

29 Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung zweiter Klasse droht

(Kapitel 6001 Titel 01501)

Zusammenfassung

Deutschland droht in der Europäischen Union den Anschluss bei der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs zu verlieren.

Umsatzsteuerbetrug verursacht jährlich Steuerausfälle in Milliardenhöhe. Ohne zeitgemäße Kontrollen drohen weitere Steuerausfälle. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) beabsichtigt deshalb, ein nationales Meldesystem für inländische Umsätze zwischen Unternehmen einzuführen. Ziel ist es, Umsatzsteuerbetrug einzudämmen. Das nationale Meldesystem soll zeitgleich mit einem europäischen Meldesystem in Betrieb gehen. Die Entwicklung des Meldesystems ist ein komplexes Vorhaben. Aufgrund des derzeitigen Planungsstandes sieht der Bundesrechnungshof die Gefahr des Scheiterns. Bislang hat das BMF insbesondere die notwendigen Gesetzesänderungen nicht auf den Weg gebracht. Gleichwohl teilt es die Befürchtungen des Bundesrechnungshofes nicht.

Andere Mitgliedstaaten setzen bereits erfolgreich Meldesysteme ein oder entwickeln sie derzeit. Deutschland darf in der Europäischen Union den Anschluss bei der Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug nicht verlieren. Sonst droht die Gefahr, dass sich Umsatzsteuerbetrug aus anderen Mitgliedstaaten nach Deutschland verlagert.

29.1 Prüfungsfeststellungen

Europäisches Meldesystem

Im Dezember 2022 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Vorschlag zur Änderung der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie „VAT in the Digital Age - ViDA (Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter)“. Aus ViDA ergeben sich verpflichtende Vorgaben für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Bestandteil ist ein europäisches Meldesystem,

das am 1. Juli 2030 in Betrieb gehen soll. Unternehmer müssen darin künftig jeden einzelnen grenzüberschreitenden Umsatz an einen anderen Unternehmer binnen weniger Tage den Finanzbehörden der Mitgliedstaaten übermitteln. Diese können dann sofort prüfen, ob der Unternehmer die grenzüberschreitende Leistung ordnungsgemäß versteuerte. Dadurch soll Umsatzsteuerbetrug eingeschränkt werden. Im November 2024 nahm der Europäische Rat für Wirtschaft und Finanzen den ViDA-Vorschlag an.

Nationales Meldesystem

Der Gesetzgeber führte mit dem Wachstumschancengesetz ab dem Jahr 2025 schrittweise die elektronische Rechnung (eRechnung) ein. Dies bedeutet, dass Unternehmer ihre Rechnungen an andere Unternehmer im Inland in einem standardisierten elektronischen Format ausstellen und übermitteln müssen. Die eRechnung bildet die Grundlage für ein nationales Meldesystem. Sobald dieses eingerichtet ist, sollen Unternehmer ihre eRechnungen über spezielle Plattformen versenden und empfangen. Diese extrahieren die steuerrelevanten Daten aus den eRechnungen (Meldedaten) und leiten sie an die Finanzbehörden weiter. Das nationale Meldesystem soll eine Schnittstelle zum europäischen Meldesystem enthalten und zeitgleich mit diesem in Betrieb gehen.

Instrument zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs

Bislang müssen Unternehmer lediglich die Summe ihrer inländischen Umsätze monatlich, vierteljährlich oder jährlich gegenüber dem Finanzamt erklären. Die Geschäftsbeziehungen, die den Umsätzen zugrunde liegen, sind den Finanzämtern dabei unbekannt. In dem nationalen Meldesystem sollen den Finanzbehörden die Daten jedes einzelnen Umsatzes vorliegen. So können sie bereits mit Übermittlung der eRechnungen erkennen, zwischen welchen Unternehmern Geschäftsbeziehungen bestehen. Dadurch lassen sich auch Lieferbeziehungen mit betrügerischen Absichten einfacher und schneller identifizieren. Im Kampf gegen Umsatzsteuerbetrug erhalten die Finanzbehörden dadurch, im Vergleich zu heute, einen deutlichen zeitlichen Vorteil. Zudem sind Abgleiche mit den Daten der Steuererklärungen möglich. Ungerechtfertigte Vorsteuererstattungen ließen sich damit verhindern.

Komplexes IT-Vorhaben

Das BMF entwickelt gemeinsam mit den Finanzbehörden der Länder das nationale Meldesystem. Das Vorhaben ist komplex: Zum einen, weil verschiedene Behörden auf Ebene des Bundes und der Länder zusammenarbeiten müssen. Zum anderen, weil es eines neuen IT-Systems bedarf, das Meldedaten aus jährlich bis zu 3 Milliarden eRechnungen verarbeiten können muss. Eine konkrete Zeitplanung mit Meilensteinen legte

das BMF bislang nicht fest. Darüber hinaus sind noch grundlegende Fragen ungeklärt. Dies betrifft beispielsweise die Aufgabenverteilung sowie die Ausgestaltung des Datenaustauschs zwischen den Bundes- und Landesfinanzbehörden. Innerhalb des BMF ist das Vorhaben bislang nicht in Projektstrukturen organisiert. Das BMF beabsichtigt, gemeinsam mit den Finanzbehörden der Länder bis zum 31. Dezember 2026 ein Feinkonzept für das nationale Meldesystem zu erarbeiten.

Schlechte Erfahrungen in der Vergangenheit

Das nationale Meldesystem ist nicht das erste große Steuer-IT-Vorhaben des Bundes. Im Jahr 2006 strebte das BMF beispielsweise die dringend gebotene Modernisierung des „VAT Information Exchange System“ (VIES) an. Dieses liefert den Finanzbehörden bisher wichtige Informationen zum Waren- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Europäischen Union. Der Bundesrechnungshof unterrichtete das Parlament bereits frühzeitig über Probleme bei der Modernisierung von VIES. So musste die zeitliche Planung mehrfach korrigiert werden. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages setzte sich daraufhin wiederholt mit dem Thema auseinander. Nachdem sich die Modernisierungsarbeiten immer wieder verzögert hatten, scheiterte das Vorhaben im Jahr 2022 endgültig. Die Kosten beliefen sich auf einen zweistelligen Millionenbetrag.

Keine parlamentarische Beteiligung

Die Einführung einer Meldepflicht für eRechnungsdaten ist eine weitreichende Neuerung im Umsatzsteuerrecht. Die Umsetzung erfordert ausreichend Zeit und Planungssicherheit für die Unternehmer. Zudem ist die Einführung des nationalen Meldesystems mit einer Vielzahl an Gesetzesänderungen verbunden. Es obliegt dem Parlament zu entscheiden, ob ein nationales Meldesystem entwickelt werden soll und welche steuerrelevanten Daten dieses enthalten muss. Hierfür gibt es innerhalb des BMF bislang keine Entwürfe. Dementsprechend ist unklar, zu welchem Zeitpunkt eine parlamentarische Entscheidung ansteht. Das BMF forderte von seinem nachgeordneten Geschäftsbereich eine Kostenschätzung an. Danach können je nach Ausgestaltung des Meldesystems Kosten in Höhe eines dreistelligen Millionenbetrages für den Bund entstehen. Das BMF sah die Kostenschätzung als nicht belastbar an. Folglich fehlt es an einer realistischen Kostenschätzung, auf deren Basis das BMF die notwendigen Haushaltsmittel anmelden und erhalten kann.

29.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass das nationale Meldesystem nicht zum 1. Juli 2030 in Betrieb gehen kann. Der einzige feststehende Meilenstein ist das Feinkonzept zum 31. Dezember 2026. Unklar ist, welche Zwischenziele Bund und Länder bis dahin und in den dann noch verbleibenden dreieinhalb Jahren erreichen wollen. In Anbetracht der Größe und Komplexität des Vorhabens ist eine straffere und verbindliche Zeitplanung dringend erforderlich. Auf dieser Grundlage kann das BMF den Fortschritt fortlaufend überwachen und bei Verzögerungen gegensteuern. Geeignete Projektstrukturen können dazu beitragen, ein derart komplexes Vorhaben wie das Meldesystem erfolgreich umzusetzen. Aufgrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit muss allen Beteiligten klar sein, dass allein die technische Umsetzung mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird. Das BMF muss daher gemeinsam mit den Finanzbehörden der Länder die grundlegenden Fragen zum nationalen Meldesystem alsbald klären und die weiteren Meilensteine festlegen. Auch die bislang fehlende Beteiligung des Parlaments sieht der Bundesrechnungshof angesichts der Größe und Bedeutung des Vorhabens kritisch.

29.3 Stellungnahme

Das BMF weist darauf hin, dass es frühzeitig mit den Planungen für das nationale Meldesystem begonnen habe. Mit der Einigung zu ViDA seien nun im November 2024 auch die Rahmenbedingungen in der Europäischen Union festgelegt worden. Das BMF werde die Konzeptionierung des nationalen Meldesystems mit hoher Priorität vorantreiben und dabei auch die noch offenen Fragestellungen klären. Zwischenzeitlich sei dazu ein externer Beratungsauftrag vergeben worden. Ziel sei es, die Umsetzungsarbeiten mit den Ländern in einer projektähnlichen agilen Struktur zu unterstützen. Insgesamt teilt das BMF die Befürchtungen des Bundesrechnungshofes nicht. Es geht davon aus, dass das nationale Meldesystem fristgerecht zum 1. Juli 2030 in Betrieb gehen kann.

29.4 Abschließende Würdigung

Nach wie vor hat das BMF keine verbindliche Zeitplanung mit Meilensteinen erarbeitet. Ohne diese kann es nicht überblicken, ob eine Fertigstellung im Jahr 2030 gewährleistet werden kann. Insofern hält der Bundesrechnungshof seine Kritik aufrecht. Er erwartet, dass das BMF ausarbeitet, zu welchem Zeitpunkt welche Arbeiten abgeschlossen sein müssen, um das nationale Meldesystem rechtzeitig in Betrieb zu nehmen. Der beabsichtigte Aufbau von projektähnlichen Strukturen kann bestenfalls ein erster Schritt hierzu sein. Es ist wichtig, die Projektorganisation derart zu gestalten, dass sie für das

Vorhaben mit seinen verschiedenen Beteiligten geeignet ist. Das BMF sollte seine Erfahrungen aus der gescheiterten Modernisierung von VIES berücksichtigen. Ein Scheitern bei der Einführung des nationalen Meldesystems oder dessen verspätete Einführung ist unbedingt zu verhindern. Das BMF muss daher so bald wie möglich die notwendigen Gesetzesänderungen auf den Weg bringen und bei den Meilensteinen einplanen. Zusätzlich muss es die Finanzierung sicherstellen, damit sich die technische Umsetzung des Vorhabens nicht verzögert.

Das nationale Meldesystem kann zur Digitalisierung und zum Bürokratieabbau beitragen. Wenn Meldedaten der Finanzverwaltung in digitaler Form vorliegen, können Steuererklärungen vermehrt vollmaschinell geprüft und Rückfragen an Unternehmer reduziert werden. Dies kann das Besteuerungsverfahren beschleunigen und sowohl Unternehmer als auch Verwaltung entlasten. Um zu vermeiden, dass Unternehmer ihre IT-Systeme mehrfach anpassen müssen, sollte das BMF unbedingt an der zeitgleichen Inbetriebnahme von europäischem und nationalem Meldesystem zum 1. Juli 2030 festhalten.

Andere Mitgliedstaaten setzen bereits erfolgreich nationale Meldesysteme ein oder entwickeln sie derzeit. Es ist wichtig, dass Deutschland bei der Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug im digitalen Zeitalter nicht den Anschluss in der Europäischen Union verliert. Ohne eine zeitgemäße Kontrolle sind Geschäfte mit Umsatzsteuerbetrug schwerer zu entdecken. Es droht aufgrund des geringeren Entdeckungsrisikos dann die Gefahr, dass auch solche Geschäfte aus anderen Mitgliedstaaten stärker nach Deutschland verlagert werden.