für die Evaluation ist 2011-2038. In jedem Szenario ist eine gleiche Vorbereitungsphase von 4 Jahren (2011-2015) vorgesehen, während der das Gesetzgebungsverfahren auf Europäischer Ebene fortgeführt wird. Ab 2016 werden die Modelle in den Mitgliedstaaten gemäss der Szenarien durchgeführt. In den meisten Szenarien werden die Modelle ab 2020 oder 2024 voll funktionsfähig sein. Dies bietet die Möglichkeit, die langfristige Kostenentwicklung in den verschiedenen Szenarien genauer zu erkunden. Wir gehen davon aus, dass der Nutzen hinsichtlich der Verringerung des Umsatzsteuerausfalls nur dann erlangt wird, wenn alle Mitgliedstaaten das Modell voll durchgeführt haben. Diese Annahme wird gemacht, um der Durchlaufzeit der Investitionen Rechnung zu tragen und um das Risiko, dass Steuerhinterzieher ihre Vorgehensweisen anpassen, zu berücksichtigen.

18. Um die Mehrkosten und den Nutzen der vier neuen Modelle unter den drei Szenarien zu vergleichen, werden Daten über die aktuelle Situation benötigt und folgende Fragen müssen geklärt werden:

- Wie viele Steuerpflichtige gibt es in der EU-27?
- Wie viele Rechnungen und Zahlungen fallen dabei an (B2B und B2C)?
- Wie viele B2B- und B2C-Transaktionen gibt es?
- Wie viele Umsatzsteuererklärungen werden in der EU-27 abgegeben?

19. Die im Rahmen dieser Studie durchgeführte Sekundärforschung hat ergeben, dass diese Daten nicht leicht zugänglich sind und dass verschiedene Quellen oft stark voneinander abweichende Zahlen angeben.

20. Um den Kapitalwert für die vier Modelle berechnen zu können, mussten zahlreiche Annahmen gemacht und Zahlen extrapoliert oder neu berechnet werden. Eine der wichtigen Empfehlungen der vorliegenden Studie betrifft die Zuverlässigkeit grundlegender Daten über das gegenwärtige Umsatzsteuersystem. Um eine umfassende Durchführbarkeitsstudie für ein bestimmtes Modell ausarbeiten zu können, müssen vollständigere und genauere Daten zur Verfügung stehen und Ursache-Wirkungs-Beziehungen zwischen bestimmten Zahlen eingehender untersucht werden. Folgende Fragen bedürfen unter anderem einer Klärung:

- Wie viele Unternehmen haben welchen Anteil an B2B- und B2C-Geschäften?
- Werden B2B-Geschäfte immer über elektronischen Zahlungsverkehr (EZV) abgewickelt oder spielen andere Zahlungsmethoden ebenfalls eine wichtige Rolle im B2B-Handel?
- Welche Ursachen sind für den Umsatzsteuerausfall in welchen Bereichen verantwortlich? Welches Ausmaß hat ein bestimmter Betrugsmechanismus? Um welche Art von Geschäften (B2B oder B2C) und um welche Zahlungsarten (EZV, Kreditkarte, Bargeld) handelt es sich dabei? In welchem Umfang sind Unternehmen, deren Umsatz unter der Umsatzsteuergrenze liegt, an den verschiedenen Betrugsmechanismen beteiligt?

- Wie hoch ist der Umsatzsteuerausfall, der von der jeweiligen Betrugsart verursacht wird? Und wie viele Steuerpflichtige sind beteiligt?

21. Ein besseres Verständnis dieser Fragen führt zu einer ausgewogeneren Beurteilung der Art und Weise, wie die Modelle zur Lösung der bestehenden Probleme beitragen können. Ferner können die Investitionen, die zur Betrugsbekämpfung und Verringerung des Umsatzsteuerausfalls gerechtfertigt wären, besser bewertet werden.

22. Auf Grund der Probleme mit der Datenerfassung und der zahlreichen Annahmen, müssen die Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieser Studie mit der gebotenen Vorsicht gelesen werden.

23. Auf der Grundlage der derzeit vorliegenden Daten wissen wir, dass eine Verringerung des Umsatzsteuerausfalls um etwa insgesamt 10 % zwei Jahre nach Umsetzung eines Modells einen Kapitalwert von EUR 150 Milliarden über den Zeitraum 2016-2038 erbringen würde. Der Umfang dieses Nutzens rechtfertigt eine Investition in neue Technologie und eine Änderung der Erhebungsart der Umsatzsteuer.

24. Die grundlegenden Fragen lauten: Welches Modell eignet sich am besten zur Verringerung bestimmter Teile des Umsatzsteuerausfalls? Und wie kann dies kosteneffizient umgesetzt werden? Diese Fragen führten für jedes der vier Modelle zu folgenden Schlussfolgerungen:

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

25. Die Schlussfolgerungen für die vier Modelle und die Grobschätzungen der Kosten und der Nutzen finden nur Anwendung wenn:

- Das Modell (bzw. Die Modelle) verpflichtend wird (werden) für alle Mitgliedstaaten und für alle Steuerpflichtigen. Anderenfalls kann man davon ausgehen, dass Steuerhinterzieher in den Mitgliedstaaten, die das Modell nicht umgesetzt haben, tätig werden und so der Umsatzsteuerausfall von dem einen in den anderen Staat verschoben wird.
- Die Umsetzung des Modells (Verpflichtung, technische Voraussetzungen, Systeme) ist genau die gleiche, das heißt 100% harmonisiert für alle Mitgliedstaaten.

Modell der gesplitteten Zahlung

26. Das Modell der gesplitteten Zahlung ist ein Modell, bei dem der Käufer die Umsatzsteuer auf ein gesperrtes Umsatzsteuerbankkonto einzahlt. Dieses Konto kann vom Käufer ausschließlich zur Einzahlung der Umsatzsteuer auf ein Umsatzsteuerbankkonto seines Lieferanten verwendet werden. Der Vorteil dieses Modells besteht darin, dass die erhobene Umsatzsteuer in einem frühen Stadium des Umsatzsteuererhebungsprozesses physisch auf ein gesperrtes Umsatzsteuerbankkonto bei der Bank der Steuerbehörde transferiert wird. Dieses Modell ermöglicht es den Steuerbehörden, Gelder auf Umsatzsteuerbankkonten zu

überwachen und zu sperren und Steuerpflichtige daran zu hindern, mit den an sie bezahlten Umsatzsteuergeldern zu verschwinden.

27. Eine auf hoher Ebene angesiedelte Folgenabschätzung des Cashflows ergab eindeutig, dass das Modell der gesplitteten Zahlung für bestimmte Steuerpflichtige keine spürbaren Folgen nach sich ziehen würde, während es für andere erhebliche Folgen haben könnte. Das Modell der gesplitteten Zahlung kann jedoch die negative Auswirkung auf das Umlaufvermögen mit schnellerer Umsatzsteuerrückerstattung als heute üblich, und mit einer Senkung der Verwaltungskosten, da eine vorausgefüllte Umsatzsteuererklärung für Steuerpflichtige mit einem gesperrten Umsatzsteuerkonto möglich ist, teilweise kompensieren.

28. Das Modell hat große Vorteile, da die Steuerbehörde sicher sein kann, die bei B2B-Geschäften erhobene Umsatzsteuer ganz zu erhalten. Der Nutzen ergibt sich jedoch nur, wenn das Modell bindend vorgeschrieben ist, der Besteuerungszeitpunkt für alle Lieferungen zum Zeitpunkt der Zahlung stattfindet und eine große Zahl an B2B-Geschäften über elektronischen Zahlungsverkehr (EZV) abgewickelt wird. Es ist zur Zeit nicht bekannt, wie viele B2B-Zahlungen über EZV im Vergleich zu Barzahlung oder Zahlung mit Kredit-/Debitkarten abgewickelt werden. Wenn zusätzliche Untersuchungen ergeben, dass viele Transaktionen mit Kredit- oder Debitkarten oder sogar bar bezahlt werden, verringert sich der Nutzen und weitere Steuerumgehung könnte durch Unternehmen entstehen, die anfangen, andere Zahlungskonzepte als EZV zu verwenden.

29. Bei diesem Modell sind hohe Anfangsinvestitionen und eine längere Umsetzungsphase erforderlich, da die Banken ihre Zahlungseinrichtungen, beispielsweise Online-Banking-Programme, anpassen müssen. Je nach Zeitrahmen für die Umsetzung wirken sich Kosten und Nutzen zeitlich unterschiedlich aus. In einem Big-Bang-Szenario könnte die Umsetzung im Jahr 2020 abgeschlossen sein. Die Auswirkungen dieses Modells sind vergleichbar mit der Umsetzung der SEPA-Verordnung in ganz Europa.

30. Bei diesem Modell sind nur geringe direkte Investitionen von Seiten des Steuerpflichtigen erforderlich. Es entstehen allerdings erhebliche Betriebskosten, da der Steuerpflichtige das zusätzliche Konto zu verwalten hat. Neben den Investitionen, die die Banken der Steuerpflichtigen zu tätigen haben, und den zusätzlichen Verrechnungskosten, die bei jeder Zahlung entstehen, erfordert das Modell auch ein umfangreiches Investitionsprogramm von Seiten der Banken der Steuerbehörde, die für die Verwaltung der gesperrten Umsatzsteuerkonten zuständig sind, und von Seiten der Steuerbehörden selbst, die das laufende Umsatzsteuerkonto jedes Steuerpflichtigen überwachen und (möglicherweise) vorausgefüllte Umsatzsteuererklärungen erzeugen müssen.

31. Die Kosten dieser Anwendungen variieren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, da die Anforderungen von der Reife der bestehenden Technologie, dem benötigten Aufwand zur Integration mit anderen Altsystemen und dem Umfang der Dezentralisierung der betreffenden Steuerbehörde abhängen.

32. Der Netto-Kapitalwert der Kosten und Nutzen für den gesamten Zeitraum 2016 - 2038 wurde für jedes Modell für 2015 (vor dem ersten Jahr in dem Investitionen

gemacht würden) berechnet. Für das Big-Bang-Szenario beträgt der Mindestkapitalwert des Modells der gesplitteten Zahlung im Hinblick auf die erwartete Verringerung des Umsatzsteuerausfalls, abzüglich der geschätzten Investitionen und der Betriebskosten, EUR 966 Milliarden.

33. Die Kosten-Nutzen-Analyse ergibt, dass dieses Modell hohe Minimalkosten nach sich zieht, die im Wesentlichen durch das benötigte Investitionsniveau entstehen, sowie relativ niedrige Maximalkosten, da keine weiteren Investitionen anfallen sobald das System eingerichtet ist und funktioniert (im Gegensatz zu den anderen Modellen, bei denen pro Steuerpflichtigem Investitionen über den Zeitrahmen hinweg erforderlich sind).

34. Ein Problem, das bei der weiteren Ausarbeitung des Modells der gesplitteten Zahlung gelöst werden muss, besteht darin, wer die Kosten trägt. Da der Nutzen einer Verringerung des Umsatzsteuerausfalls vor allem bei der Steuerbehörde liegt, stellt sich die Frage, ob bestimmte Anreize geschaffen werden sollten, um Banken und Steuerpflichtige bei der Umsetzung des Modells zu unterstützen. Zu diesem Zweck würde die Unterstützung den möglichen Nutzen in Anreize umwandeln, um den Umsetzungsprozess reibungsloser zu gestalten.

Das Modell der zentralen Überwachungsdatenbank

35. Dieses Modell kann nur funktionieren, wenn die elektronische Rechnungserstellung für B2B-Geschäfte verbindlich vorgeschrieben wird und wenn die in den elektronischen Rechnungen enthaltenen Daten aktiv von den Steuerbehörden ausgewertet werden. Das Hauptkostenelement dieses Modells sind die Investitionen, die Steuerpflichtige tätigen müssen, um von Papierrechnungen auf elektronische Rechnungen umzustellen. Zusätzliche Betriebskosten umfassen die Kosten für die Datenübertragungen zu der zentralen Überwachungsdatenbank sowie die Kosten zur Pflege und Auswertung großer Datenmengen durch die Steuerbehörden. Je nach Zeitrahmen für die Umsetzung wirken sich Kosten und Nutzen zeitlich unterschiedlich aus. Im Rahmen eines Big-Bang-Szenarios könnte die Umsetzung im Jahr 2018 abgeschlossen sein.

36. Ein Vorteil dieses Modells besteht darin, dass die Steuerbehörden zu einem sehr frühen Zeitpunkt, d.h. zum Zeitpunkt der Rechnungserstellung, Zugang zu Informationen über Verkaufsgeschäfte erlangen. Die Steuerbehörde kann die Umsatzsteuer zum Zeitpunkt der Zahlung jedoch nicht sperren, wie dies bei dem Modell der gesplitteten Zahlung der Fall wäre. Die Wiedererlangung in Fällen festgestellten Umsatzsteuerbetrugs ist daher nicht immer gewährleistet.

37. Der Netto-Kapitalwert der Kosten und Nutzen für den gesamten Zeitraum 2016 - 2038 wurde für jedes Modell für 2015 (vor dem ersten Jahr in dem Investitionen gemacht würden) berechnet. Für das Big-Bang-Szenario beträgt der Mindestkapitalwert des Modells der zentralen Überwachungsdatenbank im Hinblick auf die erwartete Verringerung des Umsatzsteuerausfalls, abzüglich der geschätzten Investitionen und der Betriebskosten, EUR 788 Milliarden.

² Eine Erweiterung des Modells auf (bestimmte) B2C Transaktionen könnte angestrebt werden. Die Auswirkung einer solchen Erweiterung wurde jedoch im Rahmen dieser Studie nicht berücksichtigt.

38. Ein Problem, das bei der weiteren Ausarbeitung des Modells der zentralen Umsatzsteuer-Überwachungsdatenbank gelöst werden muss, besteht darin, wer die Kosten trägt. Da der Nutzen einer Verringerung des Umsatzsteuerausfalls vor allem bei der Steuerbehörde liegt, stellt sich die Frage, ob bestimmte Anreize geschaffen werden sollten, um Banken und Steuerpflichtige bei der Umsetzung des Modells zu unterstützen. Zu diesem Zweck würde die Unterstützung den möglichen Nutzen in Anreize umwandeln, um den Umsetzungsprozess reibungsloser zu gestalten.

Das Data-Warehouse-Modell

39. Für das Data-Warehouse-Modell muss der Steuerpflichtige zwei Anfangsinvestitionen tätigen: Das Buchhaltungssystem muss eine standardisierte Prüfdatei für Steuern erzeugen können, und die Daten in dieser Datei müssen in einem Data-Warehouse gespeichert werden, auf das die Steuerbehörden zugreifen können. Dieses Modell wurde in einigen Mitgliedstaaten bereits (teilweise) umgesetzt. Der Gebrauch, das Format und die Datenelemente wurden in OECD-Leitfaden beschrieben³. Die Erfahrung in diesen Mitgliedstaaten hat gezeigt, dass die erstgenannte Investition gering ist, da die meisten Anbieter von Buchhaltungssoftware ihre Anwendungen anpassen, um die Auflage der Erzeugung einer standardisierten Prüfdatei für Steuerzwecke zu erfüllen. Die Einrichtung von Data-Warehouses durch jeden Steuerpflichtigen würde allerdings umfangreiche Investitionen nach sich ziehen. Je nach Zeitrahmen für die Umsetzung wirken sich Kosten und Nutzen zeitlich unterschiedlich aus. Im Rahmen eines Big-Bang-Szenarios könnte die Umsetzung im Jahr 2018 abgeschlossen sein.

40. Die Vorteile dieses Modells sind größer als bei dem Modell der gesplitteten Zahlung und dem Modell der zentralen Umsatzsteuerüberwachung, da in diesem Fall auch die Überwachung von B2B- und B2C-Geschäften gewährleistet ist. Sämtliche Vorgänge (Verkäufe, Rechnungen, Zahlungen) in einem gesamten Sektor und einer gesamten Lieferkette können geprüft werden.

41. Eine zweite Lösung, die mit der ersten Lösung kombiniert werden könnte, bestünde darin, ein Data-Warehouse nur von bestimmten Gruppen von Steuerpflichtigen zu verlangen (z.B. von solchen Gruppen, die aufgrund ihres Betrugsrisikoprofils genauer überwacht und überprüft werden müssen).

42. Der Netto-Kapitalwert der Kosten und Nutzen für den gesamten Zeitraum 2016 - 2038 wurde für jedes Modell für 2015 (vor dem ersten Jahr in dem Investitionen gemacht würden) berechnet. Im Rahmen des Big-Bang-Szenarios beträgt der Mindestkapitalwert des Data-Warehouse-Modells im Hinblick auf die erwartete Verringerung des Umsatzsteuerausfalls, abzüglich der geschätzten Investitionen und der Betriebskosten, EUR 1,389 Milliarden. Der Investitionsrahmen ist jedoch erheblich. Es gibt verschiedene Wege, die Kosten zu reduzieren. Die erste Lösung wäre, dass die benötigten Daten nicht in einem Data-Warehouse zugänglich gemacht werden müssten. Die Behörden würden die Daten auf Verlangen (beispielsweise

³ OECD, Guidance for the Standard Audit File – Tax, April 2010, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/35/45045602.pdf>

einmal pro Jahr) erhalten. Dies würde eine Kostenverringerung von 24% beziehungsweise 44% bedeuten.

43. Ein Problem, das bei der weiteren Ausarbeitung des Data-Warehouse-Modells gelöst werden muss, besteht darin, wer die Kosten trägt. Da der Nutzen einer Verringerung des Umsatzsteuerausfalls vor allem bei der Steuerbehörde liegt, stellt sich die Frage, ob bestimmte Anreize geschaffen werden sollten, um die Steuerpflichtigen bei der Umsetzung des Modells zu unterstützen. Zu diesem Zweck würde die Unterstützung den möglichen Nutzen in Anreize (z.B. Subventionen für die Anschaffung neuer Technologie) umwandeln, um den Umsetzungsprozess reibungsloser zu gestalten.

Das Modell des zertifizierten Steuerpflichtigen

44. Bei diesem Modell muss der Steuerpflichtige die Anforderungen einer Zertifizierung erfüllen und in ein internes Kontrollsystem investieren. Das Modell erfordert geringe Investitionen für Steuerpflichtige, deren Umsatzsteuersysteme von den Steuerbehörden zugelassen und genehmigt wurden und/oder die bereits andere gesetzliche Bestimmungen erfüllen, die ähnliche Anforderungen auferlegen, beispielsweise Sarbanes-Oxley. Der Vorteil des Modells besteht in der zusätzlichen Sicherheit, dass Steuerpflichtige konforme Systeme verwenden und dass die Höhe des Risikos abnimmt. Dies könnte die Möglichkeit eröffnen, die Prüfungsanstrengungen auf Gruppen von Steuerpflichtigen zu konzentrieren, die ein höheres Risiko darstellen. Der Nutzen im Hinblick auf die Verringerung des Umsatzsteuerausfalls ist geringer als bei den anderen Modellen. Je nach Zeitrahmen für die Umsetzung wirken sich Kosten und Nutzen zeitlich unterschiedlich aus. Im Rahmen eines Big-Bang-Szenarios könnte die Umsetzung im Jahr 2018 abgeschlossen sein.

45. Der Netto-Kapitalwert der Kosten und Nutzen für den gesamten Zeitraum 2016 - 2038 wurde für jedes Modell für 2015 (vor dem ersten Jahr in dem Investitionen gemacht würden) berechnet. Im Rahmen des Big-Bang-Szenarios beträgt der Mindestkapitalwert des Modells des zertifizierten Steuerpflichtigen im Hinblick auf die erwartete Verringerung des Umsatzsteuerausfalls, abzüglich der geschätzten Investitionen und der Betriebskosten, EUR 813 Milliarden.

46. Ein Problem, das bei der weiteren Ausarbeitung des Modells der zertifizierten Steuerpflichtigen gelöst werden muss, besteht darin, wer die Kosten trägt. Da der Nutzen einer Verringerung des Umsatzsteuerausfalls vor allem bei der Steuerbehörde liegt, stellt sich die Frage, ob bestimmte Anreize geschaffen werden sollten, um die Steuerpflichtigen bei der Umsetzung des Modells zu unterstützen. Zu diesem Zweck würde die Unterstützung den möglichen Nutzen in Anreize (z.B. Subventionen für die Anschaffung neuer Technologie) umwandeln, um den Umsetzungsprozess reibungsloser zu gestalten.

Allgemeine Schlussfolgerung

47. Wie sich die tatsächlichen Kosten und Nutzen entwickeln, hängt in hohem Maße von der Art und Weise der Umsetzung eines Modells in dem Mitgliedstaat ab (erkennbar anhand des Vergleichs der Ergebnisse der jeweiligen Umsetzungsszenarien pro Modell). Die Umsetzung in allen Mitgliedstaaten in Verbindung mit einer umfassenden Harmonisierung und Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten ist ein wesentlicher Faktor, um die Wirksamkeit eines Modells zu gewährleisten, da der Umsatzsteuerausfall nicht nur von lokalen Maßnahmen abhängt, sondern auch von der Art und Weise der Betrugsbekämpfung in den Mitgliedstaaten (siehe Karusellbetrug).

48. Ein Modell allein wird den Umsatzsteuerausfall nicht beseitigen. Der Grund dafür ist, dass nicht alle Modelle auf alle Steuerpflichtigen und B2B- als auch B2C-Geschäfte Anwendung finden, und es bei keinem Modell möglich ist, alle Transaktionen zu überwachen und unmittelbar zu reagieren. Einige Modelle haben sich für Teile des Umsatzsteuerausfalls als potenziell wirksam erwiesen. Für eine endgültige Schlussfolgerung in diesem Bereich sind eine weitere genaue Analyse des Umsatzsteuerausfalls und eine detailliertere Untersuchung der Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen bestimmten Arten von Transaktionen und Unternehmen erforderlich. Aus dieser Studie schließen wir, dass die größten Erfolgsaussichten in einer Kombination von Modellen bestehen, die sowohl die Verfolgung der Transaktionen in Echtzeit oder fast in Echtzeit ermöglichen (Modell der zentralen Umsatzsteuerüberwachung) als auch die Möglichkeit bieten, Gelder für einige Transaktionen zu sperren (Modell der gesplitteten Zahlung). Zusätzliche Sicherheit kann durch eine weitere Automatisierung der Prüfungseinrichtungen (z.B. durch die vorgeschriebene Einführung einer standardisierten Prüfdatei) und bessere Kontrollanforderungen (z.B. durch die vorgeschriebene Zertifizierung bestimmter Unternehmen) gewährleistet werden.

Empfehlungen

Allgemeine Empfehlung

49. Aus unserer Studie geht hervor, dass eine Kombination des Modells der gesplitteten Zahlung mit einer eingeschränkten Version des Data-Warehouse-Modells wie oben beschrieben (nachfolgend als „eingeschränktes“ Data-Warehouse Modell bezeichnet), d.h. ein Modell, bei dem Daten in einem Standardformat erzeugt werden, jedoch ohne direkten Zugriff zu einem Data-Warehouse, die beste Kombination zu sein scheint, um den Umsatzsteuerausfall zu verringern und gleichzeitig die geschätzten Kosten so niedrig wie möglich zu halten.

- Das Modell der gesplitteten Zahlung verringert den Umsatzsteuerausfall insofern, als es in den Zahlungs- und Erhebungsvorgang eingreift, wobei dies der wirkungsvollste Weg ist, um sicherzustellen, dass Umsatzsteuer bezahlt wird. Der Nachteil des Modells der gesplitteten Zahlung ist jedoch sein „eingeschränkter“ Anwendungsbereich (d.h. elektronischer Geldtransfer für B2B-Geschäfte). Außerdem hat das Modell der gesplitteten Zahlung einige andere Mängel hinsichtlich der Auswirkung auf das Umlaufvermögen und der Differenz

zwischen dem Zahlungsmoment und dem Besteuerungszeitpunkt. Die möglich negative Auswirkung auf den Umlaufvermögen und die Nichtübereinstimmung des Zeitpunkts der Steuerzahlung zwischen Parteien mit dem Besteuerungszeitpunkt kann behoben werden indem der Besteuerungszeitpunkt verschoben wird und zusammenfällt mit dem Zeitpunkt der Zahlung. Diese Möglichkeit bedeutet jedoch eine Änderung der Grundprinzipien des Steuererhebungsverfahrens und wurde deshalb in dieser Studie nicht weiter erforscht. Der Nachteil des eingeschränkten Anwendungsbereichs kann jedoch mit dem Data-Warehouse-Modell behoben werden. Weil sie Zugriff auf vollständige Daten hat, ist die Steuerbehörde in der Lage die gesamte Lieferkette (sowohl B2B und B2C Transaktionen, sowohl Barzahlungen, EZV-Zahlungen als auch Zahlungen mit Kredit- oder Debitkarten) zu überwachen und Muster, die zu einem Umsatzsteuerausfall führen könnten (z.B. Eingangsbetrug durch Kunden), zu erkennen. Der Hauptnachteil des Data-Warehouse-Modells sind die Kosten für die ständige Verfügbarkeit des Data-Warehouses. Um diese Kosten zu begrenzen, könnte in Erwägung gezogen werden, die Anforderung nach einem Data-Warehouse fallen zu lassen und stattdessen vorzuschreiben, dass die standardisierte Prüfdatei auf einfache Anfrage der Steuerbehörde einsehbar ist. Das "eingeschränkte" Data-Warehouse könnte ab 2018 in allen Mitgliedstaaten eingeführt werden und würde ab diesem Zeitpunkt bereits Nutzen erbringen. Es könnte anschließend durch das Modell der gesplitteten Zahlung ergänzt werden, das laut unserem Szenario ab 2020 funktionsfähig wäre. Die Steuerbehörden können dadurch jedoch keine Prüfungen in Echtzeit durchführen. Dieser Nachteil kann allerdings zum Teil durch stabile Prüfmethodologien und die Erstellung von Risikoprofilen durch die Steuerbehörde behoben werden, wodurch die Steuerbehörde Steuerzahler mit hohem Risiko ermitteln könnte, die Daten innerhalb kurzer Fristen (Nahe Echtzeitprüfung) vorlegen müssten.

- Nicht zuletzt können sich bei dieser Kombination einige Vorteile für die Steuerpflichtigen ergeben. Wie in unserer Studie ausgeführt, ermöglicht das Modell der gesplitteten Zahlung eine vorausgefüllte Umsatzsteuererklärung, die für einige Steuerpflichtige von Nutzen sein kann. Darüber hinaus kann in Betracht gezogen werden, bestimmte Angabeanforderungen (z.B. jährliche Auflistung der Kunden, jährliche konsolidierte Umsatzsteuererklärung) zu streichen, wenn den Steuerbehörden eine standardisierte Prüfdatei zur Verfügung gestellt werden kann. Die Steuerbehörden haben mit dieser Datei weitaus bessere Prüfmöglichkeiten als mit einigen der vorgeschriebenen Auflistungen, so dass es nicht mehr sinnvoll wäre, diese Verpflichtungen zur Erfüllung der Vorgaben aufrechtzuerhalten. Zum Schluss könnte man auch schnellere Zurückerstattungen des Umsatzsteuers vorsehen falls Steuerpflichtige bestimmten Anforderungen des (kombinierten) Modells nachkommen.
- Eine Kombination des Modells der gesplitteten Zahlung mit dem Modell der zentralen Datenbanküberwachung trägt ebenfalls zur möglichen Verringerung des Umsatzsteuerausfalls bei. Es gibt jedoch zwei wesentliche Nachteile im Vergleich zur ersten Kombination. Zum einen ist der Anwendungsbereich der Kombination des Modells der gesplitteten Zahlung mit dem Modell der zentralen Umsatzsteuer-Überwachungsdatenbank kleiner als bei der Kombination des Modells der gesplitteten Zahlung und des Data-Warehouse-Modells. Die zentrale Umsatzsteuer-Überwachungsdatenbank fände in jedem Fall Anwendung, in dem eine Rechnung ausgestellt wird. Dies ist vor allem für B2B-Geschäfte unerlässlich. Obgleich es sich um einen größeren Anwendungsbereich als bei mittels EZV bezahlten B2B-

Geschäften handelt, kann eine Steuerbehörde trotz allem die B2C-Geschäfte, für die keine Rechnung ausgestellt wird, nicht überwachen.

Zum anderen besteht kein Potenzial zur Verringerung der Kosten im Zusammenhang mit der zentralen Umsatzsteuer-Überwachungsdatenbank und es scheint keine Kostenreduzierungen in Verbindung mit der Kombination des Modells der gesplitteten Zahlung und der zentralen Umsatzsteuer-Überwachungsdatenbank zu geben. Die Kosten zur Umsetzung einer Plattform für die elektronische Rechnungserstellung können nämlich nicht aufgeteilt werden, wie dass für die Kosten für die Erzeugung und Speicherung einer standardisierten Prüfdatei möglich ist. Darüber hinaus stehen die Kosten des Modells der gesplitteten Zahlung in erster Linie mit Investitionen und Betriebskosten der Bankindustrie in Zusammenhang, während die Kosten der zentralen Umsatzsteuer-Überwachungsdatenbank vor allem in Zusammenhang mit Investitionen und Betriebskosten für Steuerpflichtige stehen. Die Umsetzung einer Kombination beider Modelle würde die Kosten daher nicht wesentlich senken.

- Eine Kombination des Modells der gesplitteten Zahlung und des Modells des zertifizierten Steuerpflichtigen (Modell 4) ist möglich. Der Vorteil besteht in dem großen Anwendungsbereich (vergleichbar mit der ersten Kombination). Das erwartete Kosten-Nutzen-Verhältnis ist jedoch niedriger als bei der ersten Kombination.

Empfehlungen zu weiteren Schritten

- Weitere Datenerhebung und Verbesserung der Datenqualität ist notwendig um robustere und genauere Daten zur Verfügung zu haben, um die eventuellen Kosten und den Nutzen der verschiedenen Erhebungsmodelle einschätzen zu können. Im Allgemeinen können Daten mit Bezug auf Umsatzsteuer in der EU, die von guter Qualität sind, für verschiedene Zwecke genutzt werden (z.B. um die Zusammenarbeit in der Verwaltung zu fördern, um die Kosten der Umsatzsteuererhebung zu benchmarken, für Folgenabschätzungen neuer Regulierung,...).
- Für alle Modelle ist eine detaillierte Analyse notwendig, um zu überprüfen, wie die Behörde die Mehrkosten, die für die Steuerpflichtigen (oder für die Banken im Falle des Modells der gesplitteten Zahlung) entstehen, kompensieren kann.
- Aufgrund der Ergebnisse dieser Studie sollte das Modell der gesplitteten Zahlung, möglicherweise in Kombination mit einem „eingeschränkten“ Data-Warehouse-Modell weiter untersucht werden.
- Es sollte weiter untersucht werden, ob es möglich ist, die Auswirkung auf das Umlaufvermögen in dem Modell der gesplitteten Zahlung zu kompensieren, indem man schnellere Umsatzsteuerrückerstattung vorsieht und indem man die Verwaltungskosten für die Steuerpflichtigen senkt, z.B. indem man Informationsverpflichtungen wie Kundenlisten bei der Einführung alternativer Erhebungsmodellen reduziert.
- Eine Konsultation und Befragungen der verschiedenen Beteiligten könnten vorgesehen werden, um die Auswirkung eines spezifischen Modells zu prüfen. Damit sichergestellt wird, dass die erhobenen Informationen nützlich sind, ist es wichtig, die

Details des Modells (inklusive Informationen und Verpflichtungen für die Steuerpflichtigen und die anderen Beteiligten) genauer zu beschreiben. Dies wird es den Beteiligten ermöglichen die Auswirkung eines spezifischen Modells besser zu beurteilen.

- Für alle Modelle ist es wichtig, dass sie allen Mitgliedstaaten auferlegt werden und dass die Umsetzung voll harmonisiert in allen Mitgliedstaaten durchgeführt wird. Außerdem sollte eine Analyse des Kapitalwertes im Falle einer Zentralisierung der Technologie auf EU-Ebene (anstatt 27 verschiedener Plattformen oder eines per Mitgliedstaat) vorgenommen werden. Alle Mitgliedstaaten sollten relevante Daten und Input liefern, damit die Harmonisierung gewährleistet ist.