



Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs – Ausblick auf die Einführung eines elektronischen Meldesystems

- Die Umsatzsteuer ist systembedingt betrugsanfällig. Betrügereien/Hinterziehungen schädigen den Haushalt und damit die Allgemeinheit, sie führen zu Wettbewerbsverzerrungen und vernichten Arbeitsplätze.
- Bürgerinnen und Bürger und Unternehmerinnen und Unternehmer haben einen Anspruch darauf, dass der Staat diesen Entwicklungen vehement entgegenwirkt.
- Der Bund hat insoweit eine gemeinsame Verantwortung mit den Ländern. Sie haben in den vergangenen Jahren gemeinsam erfolgreich darauf hingewirkt, den Umsatzsteuerbetrug einzudämmen. Diese Arbeiten werden konsequent weiter fortgesetzt.
- Ziel der Bundesregierung ist es, das Steuersystem für Menschen und Unternehmen einfacher zu machen. Dazu soll die Steuerverwaltung weiter digitalisiert und entbürokratisiert werden. Steuerhinterziehung und Steuervermeidung sollen noch intensiver bekämpft werden.

Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens

Die Umsatzsteuer ist neben der Lohnsteuer die wichtigste Einnahmequelle für den Haushalt. Sie ist eine Gemeinschaftsteuer, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden zusteht. Es besteht also ein gemeinsames Interesse an der Sicherung des Aufkommens aus der Umsatzsteuer. Tabelle 1 zeigt die Entwicklung des kassenmäßigen Aufkommens der Umsatzsteuer von 2018 bis 2021.

Entwicklung des kassenmäßigen Aufkommens der Umsatzsteuer von 2018 bis 2021 **Tabelle 1**

| Aufkommen in Mrd. Euro | |
|------------------------|--------|
| 2018 | 234,80 |
| 2019 | 243,26 |
| 2020 | 219,48 |
| 2021 | 250,80 |

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs

Gemeinsam mit den Ländern, die nach Art. 108 des Grundgesetzes für die Erhebung und Kontrolle der Umsatzsteuer zuständig sind, hat das BMF bereits eine Vielzahl von organisatorischen und gesetzlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Umsatzsteuerhinterziehung und damit zum Schutz der



Haushalte und der steuerehrlichen Unternehmen vor Wettbewerbsverzerrungen umgesetzt.

Aufgrund der zunehmend grenzüberschreitenden betrügerischen Aktivitäten ist die Verwaltungszusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs von besonderer Bedeutung. Rechtliche Grundlage hierfür ist die Verordnung des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (EU-VO Nr. 904/2010). Auf der Grundlage dieser Verordnung wurde ein multilaterales Frühwarnsystem zur gezielten und schnellen Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug sowie zur Aufdeckung von Betrugsmustern und -entwicklungen (Eurofisc-Netzwerk) eingerichtet. In verschiedenen spezialisierten Arbeitsbereichen tauschen Verbindungsbeamte aus den EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen gezielte Informationen zu schwerwiegendem grenzüberschreitendem Umsatzsteuerbetrug aus. In diesem Netzwerk arbeitet Deutschland intensiv mit.

Auch durch neue Rechtsvorschriften wurde das vorhandene Handwerkszeug zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung erweitert. So haben die Finanzämter seit dem 1. Januar 2020 die Möglichkeit zur Versagung des Vorsteuerabzugs und der Steuerbefreiung für innergemeinschaftliche Lieferungen, sofern der Unternehmer wusste oder hätte wissen müssen, dass er sich mit der von ihm erbrachten Leistung oder seinem Leistungsbezug an einer Hinterziehung von Umsatzsteuer beteiligt. Mit dieser Regelung wurde die bestehende EuGH-Rechtsprechung in dem Bereich umgesetzt.

Außerdem können die Finanzämter seit dem 1. Januar 2021 die Gültigkeit der für innergemeinschaftliche Lieferungen und sonstige Leistungen erforderlichen **Umsatzsteuer-Identifikationsnummer** begrenzen, sofern ihnen Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie für betrügerische Zwecke genutzt wird. Dies gilt auch, wenn der Missbrauch einer solchen Nummer zur Schädigung des Umsatzsteueraufkommens in einem anderen EU-Mitgliedstaat führt.

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer (USt-IdNr.)

Unternehmen, die Lieferungen und Leistungen innerhalb des Europäischen Binnenmarkts erbringen oder beziehen, wird eine USt-IdNr. erteilt. Zuständig für die Erteilung ist das Bundeszentralamt für Steuern. Die USt-IdNr. ist Voraussetzung, um Lieferungen an Abnehmer in anderen EU-Mitgliedstaaten steuerfrei ausführen zu können.

Die USt-IdNr. ist das einheitliche Ordnungskriterium für das europäische Umsatzsteuer-Binnenmarkt-Kontrollverfahren, worüber sichergestellt wird, dass die steuerfrei ausgeführten Lieferungen vom Abnehmer in einem anderen EU-Mitgliedstaat der Umsatzsteuer unterworfen werden (Erwerbsbesteuerung).

Nach Art. 199a Abs. 1 der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie können die EU-Mitgliedstaaten für die dort aufgeführten Leistungen nationale Regelungen für die Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers (sogenanntes Reverse-Charge-Verfahren) erlassen. In diesen Fällen zahlt der Leistungsempfänger die auf die erbrachte Leistung entfallende Umsatzsteuer nicht an den Leistungserbringer, sondern behält diese ein und führt sie an das Finanzamt ab. Damit fallen Vorsteueranspruch und Steuerschuld beim Leistungsempfänger zusammen, sodass Steuerausfälle vermieden werden. Deutschland hat von den bestehenden Möglichkeiten bei Anhaltspunkten für betrugsrelevante Vorgänge bereits umfassend Gebrauch gemacht, zuletzt z. B. bei der Übertragung von Gas- und Elektrizitätszertifikaten und bei bestimmten Telekommunikationsdienstleistungen (vgl. § 13b Umsatzsteuergesetz). Für die Übertragung von Emissionszertifikaten nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz wird das Reverse-Charge-Verfahren mit dem Achten Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen sowie zur Änderung weiterer Gesetze eingeführt.



Arbeiten zur Einführung eines elektronischen Systems zur transaktionsbezogenen Meldung von Umsätzen in Echtzeit (Transaction based reporting – TBR)

Im Koalitionsvertrag 2021 ist als Ziel formuliert, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung noch intensiver zu bekämpfen. Die Betrugsanfälligkeit der Umsatzbesteuerung soll durch die schnellstmögliche Einführung eines bundesweiten elektronischen Meldesystems für die Erstellung, Prüfung und Weiterleitung von Rechnungen gesenkt werden. Die Möglichkeiten der Digitalisierung sollen genutzt werden, um das bestehende System zu modernisieren und zu entbürokratisieren. Dies gilt auch für die Schnittstelle zwischen der Verwaltung und den Unternehmen.

Betrugsanfälligkeit der Umsatzbesteuerung

Das System der Umsatzsteuer ist aufgrund des Auseinanderfallens von Vorsteuerabzugsberechtigung und Umsatzsteuerschuld betrugsanfällig. Die Umsatzsteuer wird als Bestandteil des Preises für eine Leistung vom Leistungsempfänger an den Leistungserbringer gezahlt, der den Steuerbetrag an das Finanzamt abführen muss. Sofern der Leistungsempfänger Unternehmer ist, hat er systembedingt grundsätzlich einen Anspruch darauf, dass ihm die gezahlte Steuer vom Finanzamt als sogenannte Vorsteuer erstattet wird. Führt der leistende Unternehmer die Umsatzsteuer pflichtwidrig nicht an das Finanzamt ab, muss der Fiskus den Vorsteuerbetrag grundsätzlich dennoch auszahlen. Es kommt zu einem unvaluierten Vorsteuerabzug.

Die Erhebung der Umsatzsteuer, im internationalen Kontext auch als Mehrwertsteuer bezeichnet, ist in ein harmonisiertes europäisches Regulationssystem eingebunden. Dementsprechend steht die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs auch auf der europäischen Agenda weit oben. Die Europäische Kommission hat angekündigt, noch in diesem Jahr einen Richtlinienvorschlag mit dem Arbeitstitel „VAT in the digital age“ (Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter) vorzulegen, mit dem der Rechtsrahmen für die Mehrwertbesteuerung des grenzüberschreitenden Handels weiterentwickelt werden soll. Das BMF erwartet, dass dieses Rechtssetzungspaket nicht nur Regelungen für ein europäisches System zur Meldung von grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Umsätzen, sondern auch Eckpunkte für die Meldung rein nationaler Transaktionen enthalten wird. Harmonisierte Regelungen sind notwendig, um einen reibungslosen Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten und administrative Belastungen der Wirtschaft, die durch die Einführung eines Meldesystems entstehen werden, zu begrenzen. Dies gilt aus unserer Sicht insbesondere für die Verwendung möglichst einheitlicher Formate für die elektronische Rechnung und für den Einsatz einheitlicher Systeme im nationalen und grenzüberschreitenden Bereich.

Gemeinsam mit den Ländern erarbeiten wir derzeit ein Konzept für die Einrichtung eines Meldesystems in Deutschland. Dabei stehen wir auch im bilateralen Austausch mit anderen EU-Mitgliedstaaten, die entsprechende Systeme national eingeführt haben (z. B. Italien) oder dies in nächster Zeit realisieren werden (z. B. Frankreich). Die Erhebung von Daten in einem möglichst zeitnahen Zusammenhang mit der Ausführung des Umsatzes ist für die Betrugsbekämpfung von großer Bedeutung. Deshalb konzentrieren wir uns auf die Meldung von Umsätzen in Echtzeit, dies allerdings – jedenfalls zu Beginn – begrenzt auf Rechnungen zwischen zwei Unternehmen (Business-to-Business, B2B). Die elektronische Rechnungsstellung im B2B-Bereich wird wesentlicher Bestandteil des transaktionsbasierten Meldesystems sein. Zur Reduzierung bürokratischer Lasten werden wir dabei anstreben,



bekannte Standards wie die EU-Norm EN-16931 vorzugeben, die z. B. im Bereich der öffentlichen Verwaltung bereits zur Anwendung kommt.

Ein besonderes Augenmerk werden wir bei der Erarbeitung des Konzepts auf die Frage legen, wie wir die erhebliche Datenmenge sinnvoll für das Ziel der noch effektiveren Betrugsbekämpfung nutzen und auswerten können. Allein für den B2B-Bereich liegen die Schätzungen bei jährlich circa zwei bis drei Milliarden ausgestellten Rechnungen.

Der angekündigte Legislativvorschlag der Europäischen Kommission wird weitreichende Auswirkungen auf die mögliche Ausgestaltung eines nationalen Verfahrens haben. Daher werden wir den Legislativvorschlag insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Doppelentwicklungen und von mehrmaligem Umstellungsaufwand für die Wirtschaft und auch die Verwaltung in unsere weiteren Überlegungen einbeziehen. Umgekehrt werden wir die im Rahmen unserer Arbeiten mit den Ländern gewonnenen Erkenntnisse in die Beratungen des Richtlinienvorschlags einbringen.

■ Weiteres Vorgehen

Unter Einbeziehung der Entwicklungen auf EU-Ebene werden wir die Arbeiten für die Einführung eines transaktionsbezogenen und echtzeitbasierten Meldesystems konsequent fortsetzen und Beschleunigungsmöglichkeiten für die Umsetzung prüfen. Wir werden zeitnah die ersten Schritte gehen, um die Unternehmen in Deutschland auf die bevorstehende Pflicht zur Datenübermittlung an die Finanzverwaltung vorzubereiten. Gemeinsam mit den Ländern sorgen wir dafür, dass die Finanzverwaltung künftig Rechnungsdaten der Unternehmen entgegennehmen und verarbeiten kann.

Nach Realisierung des Vorhabens werden der Verwaltung aktuellere und detailliertere Informationen zu den von Unternehmen ausgeführten Umsätzen im B2B-Bereich vorliegen. Die Daten gilt es für die Betrugsbekämpfung unter Nutzung moderner technischer Verfahren zu analysieren. Gleichzeitig wird aber auch zu prüfen sein, wie wir die gewonnenen Informationen zur Reduzierung bestehender bürokratischer Lasten für die Wirtschaft nutzen können.