



Italienische Verhältnisse könnten in Deutschland zu Steuermehreinnahmen in Milliardenhöhe führen

[17.01.2019]

Von: **Stefan Groß**

Von der deutschen steuerlichen Öffentlichkeit fast unbemerkt, hat Italien zum 1. Januar 2019 flächendeckend und verpflichtend die Elektronische Rechnung eingeführt. Ab diesem Zeitpunkt wird es für Rechnungsempfänger keinen Vorsteuerabzug mehr aus bloßen Papierrechnungen bzw. solchen Rechnungen geben, die nicht dem geforderten einheitlichen Datenformat entsprechen. Hintergrund dieses Vorhabens ist der in Europa immer weiter um sich greifende Umsatzsteuerbetrug, den Italien damit in den Griff bekommen möchte. Entsprechend sieht der italienische Haushalt auch Mehreinnahmen in Höhe von 6 Mrd. EURO vor, welche alleine wegen der neuen Verpflichtung zur elektronischen Rechnungstellung in die Staatskassen gespült werden sollen.

Deutschland ist wohl gut beraten, sich die Einführung in Italien genau anzusehen, geht der Trend in Europa doch ganz klar Richtung „Real-time Umsatzsteuer“. Kannte man entsprechende Meldesysteme – auch Clearance-Systeme genannt – bislang ausschließlich aus dem südamerikanischen Raum, setzt sich dieser Trend auch in Europa immer mehr durch. So haben jüngst auch Ungarn und Spanien auf ähnliche Systeme umgestellt, wenngleich nicht so radikal wie Italien. Dabei sind die Überlegungen zur Einführung eines alternativen Umsatzsteuermodells in Deutschland nicht neu. So gab es bereits in den Jahren 2003 bis 2005 ein von Bund und Ländern gemeinsam initiiertes Planspiel, welches unter Federführung von Peters, Schönberger & Partner verschiedene Modellvarianten eruiieren sollte, um den Umsatzsteuerbetrug zurückzudrängen. In der Zwischenzeit sind mehr als zehn Jahre vergangen und insbesondere die seinerzeit noch nicht vorhandenen technischen Möglichkeiten sollten den deutschen Fiskus dazu animieren, das Thema erneut aufzugreifen. Dabei dürfte eines sicher sein: Die potenziellen Betrüger werden künftig jene Länder bevorzugen, in denen die geringste Gefahr besteht, erappt zu werden. Dies werden am Ende wohl jene Länder sein, die bei der Umsatzsteuer und den entsprechenden Melde- und Deklarationspflichten nicht auf die Möglichkeiten der Digitalisierung setzen. Dabei bietet das italienische Modell sogar noch mehr Vorteile als die bloße Betrugsbekämpfung.



Die italienische Regelung im Überblick

Ab dem 1. Januar 2019 müssen alle Rechnungen für den Verkauf von Waren und Dienstleistungen von in Italien ansässigen oder niedergelassenen Unternehmen ausschließlich in elektronischer Form ausgestellt und übermittelt werden. Der Versand erfolgt dabei über ein beim Fiskus angesiedeltes elektronisches Austauschsystem „**Sistema di Interscambio**“ (**Sdl**), weshalb dieses ursprünglich aus Südamerika stammende Modell auch als „Clearance-System“ bezeichnet wird. Konkret hat der Rechnungsaussteller eine elektronische Rechnung in einem vorgegebenen Standardformat zu erstellen und diese an das Sdl, welches vereinfacht als Fiskalspeicher dient, zu übermitteln. Im Anschluss erfolgt hierüber die indirekte Zustellung an den Rechnungsempfänger, der die Rechnung seinerseits über das Sdl abrufen kann.

Als einzig gültiges Format für elektronische Rechnungen wird in Italien das Format „**FatturaPA**“ akzeptiert. Hierbei handelt es sich um ein XML-basiertes Datenformat (Extensible Markup Language), welches aus dem europäischen CEN-Datenmodell abgeleitet wurde. Damit wird erstmals in einem europäischen Land flächendeckend ein Rechnungsstandard vorgegeben, der aufgrund seiner Businesslogik zugleich die Möglichkeit einer automatisierten Verarbeitung beim Rechnungsempfänger ermöglicht. Rechnungen, welche nicht über das Clearing-System ausgetauscht werden, existieren umsatzsteuerlich nicht, was das Recht auf Vorsteuerabzug von Beginn an ausschließt.

Die Übermittlung der elektronischen Rechnungen bzw. der korrespondierenden Daten muss zunächst bis zum 15. Tag des Folgemonats erfolgen, ab dem zweiten Quartal 2019 soll diese Frist auf zehn Tage ab dem Zeitpunkt der Ausführung der Leistung verkürzt werden. Soweit es sich um sog. „Sofortrechnungen“ handelt, hat die Übermittlung tagesaktuell zu erfolgen. Technisch kann die Übermittlung im einfachsten Fall an eine zertifizierte E-Mail-Adresse des Fiskus erfolgen. Weitere Möglichkeiten bestehen in einer manuellen Upload-Möglichkeit, einem Webservice sowie einer Übertragung mittels FTP. Der Empfänger erhält die Rechnung seinerseits ebenfalls über eine zertifizierte E-Mail-Adresse, einen Webservice oder einen entsprechenden FTP-Zugang. Die anschließende Archivierung, die natürlich zwingend elektronisch zu erfolgen hat, kann optional durch die Finanzverwaltung erfolgen, die einen entsprechenden Archivierungsservice anbietet.



Zur Vermeidung des Umsatzsteuerbetrugs tritt das Recht auf Vorsteuerabzug erst dann ein, wenn die Rechnung im Sdl eingegangen ist bzw. registriert wurde. Dazu werden automatisiert verschiedene Kontrollen durchgeführt. Diese betreffen sowohl die Validierung entsprechender Pflichtangaben als auch die Gültigkeit der USt-IdNr. des Rechnungsausstellers, der im Regelfall die Umsatzsteuer schuldet, als auch des Rechnungsempfängers, der sein Recht auf Vorsteuerabzug ausüben will. Im Ergebnis führt Italien damit einen Eins-zu-eins-Abgleich zwischen der Umsatzsteuerschuld auf der einen und dem Vorsteuererstattungsanspruch auf der anderen Seite durch. Die Auszahlung der entsprechenden Vorsteuer wird dabei stets an den Erhalt bzw. der Registrierung der korrespondierenden Umsatzsteuerschuld geknüpft. Auf diese Weise implementiert Italien ein intrinsisches System, welches der Vielzahl in der Umsatzsteuer bekannten Betrugsszenarien steuerlich den Boden entzieht.

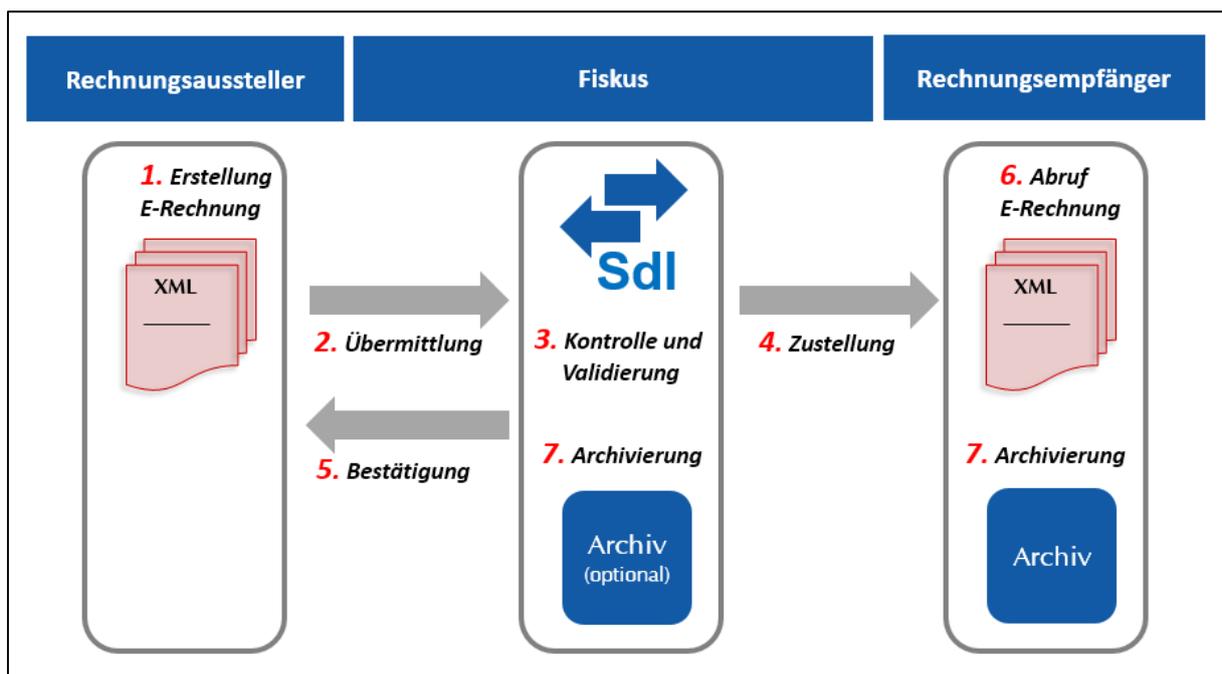


Abb. 1: Clearing-System „Sdl“



Positive Effekte für das Steueraufkommen in Deutschland

Nicht unwesentliche Teile des umsatzsteuerlichen Soll-Aufkommens kommen aufgrund bestehender Betrugsstrukturen erst gar nicht beim Fiskus an. Schätzungen auf Basis eines in den Jahren 2003 bis 2005 von Peters, Schönberger & Partner durchgeführten Steuerplanspieles gehen von einem betrugsbedingten jährlichen Umsatzsteuerausfall von rund 10 Mrd. EURO alleine für Deutschland aus. Der Grund für diese sogenannte „VAT-Gap“ liegt insbesondere auch im bestehenden Mehrwertsteuersystem, welches durch das bekannte Wechselspiel zwischen Umsatzsteuer und Vorsteuer besonders anfällig für verschiedenste Betrugsvarianten ist. So war auch eines der wesentlichen Ergebnisse des damaligen Steuerplanspieles, dass viele aktuelle Umsatzsteuer-Betrugsmodelle nur über eine grundlegende Systemänderung zu heilen sind. Eine solche Systemänderung wurde allerdings bis heute nicht vollzogen.

Im bestehenden Umsatzsteuersystem werden durch das Hin und Her von Umsatzsteuerzahllast und Vorsteuervergütungsanspruch enorme Geldsummen bewegt. So liegt dem aktuellen Umsatzsteueraufkommen von etwa 226 Mrd. EURO ein tatsächlicher Geldfluss zwischen Unternehmen und Finanzämtern von rund dem 4- bis 5-fachen zugrunde. Manche Betrugsmodelle machen sich dieses System zunutze, indem sie (teilweise bandenmäßig organisiert) entweder auf die Hinterziehung der Umsatzsteuerzahlung oder auf die Erschleichung von Vorsteuern abzielen. Der Schaden liegt stets beim Fiskus, wenn Vorsteuern ausbezahlt werden, ohne dass die korrespondierende Umsatzsteuerschuld jemals an das Finanzamt entrichtet wird.

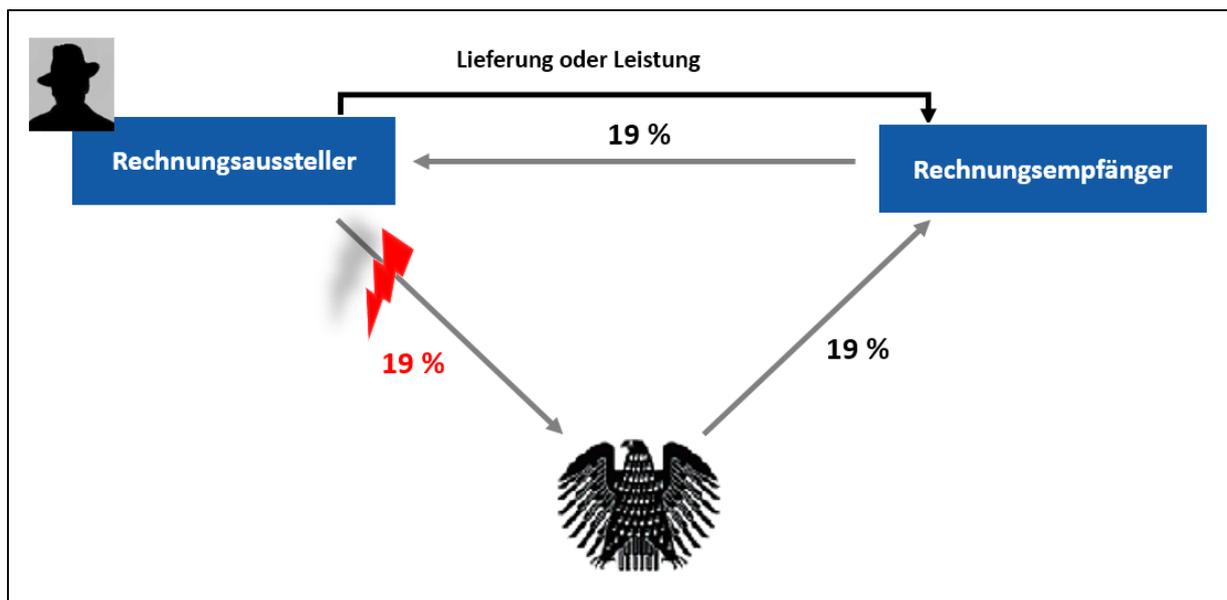


Abb. 2: Vereinfachte Darstellung des Umsatzsteuer- und Vorsteuerbetrugs



Genau hier setzt nun das italienische Clearance-Modell an, indem der Vorsteuerabzug unmittelbar an die Übermittlung bzw. Einreichung der Rechnung durch den Aussteller geknüpft wird, aus welcher sich sowohl die damit verbundene Umsatzsteuerschuld als auch der Steuerschuldner ergibt. Bekannte Betrugsvarianten, wie insbesondere betrügerische Insolvenzen, die darauf gerichtet sind, Vorsteuern zu erhalten, ohne die entsprechende Umsatzsteuerschuld zu deklarieren bzw. abzuführen, werden damit obsolet oder zumindest leichter aufklärbar. So mag Italiens Schätzung eines Umsatzsteuer-Mehraufkommens in Höhe von etwa 6 Mrd. EURO jährlich zwar etwas optimistisch zu sein, könnte sich aber nach einer Übergangsphase sogar durchaus bewahrheiten. Damit könnten sich der entsprechende Systemwechsel sowie die damit einhergehenden Aufwendungen für den Fiskus bereits innerhalb kürzester Zeit refinanzieren. Wenn der Versuchsballon fliegt, könnte anderen europäischen Finanzverwaltungen ein weiteres Festhalten am bestehenden System gar als Nachlässigkeit vorgeworfen werden.

Win-win-Situation auch für die Wirtschaft

Ein entsprechender Systemwechsel verbunden mit den damit einhergehenden Steuermehreinnahmen könnte am Ende auch im eigenen Interesse der Wirtschaft liegen, wenn die steuerehrlichen Unternehmen aufgrund der Mehreinnahmen insgesamt entlastet (oder zumindest nicht weiter belastet) würden. Zugleich könnten eventuelle Mehreinnahmen auch zur Gegenfinanzierung einer Steuerreform genutzt werden und damit den Wirtschaftsstandort Deutschland insgesamt stärken.

Zudem könnte ein derartiges System noch auf eine ganz andere Art und Weise dazu beitragen, Bürokratie innerhalb der Unternehmen zu reduzieren, nämlich die bestehenden Formerfordernisse bei Rechnungen. Als Voraussetzung für den Vorsteuerabzug wurden die Vorgaben an ordnungsgemäße Rechnungen immer weiter verschärft. In einem neuen System, in dem jedoch ohnehin alle Rechnungen registriert und der Vorsteuerabzug mit der Deklaration verdrahtet wird, wären viele der bestehenden Rechnungsvorgaben Makulatur. Damit böte sich die durchaus charmante Möglichkeit, die in den letzten Jahren überbordenden Rechnungsvorgaben deutlich zu reduzieren. Die Einsparungen lägen dabei sowohl auf Seiten der Rechnungsaussteller, welche von bestimmten Vorgaben befreit werden, als auch auf Empfängerseite, die nicht mehr genötigt wären, eine ganze Litanei von Vorgaben zu prüfen. Dies könnte eine enorme Entlastung für die Wirtschaft darstellen, würde unnötige Bürokratiekosten senken und wäre damit zugleich ein nicht unwichtiges Argument für die Unternehmen und deren Interessenvertreter, diesen Systemwechsel zu unterstützen.



Dabei bietet die flächendeckende Einführung der elektronischen Rechnung einen noch weitaus größeren Vorteil für die deutsche Wirtschaft. So wird es über die Etablierung eines strukturierten Standardformats für jedes Unternehmen möglich, Rechnungen durchweg elektronisch zu verarbeiten und in der Folge den weiteren Prozessen im Unternehmen – der sog. Financial Supply Chain – zuzuführen. Während die Unternehmen bislang mit einem Format-Dschungel, größtenteils sogar noch mit Papier, konfrontiert waren, bietet das italienische Modell den Vorteil, dass stets die identischen Daten empfangen und hieran die weiteren Prozesse standardisiert digital angedockt werden könnten. Die daraus zu erwartenden Prozessverbesserungen sowie Verkürzungen von Prozessdurchlaufzeiten auf der Rechnungseingangsseite sind enorm und dürften die Systemumstellungskosten aufseiten der Wirtschaft bei Weitem überkompensieren. Dabei ist der Weg für einen Formatstandard in Deutschland bereits bereitet. Als Pendant zum italienischen Format „FatturaPA“ existiert in Deutschland die sog. **XRechnung**, welche aktuell noch dem Rechnungsaustausch mit der öffentlichen Verwaltung vorbehalten ist. Dabei ließe sich die XRechnung aus technischer Sicht grundsätzlich ebenso flächendeckend einsetzen.

Ein Blick nach Italien lohnt

Mit der verpflichtenden Einführung der elektronischen Rechnung geht Italien konsequent den Weg in Richtung „Clearance-System“. Auch wenn es sich dabei um eine reine Binnenlösung handelt, die grenzüberschreitende Betrugsstrukturen ausnimmt, ergeben sich aus dem Systemwechsel u. E. dennoch erhebliche Vorteile für den Fiskus und die Wirtschaft gleichermaßen. Deutschland sollte die weiteren Entwicklungen in Italien jedenfalls nicht ignorieren, sondern vielmehr genau beobachten. Denn sollte sich das Clearing-System in Europa zunehmend etablieren, werden die Betrüger unter Umständen in jene Länder abwandern, die beim bisherigen Umsatzsteuermodell bleiben. Der Schaden für den Fiskus wäre in diesem Fall wohl enorm.