



Bundeskanzleramt, 11012 Berlin

Bundesministerium der Finanzen

11016 Berlin

**- ausschließlich per Mail -**

HAUSANSCHRIFT Bundeskanzleramt  
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

TEL +49 (0) 30 18 400-1308

FAX +49 (0) 30 18 10400-1848

E-MAIL nkr@bk.bund.de

Berlin, 4. Mai 2020

## **Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz) (NKR-Nr. 5274, BMF)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

#### **I. Zusammenfassung**

<b>Bürgerinnen und Bürger</b> Erfüllungsaufwand:	keine Auswirkungen
<b>Wirtschaft</b> Einmaliger Erfüllungsaufwand:	nicht quantifiziert
<b>Verwaltung</b> <b>Bund</b> Erfüllungsaufwand:	keine Auswirkungen
<b>Länder / Kommunen</b> Einmaliger Erfüllungsaufwand:	nicht quantifiziert
<b>Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.</b> Das Ressort hat den mit diesem Gesetzentwurf entstehenden Erfüllungsaufwand nicht quantifiziert.	

**Der Nationale Normenkontrollrat wurde bei diesem Regelungsvorhaben durch das federführende Ressort nicht beteiligt. Dies widerspricht den in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien festgelegten Regeln der Zusammenarbeit. Der Nationale Normenkontrollrat ist an Rechtsetzungsvorhaben, die im Kabinett behandelt werden, zum gleichen Zeitpunkt wie die Ressorts zu beteiligen.**

Angesichts der besonderen Situation hat der Nationale Normenkontrollrat Verständnis für Eilbedürftigkeit und kurze Fristen. Hingegen ist es für den Normenkontrollrat nicht akzeptabel, wenn grundlegende Regeln der Beteiligung nicht eingehalten werden, denn damit wird die Ausübung des gesetzlichen Mandats des Nationalen Normenkontrollrates faktisch unmöglich.

## **II. Im Einzelnen**

Mit dem Gesetzentwurf zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

Der Umsatzsteuersatz für erbrachte Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen mit Ausnahme der Abgabe von Getränken wird von 19 Prozent auf den ermäßigten Steuersatz von 7 Prozent abgesenkt. Diese Maßnahme ist für den Zeitraum vom 1. Juli 2020 bis 30. Juni 2021 befristet.

Leistungen der öffentlichen Hand, die mit denen privater Anbieter vergleichbar sind oder in direktem Wettbewerb zu Privaten erbracht werden, unterliegen gemäß § 2b UStG der Umsatzsteuer. Nach der früheren Rechtslage unterlagen vermögensverwaltende Tätigkeiten oder sog. Beistandsleistungen juristischer Personen des öffentlichen Rechts nicht der Umsatzbesteuerung. Diese mit dem Jahressteuergesetz 2015<sup>1</sup> eingeführte Rechtsänderung hat nun zur Folge, dass jede wirtschaftliche Tätigkeit einer juristischen Person des öffentlichen Rechts auf ihre umsatzsteuerlichen Folgen hin zu überprüfen ist. Aufgrund des damit einhergehenden Aufwandes hatte der Gesetzgeber in § 27 Abs. 22 UStG einen Übergangszeitraum bis 31. Dezember 2020 geschaffen, der es der öffentlichen Hand ermöglichen soll, ihre umsatzsteuerlich relevanten Sachverhalte zu identifizieren und anzupassen. Diese Übergangsregelung wird nun durch § 27 Abs. 22a UStG bis zum 31. Dezember 2022 verlängert.

Zuschüsse des Arbeitgebers zum Kurzarbeitergeld und Saison-Kurzarbeitergeld, soweit sie zusammen mit dem Kurzarbeitergeld 80 Prozent des Unterschiedsbetrages zwischen dem Soll-Entgelt und dem Ist-Entgelt nach § 106 SGB III nicht übersteigen und sie für Lohnzahlungszeiträume in der Zeit vom 1. März 2020 bis 31. Dezember 2020 geleistet werden, werden steuerfrei gestellt.

---

<sup>1</sup> Vgl. Steueränderungsgesetz 2015 vom 2.11.2015, BGBl. 2015 I S. 1834.

Bei einem Formwechsel einer Kapitalgesellschaft in eine Personengesellschaft können die Bilanzen (Kapitalgesellschaft Übertragungsbilanz und Personengesellschaft Eröffnungsbilanz) auch für einen Stichtag aufgestellt werden, der höchstens acht Monate vor der Anmeldung des Formwechsels zur Eintragung in ein öffentliches Register liegt. Ähnliches gilt auch bei der Einbringung von Unternehmensteilen in eine Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft. Diese steuerlichen Rückwirkungszeiträume in § 9 Satz 3 und § 20 Abs. 6 Satz 1 und 3 UmwStG werden nun vorübergehend von acht Monaten auf zwölf Monate verlängert, wenn die Anmeldung zur Eintragung oder der Abschluss des Einbringungsvertrages im Jahr 2020 erfolgt.

## **II.1. Erfüllungsaufwand**

### **Bürgerinnen und Bürger**

Der Gesetzentwurf soll nach Aussage des Ressorts nicht zu einer Veränderung des Erfüllungsaufwandes für Bürgerinnen und Bürger führen.

### **Wirtschaft**

Der Gesetzentwurf soll nach Aussage des Ressorts zu keiner Veränderung des Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft führen. Dies ist nicht plausibel und nachvollziehbar.

### **Zeitlich befristete Absenkung des Umsatzsteuersatz für Restaurant- und Gastronomieleistungen**

Mit der befristeten Einführung der Absenkung des Umsatzsteuersatzes auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen von 19 Prozent auf 7 Prozent wird bei den betroffenen Unternehmen **zwei Mal in kurzer Zeit Umstellungsaufwand** entstehen. Umstellungsaufwand für die Wirtschaft entsteht einmal zum Zeitpunkt der Absenkung des Steuersatzes zum 1. Juli 2020 und auch zum Zeitpunkt des Auslaufens der befristeten Regelung zum 30. Juni 2021.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes<sup>2</sup> gab es 2018 in Deutschland 179.012 Unternehmen im Gastronomiegewerbe. Zusätzlich gab es 5.652 Bäckereien, 3.305 Metzgereien sowie der 18.638 Lebensmitteleinzelhändler, die ggf. auch Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen anbieten. Allerdings ist anzunehmen, dass nur ein Teil dieser Unternehmen solche Leistungen anbietet. Insgesamt kann daher davon ausgegangen werden, dass mindestens 180.000 Unternehmen von der Neuregelung betroffen sein werden.

---

<sup>2</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Umsatzsteuerstatistik (Voranmeldungen) Steuerpflichtige Unternehmen und deren Lieferungen und Leistungen nach wirtschaftlicher Gliederung, Zeitreihendaten zu den Berichtsjahren 2009 bis 2018, Wiesbaden 2020.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften<sup>3</sup> hat die Bundesregierung zu der Regelung einer Absenkung des Mehrwertsteuersatzes auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen für sehr ähnliche Regelungen den Erfüllungsaufwand entsprechend quantifiziert und ausgewiesen. Bei diesen Regelungen handelt es sich zum einen um die Einführung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf elektronische Bücher und zum anderen um die Umsatzsteuerbefreiung gemäß §§ 4 und 25 UStG. Bei diesen Vorgaben ist den Unternehmen Umstellungsaufwand dadurch entstanden, dass sie den Ausweis des Umsatzsteuerbetrages in ihren Rechnungen und Kassensbons und damit ihrem Kassensystem bis hin zur Neukalkulation ihrer Angebotspreise vornehmen mussten. Für die Einführung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf elektronische Bücher gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 14 UStG hat die Bundesregierung einen Zeitaufwand für die Wirtschaft von 960 Minuten pro Fall mit einem Lohnsatz von 43,40 Euro ex ante geschätzt. Für Umsätze mit Umsatzsteuerbefreiung gemäß §§ 4 und 25 UStG wurde ein Zeitaufwand von 120 Minuten pro Fall bei einem Lohnsatz von 34,50 Euro ex ante angenommen. Diese bei diesen Regelungen getroffenen Annahmen geben Anhaltspunkte zum dem mit der befristeten Absenkung des Umsatzsteuersatzes auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen bei der Wirtschaft entstehenden Zeitaufwandes.

Die Absenkung des Umsatzsteuersatzes auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen wird vorrangig den Wirtschaftszweig des Gastgewerbes treffen, so dass auf den durchschnittlichen Lohnsatz des Gastgewerbes von 17,70 Euro<sup>4</sup> gemäß dem Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung (Leitfaden Erfüllungsaufwand) zurückgegriffen werden kann.

#### **Zeitlich befristete steuerfreie Zuschüsse des Arbeitgebers zum Kurzarbeitergeld und zum Saison-Kurzarbeitergeld**

Ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 32b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Bstb. g EStG hat der Arbeitgeber die steuerfreien Arbeitgeberzuschüsse in die elektronische Lohnsteuerbescheinigung für das Kalenderjahr 2020 unter der Nummer 15 einzutragen. Mit dieser Tätigkeit entsteht dem Arbeitgeber und damit der Wirtschaft Erfüllungsaufwand.

---

<sup>3</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften, BR-Drs. 356/19, S. 88 zu E.2002 und E.2003.

<sup>4</sup> Vgl. Bundesregierung / Nationaler Normenkontrollrat / Statistisches Bundesamt: Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Dezember 2018, S. 55.

Nach der Pressemitteilung der Bundesagentur für Arbeit vom 30. April 2020<sup>5</sup> wurden bis zum 26. April für 10,1 Mio. Menschen Kurzarbeit angemeldet.

Eine ähnliche Vorgabe zu Aufzeichnungen des Arbeitgebers zu steuerfreien Leistungen nach § 3 Nr. 34 EStG zur Verhinderung und Verminderung von Krankheitsrisiken und zur Förderung der Gesundheit in Betrieben erfordert gemäß der Datenbank des Statistischen Bundesamtes WebSKM<sup>6</sup> einen Zeitaufwand pro Fall von 2 Minuten bei einem durchschnittlichen Lohnsatz mit mittleren Qualifikationsniveau der Gesamtwirtschaft gemäß dem Leitfaden Erfüllungsaufwand 32,20 Euro<sup>7</sup>. Diese Annahmen könnten auch für die Aufzeichnungspflichten des Arbeitgebers zum Kurzarbeitergeld und Saison-Kurzarbeitergeld herangezogen werden.

### **Verwaltung (Bund, Länder/Kommunen)**

Der Gesetzentwurf führt nach Angaben des Ressorts zu keiner Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwandes für die Verwaltung. Durch die Änderungen entsteht in den Ländern nach Aussagen des Ressorts ein nicht quantifizierter automationstechnischer Umstellungsaufwand.

### **III. Ergebnis**

**Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.**

Das Ressort hat den mit diesem Gesetzentwurf entstehenden Erfüllungsaufwand nicht quantifiziert.

**Der Nationale Normenkontrollrat wurde bei diesem Regelungsvorhaben durch das federführende Ressort nicht beteiligt. Dies widerspricht den in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien festgelegten Regeln der Zusammenarbeit. Der Nationale Normenkontrollrat ist an Rechtsetzungsvorhaben, die im Kabinett behandelt werden, zum gleichen Zeitpunkt wie die Ressorts zu beteiligen.**

---

<sup>5</sup> Vgl. Tagesschau: Arbeitsmarkt in Corona-Krise So viel Kurzarbeit wie noch nie, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/corona-kurzarbeit-arbeitslosigkeit-101.html>, abgerufen am 04. Mai 2020.

<sup>6</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: WebSKM, zu § 3 Nr. 34 EStG, [https://www-skm.destatis.de/webskm/online/online;jsessionid=5C453B34DFC42976C94B13AB8D656594.tomcat\\_SKM\\_1\\_1?operation=informationspflicht&selektion=38757&date=31.12.2017&hist=0&modus=viaw&ergebnisse.x=148&ergebnisse.y=14](https://www-skm.destatis.de/webskm/online/online;jsessionid=5C453B34DFC42976C94B13AB8D656594.tomcat_SKM_1_1?operation=informationspflicht&selektion=38757&date=31.12.2017&hist=0&modus=viaw&ergebnisse.x=148&ergebnisse.y=14), abgerufen am 04. Mai 2020.

<sup>7</sup> Vgl. Bundesregierung / Nationaler Normenkontrollrat / Statistisches Bundesamt: Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Dezember 2018, S. 55.

Angesichts der besonderen Situation hat der Nationale Normenkontrollrat Verständnis für Eilbedürftigkeit und kurze Fristen. Hingegen ist es für den Normenkontrollrat nicht akzeptabel, wenn grundlegende Regeln der Beteiligung nicht eingehalten werden, denn damit wird die Ausübung des gesetzlichen Mandats des Nationalen Normenkontrollrates faktisch unmöglich.



Dr. Ludewig  
Vorsitzender



Schleyer  
Berichterstatter

