

ANHEBUNG DER UMSATZGRENZEN FÜR DIE KLEINUNTERNEHMERREGELUNG

Projektbericht



Juli 2019

Herausgeber

Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
im Auftrag der Bundesregierung

Ihr Kontakt zu uns:

Referat 613 (Bessere Rechtsetzung; Geschäftsstelle Bürokratieabbau)
Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Straße 1
10557 Berlin

buerokratieabbau@bk.bund.de
www.bundesregierung.de/buerokratieabbau

Statistisches Bundesamt
Gruppe A3 – Bürokratiekostenmessung
Gustav-Stresemann-Ring 11
65189 Wiesbaden

erfuellungsaufwand@destatis.de
www.destatis.de
Rubrik: Bürokratiekosten

Copyright:

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019
(im Auftrag der Bundesregierung)
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe
gestattet.

Bildrechte:

Titelseite © Statistisches Bundesamt

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	5
1 Einleitung	6
1.1 Projekthintergrund	6
1.2 Zielsetzung	6
2 Die Kleinunternehmerregelung	6
2.1 Status quo in Deutschland	6
2.2 Status quo innerhalb der EU	7
3 Methodische Grundlagen und Erhebungskonzept	9
3.1 Erfüllungsaufwand	9
3.2 Projektablauf	10
3.3 Stichprobe	10
3.4 Erhebungsmodus und -instrumente	11
4 Datenauswertung	12
4.1 Struktur der Befragten	12
4.2 Kleinunternehmen-Trend	12
4.3 Entlastungspotentiale	15
4.3.1 Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand Wirtschaft	15
4.3.2 Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand Verwaltung	16
4.4 Folgewirkungen	17
5 Resultat und Ausblick	18

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersichtskarte zur Höhe der Umsatzgrenzen in der EU 2018	8
Abbildung 2: Bekanntheit der Kleinunternehmerregelung nach Umsatz	12
Abbildung 3: Nutzungsverhalten potenzieller Kleinunternehmen	14

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Top 3 Nennungen der Vor- und Nachteile Kleinunternehmerregelung	13
Tabelle 2: Erfüllungsaufwand Wirtschaft - Ermittlung der Fallzahl.....	15
Tabelle 3: Erfüllungsaufwand Wirtschaft	15
Tabelle 4: Hochrechnung der Steuermindereinnahmen.....	17

Abkürzungsverzeichnis

BKAmt	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
EU	Europäische Union
OFD	Oberfinanzdirektion
MwStSystRL	Mehrwertsteuersystemrichtlinie
Mio.	Million
StBA	Statistisches Bundesamt
URS	Statistisches Unternehmensregister
UStG	Umsatzsteuergesetz
USt-ID	Umsatzsteueridentifikationsnummer
USt-VA	Umsatzsteuervoranmeldung
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
WZ	Wirtschaftszweig

1 Einleitung

1.1 Projekthintergrund

Lebenslagenbefragung

Am 14. Februar 2018 fand im Bundeskanzleramt (BKAm) ein Expertenworkshop zur Lebenslage „Steuern und Finanzen – Schwerpunkt Umsatzsteuer“ in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt (StBA) statt. Anlass der Veranstaltung waren die durch die Lebenslagenbefragung 2017 ermittelten Zufriedenheitswerte zu dem Komplex „Steuern und Finanzen“. Um konkrete Probleme zu identifizieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten, waren Vertreterinnen und Vertreter von Unternehmen, Verbänden, der Finanzverwaltung, des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) zum Workshop eingeladen. Einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren der Auffassung, dass die Umsatzgrenzen für die Kleinunternehmerregelung im Sinne des Umsatzsteuergesetzes nicht mehr zeitgemäß seien. Daher wurde eine Erhöhung der Umsatzgrenze als längst überfällig bezeichnet.

1.2 Zielsetzung

Die Ergebnisse des Workshops wurden zwischen dem BKAm und dem BMF im Anschluss diskutiert. Das Referat 613 des BKAm beauftragte daraufhin das StBA/A3, die Auswirkungen einer etwaigen Erhöhung der Umsatzgrenze für die Kleinunternehmerregelung zu untersuchen. Drei Szenarien wurden dafür vorgegeben: Zunächst soll der Status quo dargestellt werden. Im zweiten Szenario wird die Umsatzgrenze auf 22.000 Euro für das vorangegangene Kalenderjahr angehoben, im dritten Szenario auf 30.000 Euro. Anhand der drei Szenarien soll ermittelt werden, wie viele Unternehmen von der Regelung Gebrauch machen bzw. Gebrauch machen würden, welche bürokratische Entlastung bei diesen Unternehmen möglich ist und wie sich die Anhebung der Umsatzgrenze auf den Aufwand der Verwaltung und die Umsatzsteuereinnahmen auswirken kann. Außerdem sollen Verbesserungsvorschläge der Befragten strukturiert aufgenommen werden.

2 Die Kleinunternehmerregelung

2.1 Status quo in Deutschland

Regelung für Kleinunternehmer im UStG

Die „Besteuerung der Kleinunternehmer“ ist im § 19 des Umsatzsteuergesetzes (UStG) geregelt. Die Vorschrift nimmt Kleinunternehmen von der Erhebung der Umsatzsteuer aus und behandelt sie in diesem Bereich somit wie Nichtunternehmer. Sie sind damit praktisch von der Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldung befreit, müssen jedoch ebenfalls eine Umsatzsteuer-Jahreserklärung abgeben. Systembedingt besteht für Kleinunternehmen somit kein Vorsteuerabzugsrecht. Trotzdem sind auch Kleinunternehmen zur Ausstellung von Rechnungen verpflichtet, allerdings dürfen diese weder die Mehrwertsteuer ausweisen, noch eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer (USt-ID) angeben. Die Anwendung der Kleinunternehmerregelung ist eine Optionswahl: Jeder Unternehmer bzw. jede Unter-

nehmerin kann auf die Anwendung der Kleinunternehmerbesteuerung verzichten und die allgemeine Regelbesteuerung des UStG – mit einer Bindung für mindestens 5 Kalenderjahre – in Anspruch nehmen. Insgesamt soll die Kleinunternehmerregelung eine Verwaltungsvereinfachung herbeiführen.

Als Kleinunternehmen gelten Unternehmen, die im vorangegangenen Kalenderjahr einen Umsatz von maximal 17.500 Euro erzielten und im laufenden Kalenderjahr 50.000 Euro voraussichtlich nicht übersteigen werden. Dieser Höchstbetrag kann nach den Vorgaben der Mehrwertsteuersystemrichtlinie der Europäischen Union (EU) jährlich der Kaufkraftentwicklung angepasst werden. Die Umsatzgrenze von 17.500 Euro gilt seit 2003 und betrug zuvor 16.620 Euro. Die Umsatzgrenze bezieht sich dabei auf die gesamte gewerbliche oder berufliche Tätigkeit der Unternehmerin bzw. des Unternehmers.

2.2 Status quo innerhalb der EU

Auch in anderen EU-Mitgliedsstaaten können Unternehmerinnen und Unternehmer eine Sonderregelung in Anspruch nehmen, die sie unter bestimmten Umständen davon entbindet, die Mehrwertsteuer in Rechnungen auszuweisen und als Vorsteuer abzuführen. Bleibt das Unternehmen bei seinen Umsätzen mit mehrwertsteuerpflichtigen Lieferungen oder Leistungen unterhalb einer bestimmten jährlichen Höchstgrenze, kann es von der Erhebung der Mehrwertsteuer befreit werden. Zu beachten ist, dass diese Umsatzgrenze von Land zu Land unterschiedlich ist und unter Umständen weitere besondere Bedingungen gelten. In Spanien und den Niederlanden¹ existiert keine Steuerbefreiung für kleine Unternehmen, so dass jedes Unternehmen – unabhängig vom Umsatz – sofort im Mehrwertsteuersystem eingebunden sein sollte.

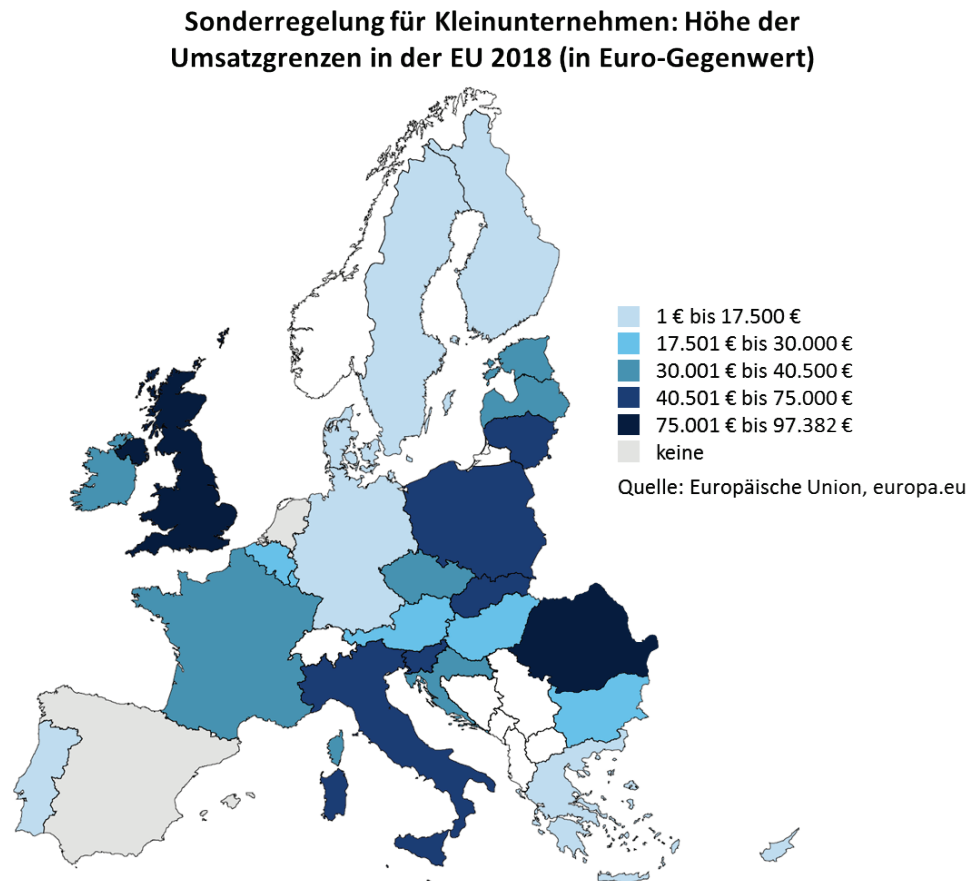
Die sechste Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Umsatzsteuern – Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage – regelte bis zum 30. Dezember 2006 das europäische Mehrwertsteuersystem. Mit Wirkung zum 1. Januar 2007 wurde sie durch die Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (Mehrwertsteuersystemrichtlinie) ersetzt. Im Kapitel *Sonderregelung für Kleinunternehmen* der Mehrwertsteuersystemrichtlinie wird den Mitgliedsstaaten ein Rahmen geboten, innerhalb dessen Kleinunternehmer vereinfachte Modalitäten für die Besteuerung und Steuererhebung in Anspruch nehmen können. Die Höhe der Umsatzgrenzen in den EU-Mitgliedsstaaten ist in den Artikeln 284 bis 287 ebenfalls reguliert. So können alle Mitgliedsstaaten, die zum Stichtag 17. Mai 1977 bereits eine Sonderregelung für Kleinunternehmen angewendet haben, die Umsatzgrenze entsprechend der allgemeinen Preisentwicklung zur Wahrung des realen Wertes anheben. Mitgliedstaaten, in denen am Stichtag für Steuerpflichtige mit einem Jahresumsatz unter dem Gegenwert von 5.000 Europäischen Rech-

Mehrwertsteuersystemrichtlinie

¹ Mit Durchführungsbeschluss 2018/1904 des Rates vom 4. Dezember 2018 (Abl. EU Nr. L 310 S.25) sind die Niederlande ermächtigt worden, Unternehmer mit einem Jahresumsatz von höchstens 25.000 EUR ab dem 1. Januar 2020 von der MwSt zu befreien.

nungseinheiten² eine Steuerbefreiung galt, können diesen Betrag bis auf 5.000 Euro anheben. Gleiches gilt für nationale Gesetzgeber, die von dieser Möglichkeit noch keinen Gebrauch gemacht hatten. Für Mitgliedsstaaten mit Beitrittsdatum nach 1977 wurden maximale Umsatzgrenzen definiert. Die nachfolgende Grafik illustriert die aktuelle Nutzung der Sonderregelung für Kleinunternehmen sowie deren Umsatzgrenzen im Jahr 2018.

Abbildung 1: Übersichtskarte zur Höhe der Umsatzgrenzen in der EU 2018



In Schweden können Steuerpflichtige mit einem Jahresumsatz bis 2.943 Euro vereinfachte Modalitäten anwenden. Damit hat Schweden die niedrigste Umsatzgrenze. Im Vereinigten Königreich liegt der Wert mit 97.382 Euro am höchsten. Im arithmetischen Mittel liegt die Umsatzgrenze innerhalb der EU bei circa 34.500 Euro. Die Umsatzgrenze in den einzelnen Mitgliedsstaaten variiert sehr stark, kann aber im Rahmen der nationalen Gesetzgebung bislang nur an die Kauf-

² Europäische Rechnungseinheit: Eine von 1975 bis 1979 vom Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft (EG) geschaffene Rechnungseinheit. Sie ist eine Korbwährung, die dem tatsächlichen Wert der Währungen der Mitgliedsländer entspricht und wird nach dem Anteil am EG-Bruttonationalprodukt sowie am innergemeinschaftlichen Handel berechnet.

kraftentwicklung angepasst werden.³ Dieser beschränkte Handlungsspielraum soll nach einer Initiative der EU-Kommission erweitert werden. Ein aktueller Richtlinienvorschlag⁴ sieht eine optionale Erhöhung der Umsatzgrenzen auf bis zu 85.000 Euro vor. Damit soll dem nationalen Gesetzgeber die Möglichkeit gegeben werden, die Höhe der eigenen Umsatzgrenzen gemäß den jeweiligen wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen festzulegen. Das vom BKAmT zu untersuchende Szenario 2 (Erhöhung der Umsatzgrenzen auf 22.000 Euro) bezieht sich somit auf das gegebene EU-Recht und wäre damit schon jetzt umsetzbar. Das Szenario 3 (Erhöhung der Umsatzgrenzen auf 30.000 Euro) nimmt den Richtlinienvorschlag der EU-Kommission auf und bildet einen Wert innerhalb des Rahmens der Umsatzgrenze bis 85.000 Euro ab. Die Umsetzung wäre erst nach Verabschiedung des Richtlinienentwurfs möglich.

Die Umsatzsteuerbefreiung für Kleinunternehmen gilt nur für den Mitgliedsstaat, in dem es ansässig ist. Diejenigen Unternehmen, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind, aber denselben Markt beliefern, müssen möglicherweise einen anderen Mehrwertsteuersatz in Rechnung stellen, was wiederum zu unterschiedlichen Preisen beim Endverbraucher führen kann. Dies hat nach Ansicht der Europäischen Kommission negative Auswirkungen auf den europäischen Binnenmarkt. Eine weitere Befürchtung der Europäischen Kommission ist, dass Unternehmerinnen und Unternehmer ihr Wachstum drosseln könnten, um die aktuelle Umsatzgrenze nicht zu überschreiten und weiterhin die Umsatzsteuerbefreiung zu nutzen. Daher wird angestrebt die „veraltete“ Regelung den heutigen Bedingungen im EU-Binnenmarkt anzupassen.

3 Methodische Grundlagen und Erhebungskonzept

Das relevante Maß für Bürokratie und Grundlage der Messungen ist der Erfüllungsaufwand. Er umfasst den Zeitaufwand und die Kosten, die den Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und der Verwaltung durch die Befolgung einer gesetzlichen Vorgabe entstehen.

3.1 Erfüllungsaufwand

Der Erfüllungsaufwand einer gesetzlichen Vorgabe seitens der Wirtschaft bzw. der Verwaltung errechnet sich aus der Summe der Personalkosten sowie der Sachkosten pro Fall. Der gesamte jährliche Erfüllungsaufwand einer Vorgabe für alle Betroffenen errechnet sich schließlich aus der Multiplikation der ermittelten Kosten pro Fall mit der dazugehörigen Fallzahl.

Definition

³ Eine weitere Möglichkeit der Erhöhung der Umsatzgrenze besteht darin, dass Deutschland bei der Europäischen Kommission eine Ermächtigung nach Artikel 395 MwStSystRL beantragt. Der Rat könnte dann auf Vorschlag der Europäischen Kommission einstimmig Deutschland ermächtigen, die Umsatzgrenze auch losgelöst von der Kaufkraftentwicklung zu erhöhen.

⁴ „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf die Sonderregelung für Kleinunternehmen“ von der Europäischen Kommission vom 18.01.2018.

„Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen.“⁵

Berechnung

Für die Berechnung des Personalaufwands werden die Zeitwerte für die Arbeitsschritte ermittelt, die zur Erfüllung einer gesetzlichen Vorgabe notwendig sind und mit dem Lohnsatz der jeweils bearbeitenden Person multipliziert. Zum Sachaufwand zählen beispielsweise Kosten für die Inanspruchnahme externer Dienstleistungen (z. B. Sachverständige), Kosten für Informations- und Kommunikationstechnik (z. B. Spezialsoftware, Kartenlesegeräte) sowie Kosten für Sachmittel wie Büromaterial oder Porto.

Maßzahl der zentralen Tendenz

Der Erfüllungsaufwand wird im Median ausgewiesen, da dieser sich am besten eignet, um ein normaleffizientes Verhalten abzubilden.⁶ Der Median ist der Mittelwert, der die unteren 50 % einer Verteilung von den oberen 50 % trennt.

3.2 Projektablauf

Explorative Phase

Zunächst wurde der Untersuchungsgegenstand inhaltlich erschlossen. In einem ersten Schritt wurden hierzu explorative Gespräche mit Expertinnen und Experten des StBA aus den Bereichen Umsatzsteuer, Verbrauchsteuern, Steuerhaushalt, Realsteuervergleich (F308), Betrieb des statistischen Unternehmensregisters und der zentralen Datenspeicher, Unternehmensdemografie (E102), Profiling von Unternehmen, Unternehmensgruppen sowie Methodik Statistischer Einheiten (E101). Die Gespräche boten eine fundierte Informationsgrundlage hinsichtlich der Anzahl von Kleinunternehmen, des Unternehmensstandorts (Bundesland) und der Zuordnung zu einem Wirtschaftszweig (WZ). Gleichzeitig konnten die Auswirkungen der Erhöhung der Umsatzgrenze für die amtliche Statistik aufgezeigt werden.

Des Weiteren wurden Hintergrundgespräche mit Verbänden (DIHK, Fachgemeinschaft Bau Berlin Brandenburg, Bundessteuerberaterkammer) durchgeführt. Diese lieferten wichtige Erkenntnisse zu speziellen Problemen der Kleinunternehmen und gaben einen ersten Eindruck, wer üblicherweise eine Kleinunternehmerin oder ein Kleinunternehmer ist. Auf Verwaltungsseite wurde mit einer Oberfinanzdirektion (OFD) gesprochen. Diese konnte die Arbeitsschritte der Verwaltung aufzeigen, die standardmäßig im Zusammenhang mit der Umsatzsteuer anfallen.

3.3 Stichprobe

Rekrutierung der zu befragenden Unternehmen

Die Stichprobe wurde durch ein Quotenverfahren gebildet. Die zur Quotierung zu berücksichtigenden Merkmale – Bundesland und Branche – wurden aus den ag-

⁵ § 2 Abs. 1 NKRK (Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.08.2006 (BGBl. I 2006, S. 1866), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16.03.2011 (BGBl. I 2011, S. 420).

⁶ Der Median ist eindeutig, das heißt er kann nur eine Ausprägung haben, der Modus (häufigster Wert der Verteilung) hingegen mehrere. Im Vergleich zum arithmetischen Mittel wird der Median nicht durch Extremwerte nach unten oder oben verzerrt.

gregierten Daten einer internen Sonderauswertung der Umsatzsteuerstatistik des StBA gewonnen. Es waren grundsätzlich Kleinunternehmen aller Wirtschaftszweige (WZ) mit in die Betrachtung einzuschließen. Zudem waren alle Bundesländer zu repräsentieren.

Zur Rekrutierung der zu befragenden Unternehmen wurde primär die Datenbank „Markus“ der Firma Bureau van Dijk genutzt. Die Markus-Firmendatenbank hält Informationen zu sämtlichen Unternehmen mit Handelsregistereintrag in Deutschland bereit (u.a. Unternehmensname, Kontaktdaten, Branche, Bundesland, Geschäftsführer, Gründungsjahr und als fakultative Angabe den Jahresumsatz). Über eine Zufallsstichprobe wurden 1.236 Kontaktdaten nach den Kriterien Bundesland, WZ und Umsatzgröße bis 30.000 Euro ausgewählt.

Mit allen 1.236 potentiellen Kleinunternehmerinnen und -unternehmern wurde versucht, telefonisch Kontakt aufzunehmen. Dabei stellte sich in 667 Fällen heraus, dass die Kriterien der Stichprobe nicht erfüllt wurden. Oftmals wurde die Geschäftstätigkeit, beispielsweise aus Altersgründen, bereits eingestellt. Andere Unternehmen überschritten inzwischen die gesetzte Umsatzgrenze von 30.000 Euro. Von den verbliebenen 569 Unternehmerinnen und Unternehmern waren 54 bereit, an der Befragung teilzunehmen. Die Netto-Rücklaufquote beträgt demnach 9 %. 1.821 telefonische Kontaktversuche waren nötig, um die 54 vollständigen Interviews zu realisieren.

Rücklaufquote

3.4 Erhebungsmodus und -instrumente

Die Kontaktaufnahme erfolgte telefonisch von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des StBA/A3. Aufgrund der sehr kurzen Projektlaufzeit waren persönliche Gespräche am Geschäftssitz des Kleinunternehmens ausgeschlossen. Im Vergleich zu einer typischen Unternehmensbefragung sind zwei Besonderheiten zu nennen: Kleinunternehmerinnen und Kleinunternehmer gehen oftmals einer anderen Hauptbeschäftigung nach und sind daher gerade tagsüber schwer erreichbar. Zudem erreicht man die Ansprechperson oft im privaten Umfeld. Die Wenigsten haben sich mit ihrem Firmennamen gemeldet.

Leitfadengestütztes Telefoninterview

Der Leitfaden enthielt sowohl geschlossene Fragen in Bezug auf das Unternehmen und zur Person, sowie offene Fragen, bspw. zu den Vor- und Nachteilen der Kleinunternehmerregelung. Er war so aufgebaut, dass seitens der Befragten keine Vorbereitung nötig war. Ein Interview dauerte etwa 20 Minuten. Damit war es auch möglich, die Kleinunternehmerinnen und Kleinunternehmer für ein kurzfristiges oder direktes Interview ohne Terminvereinbarung zu gewinnen.

Im Anschluss an die Interviews wurden die Ergebnisse aufbereitet und dokumentiert. Dazu wurden die Leitfäden in einer Datenbank digital erfasst. Dies erfolgte nach dem Vier-Augen-Prinzip. Die Antworten zu den offenen Fragen des Leitfadens wurden zusammengefasst und in vorgegebene Kategorien kodiert. Abschließend erfolgte die Auswertung und Aufbereitung der gewonnenen Daten und Erkenntnisse.

Erfassung und Darstellung der Befragungsergebnisse

4 Datenauswertung

4.1 Struktur der Befragten

Um zu erfahren, wer oder was eine typische Kleinunternehmerin bzw. ein typischer Kleinunternehmer ist, enthielt der Leitfaden allgemeine Fragen zum Unternehmen und zur Person selbst. So konnten Antworten der Befragten besser eingeordnet und plausibilisiert werden.

55 % der Befragten sind männlich, 45 % weiblich. Fast die Hälfte lebt in einem 2-Personen-Haushalt. Circa 90 % verfügen über eine abgeschlossene Berufsausbildung oder haben ein Studium absolviert. Ein Drittel der Befragten aus der Stichprobe betreibt sein Kleinunternehmen im Nebenberuf. Fast ebenso viele gaben an, keiner weiteren Beschäftigung nachzugehen. Die Kleinunternehmen wurden durchschnittlich vor 10 Jahren gegründet. Es werden keine Angestellten beschäftigt. Die befragten Unternehmerinnen und Unternehmer sind zu 87 % als Einzelkauffrau bzw. Einzelkaufmann und zu 13 % freiberuflich tätig. Kapitalgesellschaften waren nicht Teil der Stichprobe, da sie lediglich 6 % der Grundgesamtheit ausmachen.

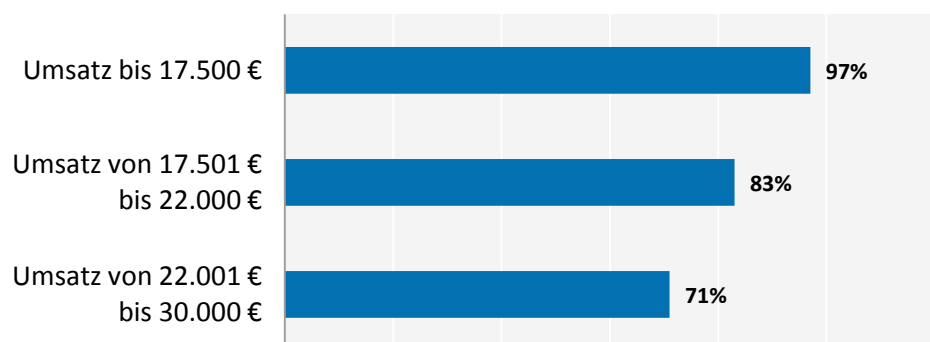
Das Haushaltneutoeinkommen der Teilnehmer der Befragung, das in rund der Hälfte der Fälle von mehr als einer Person erwirtschaftet wird, liegt bei durchschnittlich 3.346 Euro und entspricht damit dem Durchschnittseinkommen für Deutschland. Dies lässt den Rückschluss zu, dass der typische Kleinunternehmer aus der Mitte der Gesellschaft kommt.

4.2 Kleinunternehmen-Trend

Bekanntheitsgrad

Bei der Gruppe der Unternehmen, die nach heutiger Gesetzeslage von der Kleinunternehmerregelung Gebrauch machen können, waren nur vereinzelt Befragten diese Regelung nicht bekannt. Die Unternehmen in der Stichprobe mit einem Jahresumsatz von über 17.500 Euro gaben noch mehrheitlich an, die Kleinunternehmerregelung zu kennen. Der Bekanntheitsgrad nimmt mit steigenden Einkommen jedoch ab (Abbildung 2).

Abbildung 2: Bekanntheit der Kleinunternehmerregelung nach Umsatz



Etwa ein Drittel der Unternehmen, die die Regelung derzeit aktiv nicht nutzen

oder die Umsatzgrenze überschreiten, gaben allerdings an, die Kleinunternehmerregelung bereits zuvor angewandt zu haben.

Die Befragten wurden ebenfalls gebeten Vor- und Nachteile zu nennen, die sie in der Kleinunternehmerregelung sehen.

Vor- und Nachteile

Tabelle 1: Top 3 Nennungen der Vor- und Nachteile Kleinunternehmerregelung

Vorteile		Nachteile	
44 %	Einfachere Buchhaltung	33 %	Keine Nachteile
19 %	Umsatzsteuer befreit	31 %	Kein Vorsteuerabzug
11 %	Günstigere Angebote	19 %	Schlechtes Image

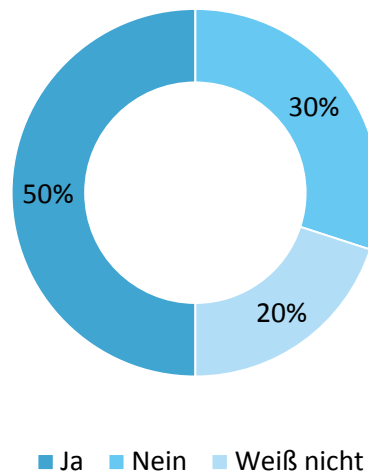
Im Falle der Anwendung der Kleinunternehmerregelung weist das Unternehmen keine Umsatzsteuer auf der Rechnung aus und hat diese auch nicht an das Finanzamt abzuführen. Die Umsatzsteuer-Voranmeldung (USt-VA) entfällt und die Umsatzsteuer-Jahreserklärung bedarf nur weniger Arbeitsschritte. Die Tatsache, dass die Buchhaltung weniger umfangreich bzw. einfacher ist, ist für zwei Fünftel der Befragten ein großer Pluspunkt. Dies erleichtert beispielsweise Neugründern den Einstieg oder bietet Rentnern nach Ende ihres Erwerbslebens die Möglichkeit sich noch etwas hinzu zu verdienen.

Ein Fünftel der Befragten nannte die Befreiung von der Umsatzsteuer als weiteren Vorteil. Einer von zehn Befragten sieht in der Kleinunternehmerregelung einen Wettbewerbsvorteil, da dem Kunden gegebenenfalls ein besseres Angebot gemacht werden kann.

Ein Drittel der Unternehmen verbindet mit der Kleinunternehmerregelung keine Nachteile. Wird die Sonderregelung angewandt, entfällt die Möglichkeit des Vorsteuerabzugsrechtes. Dies wird von einem Drittel der Befragten als Nachteil gesehen. Etwa 20 % der Befragten gaben an ein schlechtes Image gegenüber Kunden oder anderen Unternehmen zu haben bzw. zu befürchten. Kritisiert wurde auch, dass die Umsatzgrenze zu wenig Spielraum lässt und solch ein kleines Unternehmen zum Lebensunterhalt allein nicht reicht.

Die Kleinunternehmerinnen und Kleinunternehmer, welche die Sonderregelung nach § 19 UStG aufgrund ihres Jahresumsatzes bisher nicht nutzen können, wurden gefragt, ob sie bei der Anhebung der Umsatzgrenze die Kleinunternehmerregelung zukünftig anwenden würden. Die Hälfte der Befragten hat dies bejaht, 30 % lehnten dies ab und weitere 20 % konnten keine Aussage dazu treffen (Abbildung 3).

Zustimmungstendenzen

Abbildung 3: Nutzungsverhalten potenzieller Kleinunternehmen**Künftige Nutzung der Kleinunternehmerregelung von Unternehmen mit einem Umsatz von 17.501 € bis 30.000 €**

Im Weiteren stimmten 75 % dieser Unternehmen der Aussage zu, dass die Umsatzgrenze auf 30.000 Euro angehoben werden sollte. Dieses wurde vor allem damit begründet, dass damit der unternehmerische Spielraum in Bezug auf den Umsatz erhöht werden würde. Weiterhin wurde um eine Einschätzung gebeten, ob auch eine Anhebung auf 22.000 Euro statt 30.000 Euro sinnvoll wäre. Dies bejahten 70 % der Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 17.500 Euro.

Betrachtet man an dieser Stelle die Befragungsergebnisse aller Unternehmen in der Stichprobe ergibt sich eine noch eindeutigeren Tendenz: insgesamt würden fast 90 % aller befragten Unternehmen eine Erhöhung der Umsatzgrenze auf 30.000 Euro begrüßen, einer Erhöhung auf 22.000 Euro im Rahmen des Inflationsausgleiches stimmen nur noch 70 % zu. Ergänzend dazu wurden die Befragten gebeten, ihre Aussage näher zu erläutern. Jeweils ein Viertel findet eine Anhebung der Umsatzgrenzen generell gut bzw. hält einen Inflationsausgleich für notwendig. Allerdings sagte auch ein Drittel der Befragten, dass eine Anhebung auf 30.000 Euro sinnvoller wäre. Teilweise würde diese Grenze gar zu gering angesehen.

Verbesserungsvorschläge

Der Wunsch nach einer höheren Umsatzgrenze wurde bei der Frage nach Verbesserungsvorschlägen zur bestehenden Kleinunternehmerregelung nochmals betont. Möglicherweise könnte hier eine Unterscheidung nach Branchen oder eine generelle Umsatzsteuerbefreiung bspw. für den Bildungsbereich sinnvoll sein. Mehr als ein Viertel der Befragten ist oder fühlt sich zu der Thematik nicht ausreichend informiert. Weitere Verbesserungsvorschläge waren u. a. der Ansatz einer „Gewinngrenze“ statt einer Umsatzgrenze, eine moderate Regelung für Krankenkassenbeiträge, eine geringere Besteuerung des Zusatzeinkommens sowie die Einführung einer Vorsteuer-Pauschale.

4.3 Entlastungspotentiale

4.3.1 Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand Wirtschaft

Ziel der Kleinunternehmerregelung ist es, Unternehmen mit geringem Umsatz von bürokratischen Pflichten zu entlasten. So brauchen Unternehmen, die von dieser Sonderregelung Gebrauch machen, in der Regel keine USt-VA abzugeben. Erhöht man nun die Umsatzgrenzen, könnte ein größerer Adressatenkreis davon profitieren. Für die Berechnung des Entlastungspotentials dieser „Wechsler“ in die Kleinunternehmerregelung war die Anzahl der USt-VA, die jährlich wegfallen, sowie der damit verbundene Zeitaufwand pro Fall zu ermitteln.

Als Basis für die Berechnung der Fallzahl für Szenario 2 (Anhebung der Umsatzgrenze auf 22.000 Euro) und Szenario 3 (Anhebung der Umsatzgrenze auf 30.000 Euro) dient eine interne Sonderauswertung der Umsatzsteuerstatistik (Vor Anmeldungen 2017) des StBA.

Fallzahl = Anzahl der Betroffenen x Häufigkeit

Tabelle 2: Erfüllungsaufwand Wirtschaft - Ermittlung der Fallzahl

Jahresumsatz	Steuerpflichtige (Vor Anmeldung)*	Potentielle „Wechsler“	Häufigkeit Voranmeldung	Fallzahl
17.501 - 22.000 €	136.800	68.400	4x pro Jahr	273.600
17.501 - 30.000 €	352.130	117.375	4x pro Jahr	469.500

* = mit einer positiven USt-Vorauszahlung

Die Anzahl der Steuerpflichtigen mit einer positiven USt-Vorauszahlung beträgt 136.800 bzw. 352.130. Der Anteil der Unternehmen, für die bei Anhebung der Umsatzgrenze tatsächlich ein Wechsel in die Kleinunternehmerregelung in Frage kommen würde, wird auf Basis der Angaben der Befragten und in Abstimmung mit dem BMF geschätzt. Bei einer Grenze von 22.000 Euro wird von einer Inanspruchnahmequote von 50 % ausgegangen. Beträge die Grenze 30.000 Euro, würde insgesamt ein Drittel von nun an die Kleinunternehmerregelung nutzen.

Rechnet man die Anzahl der damit entfallenden Voranmeldungen auf ein Jahr hoch, so ergibt sich für Szenario 2 eine Fallzahl von 273.600 und für Szenario 3 die Anzahl von 469.500 USt-VA pro Jahr.

Einsparpotential Wirtschaft

Tabelle 3: Erfüllungsaufwand Wirtschaft

Szenario	Zeit	Lohn	Kosten	Fallzahl	Gesamtkosten
Umsatzgrenze auf 22.000 €	-60 Min.	34,50 €	-34,50 €	273.600	-9,44 Mio. €
Umsatzgrenze auf 30.000 €	-60 Min.	34,50 €	-34,50 €	469.500	-16,20 Mio. €

Bei der quartalsweisen USt-VA fallen im Median 60 Minuten Bearbeitungszeit pro Meldung an. Die relativ hohe Zeit kann damit begründet werden, dass Kleinunter-

nehmerinnen und Kleinunternehmer eher wenig Routine bei der Buchhaltung haben, da das Unternehmen oft im Nebenerwerb betrieben wird. Gegebenenfalls fehlt auch der berufliche Hintergrund und das „professionelle unternehmerische“ Handeln. Ein weiterer Grund kann ein geringer Softwareeinsatz sein, sodass sich der Buchhaltungsprozess sehr manuell gestaltet. Zudem ist bei einem niedrigen Umsatz die Nutzungsquote von Steuerberatern geringer.

Bei einem Zeitaufwand von 60 Minuten pro Meldung und einem Lohnsatz von 34,50 Euro pro Stunde⁷ errechnet sich für Szenario 2 (Anhebung der Umsatzgrenze auf 22.000 Euro) ein Einsparpotential von rund 9,5 Mio. Euro und für Szenario 3 (Anhebung der Umsatzgrenze auf 30.000 Euro) ein Einsparpotential von rund 16 Mio. Euro pro Jahr.

Es hat sich bei den Befragungen auch das Bild ergeben, dass nicht alle Kleinunternehmerinnen und Kleinunternehmer regelmäßig eine Jahreserklärung abgeben und diese dann auch nicht zwingend vom Finanzamt eingefordert wird. Sollte dies gängige Verwaltungspraxis sein, läge hier noch weiteres Entlastungspotential.

4.3.2 Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand Verwaltung

Ist-Stand

Die Aufwände der Verwaltung wurden in einem persönlichen Gespräch mit einer OFD ermittelt. Die Überwachung der Abgabe der Umsatzsteuer-Jahreserklärung sowie der USt-VA erfolgt bei den zuständigen Finanzämtern am Unternehmenssitz vollständig elektronisch. Die Bearbeitung der eingereichten Umsatzsteuer-Jahreserklärung bzw. USt-VA wird automationsgestützt vorgenommen, wobei ein manuelles Eingreifen durch die zuständige Sachbearbeiterin oder den zuständigen Sachbearbeiter jeweils risikoorientiert erfolgt.

Auch Kleinunternehmen, die die Sonderregelung des § 19 UStG nutzen, sind gesetzlich dazu verpflichtet, jedes Jahr eine Umsatzsteuer-Jahreserklärung abzugeben. Inwieweit dies nachverfolgt wird, wird bei den Finanzämtern unterschiedlich gehandhabt. Es kann davon ausgegangen werden, dass verwaltungsseitig unter Umständen auf eine jährliche Abgabe verzichtet wird. Dies bestätigen auch die Befragungsergebnisse seitens der Wirtschaft. In diesem Falle erfolgt die Überwachung der Kleinunternehmergrenze automationsgestützt anhand der Angaben der Einnahmenüberschussrechnung aus der persönlichen Einkommenssteuererklärung.

Einsparpotential Verwaltung

Wie bereits unter Punkt 4.3.1 aufgezeigt, liegt die Anzahl an potentiellen „Wechsler“ je nach Szenario bei rund 68 Tsd. bzw. 117 Tsd. Unternehmen. Um die Auswirkungen auf den jährlichen Erfüllungsaufwand bei Anhebung der geltenden Umsatzgrenze für die Kleinunternehmerregelung seitens der Finanzämter aufzuzeigen, werden zwei Fallgruppen betrachtet:

⁷ Durchschnittliche Lohnkosten der Gesamtwirtschaft, Stand: 2017; Quelle: Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Einzusehen unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Methoden/HandbuchErfuellungsaufwand.html>

Unter die erste Gruppe fallen diejenigen, die zur Regelbesteuerung optieren, daher die Sonderregelung des § 19 UStG derzeit bewusst nicht nutzen oder diese nicht nutzen können. Wechseln diese Unternehmerinnen und Unternehmer in die Kleinunternehmerregelung, entfällt die Abgabe der USt-VA. Da der verwaltungsseitige Vorgang heute weitestgehend automatisiert abläuft, ist bei Wegfall der Meldungen mit einer marginalen Entlastung der Finanzämter zu rechnen. Dem gegenüber steht ein möglicher Mehraufwand durch die systembedingte Anzeige des Wechsels, der ggf. einer manuellen kurzen Bestätigung durch die zuständige Sachbearbeiterin oder den zuständigen Sachbearbeiter bedarf.

Die Neugründungen sind die zweite zu betrachtende Gruppe. Nutzen zukünftig weniger Unternehmen unterhalb der Umsatzgrenze die Option zur Regelbesteuerung, bedeutet dies ebenfalls eine niedrigere Anzahl an USt-VA. Aufgrund der vergleichsweise geringen zu erwartenden Fallzahl sind auch für diese Fallgruppe keine signifikanten Einsparungen seitens der Verwaltung zu prognostizieren.

Ein positiver Aspekt wäre eine geringere Häufigkeit an Korrekturmeldungen, die aus widersprüchlichen Angaben in der USt-VA und der Umsatzsteuer-Jahreserklärung resultieren können.

Notwendige Softwareanpassungen in den Finanzämtern würden unter den laufenden Pflegeaufwand fallen, sodass durch eine etwaige Änderung der Umsatzgrenze kein einmaliger Umstellungsaufwand entstünde.

4.4 Folgewirkungen

Bei einer Anhebung der Umsatzgrenze würden mehr Unternehmen von der Erhebung der Umsatzsteuer ausgenommen. Die steuerlichen Auswirkungen wurden vom innerhalb der Bundesregierung zuständigen Referat des BMF prognostiziert. Im Ergebnis wird bei einer Umsatzgrenze von 22.000 Euro von Umsatzsteuermindereinnahmen von 75 Mio. Euro ausgegangen. Wird die Umsatzgrenze auf 30.000 Euro festgelegt, belaufen sich die Mindereinnahmen im Bereich der Umsatzsteuer auf 140 Mio. Euro.

Umsatzsteuereinnahmen

Tabelle 4: Steuermindereinnahmen

Szenario	Anzahl der wechselnden Unternehmen	Prognose Steuermindereinnahmen
Umsatzgrenze 22.000 €	68.400	75 Mio. €
Umsatzgrenze 30.000 €	117.375	140 Mio. €

Aus den Hintergrundgesprächen mit verschiedenen Fachabteilungen des StBA ging die Kritik hervor, dass die Anhebung der Umsatzgrenze eine Anhebung der

Statistisches Unternehmensregister

Abschneidegrenze für die Meldungen an das statistische Unternehmensregister (URS) zur Folge hätte. Bei Umsetzung des Szenario 2 würden die Daten zu etwa 80.000 steuerpflichtigen Unternehmen wegfallen, bei Szenario 3 wären es die Daten zu 200.000 Unternehmen. Das URS ist Infrastrukturelement für die Unternehmensstatistiken, die wiederum Grundlage der Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) sind. In einer Stellungnahme der Fachabteilung wurde darauf hingewiesen, dass sich die Qualitätseinbußen der Ausgangsstatistiken auf die VGR als weiterverarbeitende Statistik übertragen könnten. Datenlücken müssten durch Zuschätzungen geschlossen werden.

5 Resultat und Ausblick

Mit der vorliegenden Untersuchung soll dargestellt werden, welche Auswirkungen eine Erhöhung der Umsatzgrenze für die Kleinunternehmerregelung gemäß § 19 UStG hätte. Zwei Alternativszenarien sehen vor, die Umsatzgrenze von derzeit 17.500 Euro für das vorangegangene Kalenderjahr auf 22.000 Euro oder 30.000 Euro zu erhöhen.

In einem sehr kurzen Zeitfenster wurden seitens der Wirtschaft bundesweit Unternehmen verschiedener Branchen und seitens der Verwaltung unter anderem eine OFD befragt.

Laufender Erfüllungsaufwand

Für die Wirtschaft konnte je nach Szenario ein Einsparpotential von rund 9,5 Mio. Euro bzw. 16 Mio. Euro ermittelt werden. Davon profitieren die Unternehmen, die bei einem Wechsel in die Kleinunternehmerregelung künftig keine USt-VA abgeben müssen. Das sind zum einen die Unternehmen, die die Kleinunternehmerregelung bisher nicht nutzen können, jedoch zukünftig (durch Erhöhung der Umsatzgrenze) nutzen könnten. Zum anderen sind es aber auch die Neugründerinnen und Neugründer von Unternehmen, die bei einer höheren Umsatzgrenze die Sonderregelung anwenden würden. Laut den Befragungsergebnissen und aus den bisherigen Erfahrungen im Nutzungsverhalten kann angenommen werden, dass die Hälfte bzw. ein Drittel der potentiellen Unternehmen ein Wechsel in die Kleinunternehmerregelung in Betracht kommen könnte. Für die Regelbesteuerer stellt dies sicher eine höhere Hürde dar, vor allem wenn es nur zu einer inflationsausgleichenden Anhebung auf 22.000 Euro kommt. Hingegen wäre für ein neu gegründetes Unternehmen, das zunächst keine höheren Investitionen plant, der Einstieg unter Nutzung der Sonderregelung eine potentielle Starthilfe, da sich die Gründerin bzw. der Gründer bei einer geringeren bürokratischen Belastung zunächst auf das Kerngeschäft konzentrieren kann.

Seitens der Finanzämter ist mit keinen spürbaren Auswirkungen bei Anhebung der Umsatzgrenze zu rechnen. Die verwaltungsseitigen Vorgänge laufen weitestgehend automatisiert ab, sodass sich bei einer Reduzierung der Anzahl an USt-VA der laufende Erfüllungsaufwand in der Summe nicht spürbar ändern wird. Dies ist auch damit zu begründen, dass mit einer vergleichsweise geringen Anzahl an „Wechslern“ gerechnet wird und steuerrechtlich andere Unternehmen im Focus stehen.

Umsatzsteuereinnahmen

Dem gegenüber stehen die zu erwartenden Umsatzsteuermindereinnahmen, da bei Anhebung der Umsatzgrenze mehr Unternehmen von der Regelbesteuerung ausgenommen wären. Die Höhe der Mindereinnahmen kann je nach Szenario auf 75 Mio. Euro bzw. 140 Mio. Euro geschätzt werden. Eine umfängliche Steuerprognose war im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich. Bei einem verbleibenden Umsatzsteuerüberschuss von etwa 150 Mrd. Euro pro Jahr⁸ entspricht dies - im Falle der Erhöhung der Umsatzgrenze auf 30.000 Euro - rund 0,1 %.

⁸ Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 8.2 Finanzen und Steuern Umsatzsteuerstatistik (Veranlagungen), Basisjahr 2013