

Bestätigung des leichten Absinkens der Mehrwertsteuer- ausfallquote im Jahr 2005

Andrea Gebauer und Rüdiger Parsche

Das ifo Institut verfolgt seit geraumer Zeit intensiv die Aufkommensentwicklung der Steuern vom Umsatz.¹ Diese schien über Jahre hinweg nicht besonders problematisch zu sein. Im Jahre 2001 brach das Aufkommen jedoch völlig überraschend ein und blieb auch in den Folgejahren mehr oder weniger von der wirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt. Dadurch stieg die vom ifo Institut quantifizierte Mehrwertsteuerausfallquote² in 2001 sprunghaft an und pendelte sich in den folgenden Jahren auf einem deutlich höheren Niveau ein. Anfang 2005 konnte erstmals seit längerem auf Basis der geschätzten wirtschaftlichen Eckwerte ein gewisses Absinken der Quote für das laufende Jahr festgestellt werden.³ Dieser sich im Frühjahr andeutende Rückgang scheint sich nun im letzten Quartal 2005 anhand der jetzt vorliegenden statistischen Daten bzw. der erforderlichen Resteschätzungen zu bestätigen.

Bezüglich der folgenden Quantifizierungsergebnisse ist darauf hinzuweisen, dass bei früheren ifo-Berechnungen die aus Insolvenzen resultierenden Steuerausfälle zu einem gewissen Teil als überschlägiger Korrekturposten⁴ direkt vom theoretischen Aufkommen abgezogen wurden, da verstärkt auf die Steuerhinterziehung abgestellt wurde. Im Gegensatz dazu sollen künftig die Ausfälle bei der Mehrwertsteuer schlechthin im Fokus stehen. Deshalb werden im Folgenden die gesamten aus Insolvenzen resultierenden Steuerausfälle (d.h. sowohl die auf berechtigten Steuerkorrekturen infolge ausgefallener Forderungen gegenüber insolventen Vertragspartnern beruhenden als auch die direkt bei insolventen Unternehmen anfallenden Ausfälle) bei der Berechnung der Steuerausfallquote berücksichtigt. Dies führt im Vergleich zu den Ergebnissen aus früheren Veröffentlichungen dazu, dass das aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen abgeleitete hypothetische Steueraufkommen nun höher ausfällt. Als Folge dessen ergibt sich auch eine erhöhte Ausfallquote.

Sieht man von dieser Modifizierung des Ansatzes ab, so entsprechen sich die Werte jedoch weiterhin. D.h. die im Folgenden ausgewiesene Ausfallquote von 11,1% für 2005 stellt nur die nach dem eben dargelegten Prinzip abgeänderte Quote von 9,5% aus den Berechnungen zu Jahresbeginn

dar.⁵ Dieser Änderung trägt auch die Tatsache Rechnung, dass nun nicht mehr von einer Steuerhinterziehungsquote, sondern von einer Steuerausfallquote die Rede ist, da – wie dargelegt – eben nicht nur die auf betrügerischen Aktivitäten beruhenden Ausfälle im Rahmen der Mehrwertsteuer abgebildet werden.

Dass durch diese veränderte Betrachtung auch die ausgewiesenen absoluten Ausfallwerte gestiegen sind, liegt auf der Hand. Für 2005 war in der im Frühjahr durchgeführten Quantifizierung ein Betrag von rund 15 Mrd. € ausgewiesen worden. Im Rahmen der modifizierten Quantifizierung liegt der neue Wert für 2005 bei rund 17 Mrd. €, wofür aber – wie oben ausführlich dargelegt – lediglich die modifizierte Berücksichtigung der Insolvenzausfälle und nicht ein Steuerhinterziehungsanstieg verantwortlich ist. Alles in allem ergeben sich die Mehrwertsteuerausfälle in Höhe von 17 Mrd. € einerseits als Folge schattenwirtschaftlicher und gezielt steuerbetrügerischer Aktivitäten; andererseits schlagen sich aber eben in diesem Betrag auch unvermeidbare Steuerausfälle infolge von Insolvenzen, Rechtsprechung (-sänderungen) und Sonstigem nieder. Allein anhand dieser Aufteilung kann man erkennen, dass keine staatliche Maßnahme und damit auch keine Systemänderung in der Lage sein wird, diesen Betrag insgesamt in die Kassen des Staates zu spülen.

Die aktuellen ifo-Quantifizierungen ergeben den folgenden Verlauf der modifizierten Mehrwertsteuerausfallquote seit dem Jahr 1997:

Jahre	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Quote (in %)	8 1/2	8	7 ^{a)}	9	11	11 1/2	11 1/2	11 1/2	11

^{a)} Der vorübergehende Rückgang der Hinterziehungsquote im Jahr 1999 geht auf steuerrechtliche Änderungen in diesem Jahr zurück, die zu Mehreinnahmen führten. Diese Steuereffekte konnten makroökonomisch nicht erfasst werden. Dadurch sank die Steuerhinterziehungsquote.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Das für das Jahr 2005 festzustellende leichte Absinken der Mehrwertsteuerausfallquote könnte – wie bereits im Frühjahr angemerkt – darauf hindeuten, dass nun doch mit Zeitverzögerung die vom Gesetzgeber in den letzten Jahren ergriffenen Maßnahmen in gewissem Maße helfen, das Mehrwertsteueraufkommen zu stabilisieren.

¹ Im Folgenden mit Mehrwertsteuer bezeichnet.

² Die vom ifo Institut berechnete Mehrwertsteuerausfallquote ermittelt sich im Wesentlichen durch einen Vergleich des tatsächlichen Aufkommens (in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen) mit dem theoretischen Aufkommen (abgeleitet aus der volkswirtschaftlichen Bemessungsgrundlage), wobei gewisse Korrekturen vorgenommen werden. Somit ergibt sich:
Mehrwertsteuerausfallquote (in %) = $100 - \frac{\text{Kassenmäßiges Aufkommen (VGR)}}{\text{Theoretisches Aufkommen}} \cdot 100$.

³ Vgl. A. Gebauer und R. Parsche, Leichtes Absinken der Mehrwertsteuerhinterziehungsquote im Jahr 2005, ifo Schnelldienst. 58. Jg., Nr. 9/2005, 12.

⁴ Bisher wurde versucht, die aus nicht betrügerischen Insolvenzen resultierenden Ausfälle auf Seiten des insolventen Unternehmens bereits im Rahmen der Quotenberechnungen zu eliminieren, während die restlichen insolvenzbedingten Ausfälle weiterhin in der Differenz zwischen theoretischem und tatsächlichem Steueraufkommen enthalten waren.

⁵ Vgl. A. Gebauer und R. Parsche, a.a.O.

In diesem Zusammenhang sind insbesondere das Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz, aber auch das Steueränderungsgesetz 2003 (vor allem mit Maßnahmen zur Vermeidung von Steuerausfällen bei Globalzessionen und bei Leasing- sowie Mietkaufmodellen) und das Haushaltsbegleitgesetz 2004 (Maßnahmen zur Vermeidung von Steuerausfällen bei Grundstückslieferungen und zur Sicherstellung des Steueranspruchs in der Baubranche) zu nennen. Zudem sind von der Bundesregierung zahlreiche Maßnahmen zur direkten bzw. indirekten Eindämmung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten ergriffen worden. Exemplarisch sei nur an die Tarifsenkungen der Steuerreform 2000, das Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und vor allem die intensivierten Kontrollaktivitäten, die sowohl auf Entdeckung als auch Abschreckung zielen, erinnert.

Trotz allem ist die Mehrwertsteuerausfallquote mit rund 11% immer noch sehr hoch und weiterhin mit enormen Steuerausfällen verbunden, was auf Dauer nicht tolerierbar ist. Es erscheint daher erforderlich, die Aktivitäten zur Eindämmung von Steuerhinterziehung (insb. durch verstärkte Kontrollen, bessere Zusammenarbeit der einzelnen Verwaltungsebenen sowie Investitionen in Personal und IT-Anlagen) weiter zu verstärken und vor allem ein effizientes Risikomanagement zu installieren; auch wenn all dies einiges kosten wird.

Durch diese Maßnahmen würde jedoch nicht nur den Steuerbetrüglern ihr »Handwerk« deutlich erschwert und somit die Steuergerechtigkeit im Bereich Mehrwertsteuer erhöht, sondern diese Ausgaben generieren spätestens in den Folgejahren auch zusätzliche Steuereinnahmen. Wenngleich man sich immer bewusst sein muss, dass dieses wohl nur im einstelligen Milliardenbereich anzusiedeln sein werden, da eben das Gesamtausfallvolumen – wie zuvor bereits erläutert –, auch viele uneinbringlichen Ausfälle umfasst. Insbesondere wird eine wirkungsvolle Bekämpfung des in den Medien viel zitierten Karussellbetrugs lediglich 1 bis 2 Mrd. € in die Kassen des Fiskus spülen, da die daraus resultierenden Ausfälle (nicht zuletzt infolge verstärkter Kontrollen) in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen zu sein scheinen.

Alles in allem gibt es somit nach wie vor Handlungsbedarf, das deutsche Mehrwertsteuersystem durch eine wirkungsvollere Bekämpfung der infolge schattenwirtschaftlicher und betrügerischer Aktivitäten entstehenden Ausfälle zu verbessern, doch muss vor blindem Aktionismus und überhöhten Erwartungen an solche Maßnahmen dringend gewarnt werden.