



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Umsatzsteuerliches One-Stop-Shop-Verfahren: Milliarden Euro in Verwahrung bei der Bundeskasse

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VIII 2 - 0000699

4. November 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Elektronisches Besteuerungsverfahren in Handarbeit

Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) ist zentrale Anlaufstelle für den umsatzsteuerlichen One-Stop-Shop. Pro Quartal muss es mehrere Zehntausend Datensätze bearbeiten: bislang manuell, weil eine IT-Unterstützung fehlt. Bis zur Bearbeitung bleibt die von den Unternehmern gezahlte inländische und ausländische Umsatzsteuer in Verwahrung bei der Bundeskasse und steht den Haushalten in Deutschland und den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht zur Verfügung.

Worum geht es?

Zum 1. Juli 2021 ist unionsweit ein neues Besteuerungsverfahren eingeführt worden. Seit dem muss das BZSt die anfallenden Daten manuell abarbeiten. Die fehlende IT-Unterstützung führt zu einem enormen Bearbeitungsrückstand. Von den Unternehmern gezahlte Steuern liegen deshalb seit Monaten in Verwahrung bei der Bundeskasse. Sie stehen damit als haushaltswirksame Einnahmen nicht zur Verfügung und Deutschland verletzt unionsrechtliche Fristen zur Weiterleitung von Zahlungen.

Was ist zu tun?

Das BZSt muss in die Lage versetzt werden, seine Aufgabe als zentrale Anlaufstelle im One-Stop-Shop-Verfahren adäquat wahrzunehmen. Dafür ist eine angemessene IT-Unterstützung unerlässlich. Die erforderlichen Haushaltsmittel hierfür sind bereitzustellen. Bei ihrer Bemessung sollte auch berücksichtigt werden, dass eine Erweiterung des Verfahrens in der Europäischen Union bereits in der Diskussion ist.

Was ist das Ziel?

Der umsatzsteuerliche One-Stop-Shop dient der Erleichterung des elektronischen Handels. Unternehmer und Verwaltung sollen durch dieses elektronische Besteuerungsverfahren entlastet werden. Voraussetzung hierfür ist, dass das Verfahren verwaltungsseitig reibungsfrei funktioniert. Manuelle Arbeitsgänge müssen deshalb der Vergangenheit angehören. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Anlass der Berichterstattung	7
2	Ausgangslage	7
2.1	BZSt als zentrale Anlaufstelle	7
2.2	Technische Abwicklung im BZSt	8
3	Feststellungen	9
3.1	Zunahme der Fallzahlen	9
3.2	Fehlende IT-Unterstützung	10
3.3	Arbeitsrückstand bei Einzahlungsbuchungen	10
3.4	Mehrere Milliarden Euro auf Verwahrkonten der Bundeskasse	12
3.5	Finanzierung ungewiss	13
4	Würdigung	13
5	Empfehlung	14
6	Stellungnahme des BMF	15
7	Abschließende Würdigung	15

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BZSt *Bundeszentralamt für Steuern*

I

IOSS *Import-One-Stop-Shop*

J

JStG *Jahressteuergesetz*

M

MOSS *Mini-One-Stop-Shop*

O

OSS *One-Stop-Shop*

R

Registrierungsstaat *Mitgliedstaat der Registrierung*

V

Verbrauchsstaat *Mitgliedstaat des Verbrauchs*

0 Zusammenfassung

Zum 1. Juli 2021 wurde EU-weit das bisherige besondere Besteuerungsverfahren zur Umsatzsteuer Mini-One-Stop-Shop (MOSS) zum One-Stop-Shop (OSS) ausgeweitet. Die Teilnahme am OSS soll es den im Gemeinschaftsgebiet tätigen Unternehmern erleichtern, ihre umsatzsteuerlichen Pflichten zu erfüllen. Sie müssen sich nicht in jedem Mitgliedstaat steuerlich erfassen lassen, in dem sie Umsätze an private Abnehmer erbringen (Verbrauchsstaaten), sondern können gegenüber einer zentralen Stelle im Mitgliedstaat der Registrierung (Registrierungsstaat) sämtliche Erklärungen abgeben und Zahlungen leisten. Der Registrierungsstaat leitet die Registrierungs- und Erklärungsdaten, die Zahlungsinformationen sowie die Zahlungen der Unternehmer an die Verbrauchsstaaten weiter. Für die einzelnen Verfahrensschritte sind Fristen vorgesehen. So muss der Registrierungsstaat Zahlungen innerhalb von zehn Tagen nach Ablauf des Monats, in dem sie eingegangen sind, weiterleiten.

Der Bundesrechnungshof untersuchte in einem ersten Schritt, wie das OSS-Verfahren in der Praxis auf der Ebene des BZSt funktioniert. Das BMF hatte Gelegenheit, zum Entwurf des vorliegenden Berichts Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme ist im Bericht berücksichtigt.

- 0.1 Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass zurzeit eine IT-Unterstützung bei der Bestätigung von Einzahlungsbuchungen gegenüber der Bundeskasse, bei der Erstellung der Auszahlungsanordnungen und beim Versand der Zahlungsinformationen an die anderen Mitgliedstaaten nicht vorhanden ist. Die Daten des OSS-Verfahrens können nicht über eine elektronische Schnittstelle an die Bundeskasse übermittelt werden, sondern müssen einzeln manuell bearbeitet werden (vgl. Tz. 3.2).
- 0.2 Gegenüber dem MOSS-Verfahren hat sich die Anzahl der deutschen Unternehmer im Verfahren OSS mehr als verzehnfacht. In Kombination mit der fehlenden IT-Unterstützung hat sich deshalb ein hoher Arbeitsrückstand bei der Verbuchung der Zahlungseingänge der Unternehmer im BZSt aufgebaut. Er beträgt aktuell etwa neun Monate bzw. mehr als 36 000 unbearbeitete Vorgänge. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wird er sich bis Ende März 2024 auf bis zu 87 000 nicht bearbeitete Zahlungseingänge erhöhen. Aufgrund der Verzögerungen kann das BZSt die entsprechenden Datensätze und Umsatzsteuerbeträge nicht fristgerecht an die anderen Mitgliedstaaten übermitteln. Deutsche Unternehmer werden durch andere Mitgliedstaaten gemahnt, obwohl sie bereits in Deutschland gezahlt haben (vgl. Tzn. 3.1 und 3.3).
- 0.3 Auf Grund der nicht erledigten Einzahlungsbuchungen und Auszahlungsanordnungen befinden sich 4,3 Mrd. Euro bei der Bundeskasse in Verwahrung. Ein Großteil ist Umsatzsteuer, die anderen Mitgliedstaaten zusteht und bislang nicht weitergeleitet werden konnte. Der Rest entfällt auf Umsatzsteuer, die Deutschland als Verbrauchsstaat zusteht. Mangels ordnungsgemäßer Verbuchung stehen diese Beträge nicht als haushaltswirksame Einnahmen zur Verfügung (vgl. Tz. 3.4).

- 0.4 Für die in Arbeit befindliche IT-Unterstützung des Projektes OSS bestanden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes finanzielle Risiken. Die zuständigen Referate des BMF informierten die Hausleitung darüber, dass die Finanzierung bis Sommer 2022 sichergestellt sei. Die Auswirkungen der nicht gesicherten Finanzierung ab Sommer 2022 seien derzeit nicht abzuschätzen (vgl. Tz. 3.5).
- 0.5 Die Arbeitsrückstände beim BZSt können nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nur durch eine elektronische Schnittstelle dauerhaft behoben werden. Für den Bundesrechnungshof ist nicht akzeptabel, dass Deutschland seinen unionsrechtlichen Verpflichtungen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten nicht fristgerecht nachkommt und diesen unter den gegebenen Umständen auf absehbare Zeit auch nicht nachkommen wird. Die technischen Unzulänglichkeiten belasten zudem die Unternehmer durch Mahnungen aus anderen Mitgliedstaaten. Sie führen zu Verunsicherung und mangelnder Akzeptanz des besonderen Besteuerungsverfahrens. Darüber hinaus ist ein Imageschaden für Deutschland nicht auszuschließen (vgl. Tz. 4).
- 0.6 Die Europäische Kommission hat angekündigt, noch im laufenden Jahr 2022 Systemanpassungen vorzunehmen. Außerdem wird die Erweiterung des besonderen Besteuerungsverfahrens bereits diskutiert. Damit dürften neue Herausforderungen auf das BZSt zukommen. Sollte die notwendige IT-Unterstützung nicht zeitnah zur Verfügung stehen, drohen weitere Verzögerungen und steigende Arbeitsrückstände. Die Beträge auf dem Verwahrkonto der Bundeskasse werden anwachsen und stehen den Haushalten der Gebietskörperschaften in Deutschland bzw. den anderen Mitgliedstaaten nicht zur Verfügung (vgl. Tz. 4).
- 0.7 Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, das OSS-Verfahren umgehend an eine elektronische Schnittstelle zwischen BZSt und Bundeskasse anzubinden. Nur dann kann das BZSt die anfallenden Datenmengen in angemessener Zeit verarbeiten und seine Arbeitsrückstände reduzieren. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, die notwendigen finanziellen Mittel für eine angemessene IT-Unterstützung des OSS-Verfahrens zur Verfügung zu stellen (vgl. Tz. 5).
- 0.8 Das BMF befürwortet die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der notwendigen IT-Unterstützung. Die technische Umsetzung einer Anbindung an das Kassenverfahren wie auch die Sicherstellung der Finanzierung sei im Juli 2022 vom BZSt beauftragt worden. Teilfunktionen seien bereits entwickelt (vgl. Tz. 6).
- 0.9 Zukünftig darf es keine weiteren Verzögerungen bei der Entwicklung der IT-Unterstützung des OSS-Verfahrens geben. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlung, hierfür ausreichend Haushaltsmittel bereitzustellen (vgl. Tz. 7).

1 Anlass der Berichterstattung

Zum 1. Juli 2021 wurde EU-weit das bisherige besondere Besteuerungsverfahren MOSS zum OSS ausgeweitet.¹ Der neue OSS umfasst drei Teilverfahren: OSS-EU, OSS-Nicht-EU und den Import-One-Stop-Shop (IOSS). Jeder Teilbereich hat seinen Adressatenkreis und ist für festgelegte Umsatzarten nutzbar. Die Teilnahme am OSS soll es den im Gemeinschaftsgebiet² tätigen Unternehmern erleichtern, ihre umsatzsteuerlichen Pflichten zu erfüllen. Sie müssen sich nicht in jedem Mitgliedstaat steuerlich erfassen lassen, in dem sie Umsätze an private Abnehmer erbringen,³ sondern können gegenüber einer zentralen Stelle im Registrierungsstaat sämtliche Erklärungen abgeben und Zahlungen leisten. Der Anwendungsbereich des OSS umfasst deutlich mehr Leistungen als der bisherige MOSS (vgl. Tz. 2.1).⁴

Aufgrund seiner Prüfungserfahrung zum Verfahren MOSS begleitet der Bundesrechnungshof nun auch die Einführung des Verfahrens OSS. Er untersuchte in einem ersten Schritt, wie das OSS-Verfahren auf der Ebene des BZSt funktioniert und welche Schwierigkeiten bislang aufgetreten sind. Dazu führte er örtliche Erhebungen im Bundesministerium der Finanzen (BMF) und dem BZSt durch.

2 Ausgangslage

2.1 BZSt als zentrale Anlaufstelle

Das BZSt fungiert in Deutschland als zentrale Anlaufstelle für das OSS-Verfahren. Es stellt die Schnittstelle zwischen den anderen Mitgliedstaaten, den deutschen Finanzämtern und dem OSS-Unternehmer dar. Der Unternehmer muss seine Teilnahme am Verfahren gegenüber dem BZSt anzeigen und sich über das BZSt-Online-Portal registrieren. Er hat vierteljährlich eine besondere Umsatzsteuererklärung über das Online-Portal zu übermitteln. Darin sind grundsätzlich für jeden Verbrauchsstaat alle unter das OSS-Verfahren fallenden Umsätze zum allgemeinen und zum ermäßigten Steuersatz sowie die darauf entfallende Steuer

¹ Am 5. Dezember 2017 verabschiedete der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN-Rat) das sogenannte Digitalpaket. Dahinter verbirgt sich das Projekt der Europäischen Kommission zur Modernisierung der Mehrwertsteuer für den grenzüberschreitenden elektronischen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmern und Verbrauchern. Vgl. hierzu Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 5. Dezember 2017, IP/17/4404, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_17_4404.

In Deutschland wurden mit dem Jahressteuergesetz 2020 (JStG 2020) vom 21. Dezember 2020, BGBl. I Seite 3096 die Paragraphen 18i, j und k UStG eingeführt.

² Umsatzsteuerrechtlich umfasst das Gemeinschaftsgebiet das deutsche Inland und die Gebiete der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die nach dem Gemeinschaftsrecht als Inland dieser Mitgliedstaaten gelten.

³ Verbrauchsstaat.

⁴ Unter das bisherige Verfahren fielen nur die grenzüberschreitenden Telekommunikations-, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen sowie auf elektronischem Weg erbrachte sonstige Leistungen an insbesondere Privatpersonen in anderen Mitgliedstaaten, in denen der Unternehmer nicht ansässig ist.

anzugeben. Der entsprechende Steuerbetrag ist auf ein Konto der Bundeskasse einzuzahlen. Verbrauchsstaaten, in denen keine Umsätze angefallen sind, werden in der Erklärung nicht aufgeführt.

Inländische Unternehmer, die sich für das OSS-Verfahren registriert haben, müssen ihre Umsätze an private Abnehmer in Deutschland in dem besonderen Besteuerungsverfahren erklären. Deutschland ist in diesem Fall sowohl Registrierungs- als auch Verbrauchsstaat. Das BZSt speichert alle eingehenden Daten (Registrierungs-, Erklärungs- und Zahlungsdaten) in einer eigenen Datenbank. Die Daten und die anteiligen Umsatzsteuerzahlungen leitet es an die Verbrauchsstaaten weiter. Nach den unionsrechtlichen Vorgaben sind die Gelder spätestens zehn Tage nach Ablauf des Monats, in dem sie eingegangen sind, zu überweisen.⁵ Soweit Deutschland Verbrauchsstaat ist, leitet das BZSt die anteilige Umsatzsteuer an das für den Unternehmer zuständige inländische Finanzamt weiter.⁶

Das OSS-Verfahren kann insbesondere bei innergemeinschaftlichen Fernverkäufen angewendet werden. Unter diesen Begriff fallen z. B. folgende Umsätze:

- Ein in Deutschland ansässiger Unternehmer verkauft Waren (direkt, ohne Einschaltung eines Marktplatzes) an Privatkunden in anderen Mitgliedstaaten (z. B. Frankreich, Polen und Ungarn). Die Warenlieferungen unterliegen der Umsatzbesteuerung im Mitgliedstaat des Verbrauchs, hier Frankreich, Polen und Ungarn. Der Unternehmer müsste sich in jedem der drei Mitgliedstaaten steuerlich registrieren. Nutzt er das OSS-Verfahren, kann er diese Umsätze beim BZSt erklären und die Umsatzsteuer in Deutschland zahlen. Eine Registrierung in Frankreich, Polen und Ungarn ist nicht erforderlich.
- Ein im Drittland (z. B. Schweiz) ansässiger Unternehmer verkauft seine Waren über eine in Deutschland ansässige elektronische Schnittstelle (Marktplatz). Die Waren befinden sich in seinem Auslieferungslager in Konstanz und werden direkt an in Spanien und Portugal ansässige private Abnehmer versandt. Der Marktplatz wird zum Lieferer beim innergemeinschaftlichen Fernverkauf und müsste sich in Spanien und Portugal registrieren. Durch das OSS-Verfahren wird das entbehrlich. Er kann seine steuerlichen Verpflichtungen über das BZSt erledigen.

Die Europäische Kommission hat bereits für das laufende Jahr 2022 Systemanpassungen für das Verfahren angekündigt. Sie beabsichtigt außerdem, den OSS nach einer Evaluation nochmals zu erweitern.

2.2 Technische Abwicklung im BZSt

Das Verwaltungsverfahren beim BZSt ist in die folgenden vier Abschnitte untergliedert:

⁵ Artikel 46 Absatz 1 der Verordnung (EU) 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 (Zusammenarbeitsverordnung).

⁶ Gemäß Artikel 108 Absatz 2 Grundgesetz wird die Umsatzsteuer grundsätzlich von den Landesfinanzbehörden verwaltet.

- Registrierung,
- Steuererklärung,
- Zahlungsinformation und
- Zahlung.

Das BZSt nimmt alle eingehenden Daten und die Zahlung des Unternehmers entgegen und prüft die Daten insbesondere auf Vollständigkeit. Jede Registrierung, jede Steuererklärung, jede Zahlungsinformation und jeder gezahlte Steuerbetrag ist dem einzelnen Mitgliedstaat bzw. dem jeweils zuständigen Finanzamt in Deutschland (vgl. Tz. 2.1) zuzuordnen. Während dies bei der Registrierung und den Steuererklärungen automatisiert geschieht, sind die Zahlungen manuell mit den Angaben in der Steuererklärung abzugleichen.

Die Einzahlungen der Unternehmer werden vom BZSt geprüft, gegenüber der Bundeskasse bestätigt und in die OSS-Datenbank eingetragen. Auszahlungen an Unternehmer, z. B. aufgrund von Überzahlung, aber auch jede Weiterleitung der Beträge an einen anderen Mitgliedstaat, müssen vom BZSt gesondert gegenüber der Bundeskasse angewiesen werden. Für die Anweisung einer Auszahlung an die Bundeskasse steht dem BZSt ein standardisierter Vordruck zur Verfügung.

Der Datenverkehr mit den anderen Mitgliedstaaten ist aus technischen Gründen limitiert. Zahlungsinformationen werden daher in Datenpaketen mit maximal 4 000 Einträgen weitergeleitet. Die Daten werden in der Regel monatlich oder, bei Erreichen der Grenze von 4 000 einzelnen Zahlungsinformationen, mehrmals im Monat transferiert.

3 Feststellungen

3.1 Zunahme der Fallzahlen

Die Anzahl der teilnehmenden Unternehmer im Besteuerungsverfahren OSS hat sich seit der Erweiterung des Anwendungsbereichs vervielfacht. Dies betrifft sowohl die in Deutschland als auch die in anderen Mitgliedstaaten registrierten Unternehmer. Ursächlich hierfür ist insbesondere die Ausdehnung des Verfahrens auf die innergemeinschaftlichen Fernverkäufe unter Einbeziehung einer elektronischen Schnittstelle (Marktplatz). Diese Umsätze machen einen Großteil des weltweiten elektronischen Handels aus.

Die gestiegenen Fallzahlen erhöhten die Arbeitsbelastung der Bediensteten des BZSt erheblich.

Tabelle 1

Im Verfahren MOSS bzw. OSS registrierte Unternehmer

	Stichtag 31.12.2017 MOSS	Stichtag 30.06.2021 OSS	Stichtag 31.12.2021 OSS	Stichtag 30.06.2022 OSS
Anzahl der in Deutschland registrierten Unternehmer	2 683	16 623	29 217	32 378

Quelle: Auskünfte des BZSt. Die Zahlen betreffen nur die Unternehmer im Verfahren OSS-EU.

3.2 Fehlende IT-Unterstützung

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass eine IT-Unterstützung bei der Bestätigung von Einzahlungsbuchungen gegenüber der Bundeskasse, bei der Erstellung der Auszahlungsanordnungen sowie beim Versand der Zahlungsinformationen an die anderen Mitgliedstaaten nicht vorhanden ist.

Eine elektronische Schnittstelle zum Einlesen der Buchungslisten fehlt. Jeder Zahlungseingang der in Deutschland registrierten Unternehmer muss manuell vom BZSt geprüft und gegenüber der Bundeskasse bestätigt werden. Das sind pro Quartal ca. 32 000. Zudem ist jede Einzahlung in der OSS-Datenbank des BZSt einzutragen. Der Aufwand für die Bearbeitung der Zahlungseingänge würde sich durch eine elektronische Schnittstelle nach Einschätzung des BZSt um mindestens 40 bis 60 % verringern.

Des Weiteren fehlt eine Möglichkeit, Auszahlungsanordnungen automationsgestützt zu erstellen. Die meisten Angaben müssen aus bereits in elektronischer Form vorliegenden Informationen in das vorgesehene Formular „eingetippt“ werden. Danach wird die Auszahlungsanordnung ausgedruckt, unterschrieben und an die Bundeskasse weitergeleitet.

Daneben fehlt auch beim Versand der Zahlungsinformationen an die anderen Mitgliedstaaten eine IT-Unterstützung. Die Bearbeiter müssen selbst überwachen, ob die Grenze von 4 000 Zahlungsinformationen erreicht ist und den manuell gebündelten Datensatz an den jeweiligen Mitgliedstaat weiterleiten (vgl. Tz. 2.2).

3.3 Arbeitsrückstand bei Einzahlungsbuchungen

Pro Quartal verzeichnet das BZSt etwa 32 000 Zahlungseingänge. Nach eigenen Schätzungen kann es in diesem Zeitraum 12 000 bis 15 000 Zahlungseingänge manuell bearbeiten, sodass sich in den letzten Monaten die Anzahl der unbearbeiteten Zahlungseingänge kontinuierlich erhöhte. Der Rückstand beträgt aktuell etwa neun Monate bzw. mehr als 36 000 unbearbeitete Zahlungseingänge.⁷ Das BZSt hat bereits reagiert und freigewordenes Personal aufgrund

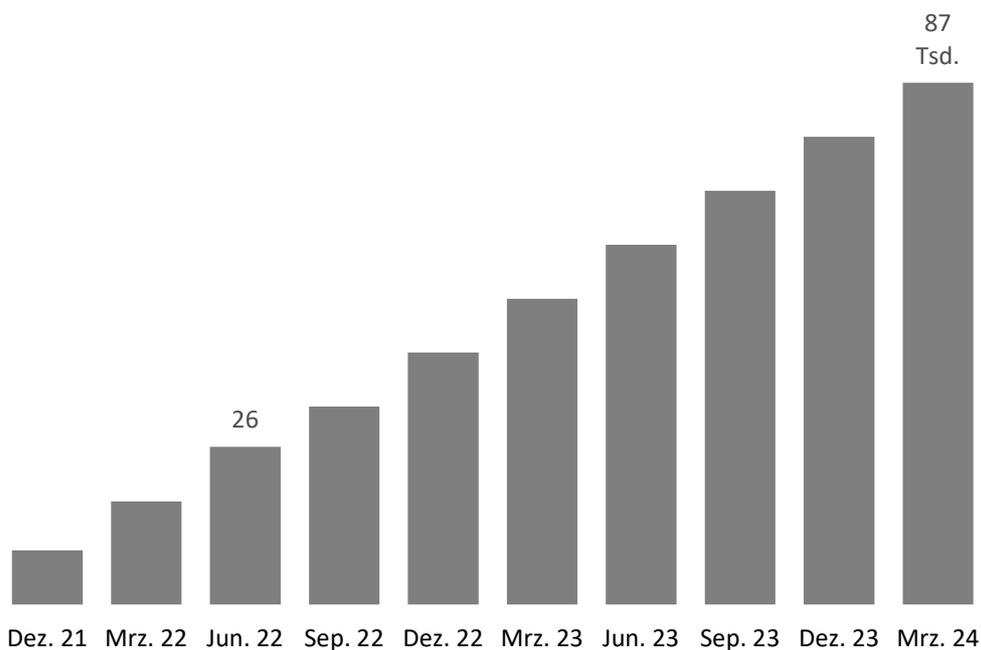
⁷ Stand: 21. September 2022.

von Umstrukturierungen in anderen Fachbereichen gezielt im Fachbereich OSS eingesetzt.⁸ Der Arbeitsrückstand ist dennoch weiter angestiegen. Er ist auch darauf zurückzuführen, dass Deutschland zum Start der Regelung am 1. Juli 2021 das EU-Zahlungsmodul noch nicht fertiggestellt hatte. Erst seit dem 3. März 2022 sind die grundlegenden Anforderungen gegenüber der Europäischen Union umgesetzt.

Abbildung 1

Anzahl unbearbeiteter Einzahlungen wird stark ansteigen

Prognostizierte Entwicklung der noch nicht bearbeiteten Einzahlungen (in Tsd.) zum Ende des Quartals.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Prognoseberechnung des Bundesrechnungshofes.

Sofern die Situation unverändert bleibt, wird sich der Arbeitsrückstand unter Berücksichtigung der vorliegenden Daten bis Ende März 2024 auf bis zu 87 000 nicht bearbeitete Zahlungseingänge erhöhen. Aufgrund der Verzögerungen kann das BZSt die entsprechenden Datensätze und Umsatzsteuerbeträge nicht fristgerecht an die anderen Mitgliedstaaten übermitteln. Denn ohne die zugrunde liegende Einzahlungsbuchung kann keine Zahlungsinformation erstellt und keine Umsatzsteuerzahlung an die anderen Mitgliedstaaten weitergeleitet werden. Hier kommt es daher systembedingt ebenfalls zu Rückständen.

Dies hat in der Praxis Konsequenzen. Obwohl die Unternehmer die fällige Umsatzsteuer bereits an die Bundeskasse überwiesen hatten, erhielten sie aus anderen Mitgliedstaaten

⁸ Dies betrifft zwischen sieben und 17 Bedienstete, die jeweils mit maximal 50 % ihrer Arbeitszeit dem Fachbereich OSS zur Verfügung stehen.

Mahnungen. Als Übergangslösung empfiehlt das BZSt den betroffenen Unternehmern, den anderen Mitgliedstaat über die Zahlung der Steuer zu informieren.

Wörtlich heißt es auf der Internetseite des BZSt:⁹

„Zahlreiche Unternehmer, die am Verfahren One-Stop-Shop, EU-Regelung teilnehmen, haben aktuell Zahlungserinnerungen von anderen EU-Mitgliedstaaten erhalten. Um ein derartiges Szenario zu vermeiden wurden die Mitgliedstaaten bereits frühzeitig darüber informiert, dass die für sie vorliegenden Zahlungen nicht in allen Fällen zeitnah weitergeleitet werden können. Offenbar haben aber nicht alle Mitgliedstaaten ihre automatisierten Mahnläufe ausgesetzt.

Sollten Sie auch eine Zahlungserinnerung von einem anderen Mitgliedstaat erhalten haben, prüfen Sie bitte zunächst, ob Sie die erklärten Steuern für das betreffende Quartal vollständig an die Bundeskasse Trier gezahlt haben. Wenn dies der Fall ist, empfiehlt es sich, dem Mitgliedstaat auf die Erinnerung hin zu antworten, dass die Steuerzahlung bereits an Deutschland geleistet wurde.“

3.4 Mehrere Milliarden Euro auf Verwahrkonten der Bundeskasse

Durch die hohe Anzahl der nicht erledigten Einzahlungsbuchungen und Auszahlungsanordnungen befinden sich 4,3 Mrd. Euro¹⁰ auf Verwahrkonten der Bundeskasse. Diese Konten unterliegen Fristen, innerhalb derer die Beträge umzubuchen bzw. weiterzuleiten sind. Die Verwahrfrist für Beträge bis 1 000 Euro liegt bei sechs Monaten und für Beträge ab 1 000 Euro bei zwölf Monaten. Aufgrund des Arbeitsrückstandes wird die Verwahrfrist von sechs Monaten bei Beträgen unter 1 000 Euro zurzeit regelmäßig überschritten.

Ein Großteil der in Verwahrung befindlichen Beträge ist Umsatzsteueraufkommen, das anderen Mitgliedstaaten zusteht. Dieser konnte bisher noch nicht an diese weitergeleitet werden (vgl. Tz. 3.3). Der Rest entfällt auf Umsatzsteuer, die Deutschland als Verbrauchsstaat zusteht. Mangels ordnungsgemäßer Verbuchung stehen diese Beträge nicht als haushaltswirksame Einnahmen zur Verfügung.¹¹

⁹ Webseite des BZSt; https://www.bzst.de/DE/Unternehmen/Umsatzsteuer/One-Stop-Shop_EU/one_stop_shop_eu.html#js-toc-entry5, abgerufen 28. Oktober 2022.

¹⁰ Stand: 21. September 2022.

¹¹ § 60 Absatz 2 BHO: In Verwahrung darf eine Einzahlung nur genommen werden, solange sie nicht endgültig gebucht werden kann. Aus den Verwahrgeldern dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Auszahlungen geleistet werden.

3.5 Finanzierung ungewiss

Erste Planungen für eine IT-Unterstützung des Projektes OSS lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes vor. Allerdings bestanden hinsichtlich der Finanzierung Risiken. Die zuständigen Referate des BMF informierten die Hausleitung darüber, dass „die in Summe zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel für die zahlreichen IT-Vorhaben zu einer weiteren Verschärfung der ohnehin bereits angespannten Situation bei der Umsetzung von weiteren IT-Anforderungen in den Verfahren OSS und IOSS führen.“ In einer ersten Ressourcenumschichtung seien 900 000 Euro aus anderen Verfahren zugunsten von OSS und IOSS abgezogen worden. Optionen zur Einsparung des noch benötigten Restbetrages in Höhe von 2,1 Mio. Euro würden von Seiten des BZSt nicht gesehen. Die Finanzierung sei bis Sommer 2022 sichergestellt. Die Auswirkungen der nicht gesicherten Finanzierung ab Sommer 2022 seien derzeit nicht abzuschätzen.

4 Würdigung

In einer globalisierten Welt gewinnt der grenzüberschreitende Onlinehandel mit Waren und Dienstleistungen zunehmend an Bedeutung. Die Anzahl der Teilnehmer am OSS wird sich daher weiter erhöhen, sodass die Bearbeitungsrückstände des BZSt mit dem verfügbaren Instrumentarium nicht abgebaut werden können. In der Folge erhöhen sich die Beträge auf dem Verwahrkonto der Bundeskasse. Damit steht Deutschland Umsatzsteuer in beträchtlicher Höhe nicht zur Verfügung. Außerdem hält Deutschland de facto ausländische Steuereinnahmen zurück.

Die massiven Arbeitsrückstände können nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nur durch eine Anbindung des OSS-Verfahrens an eine elektronische Schnittstelle zwischen dem BZSt und der Bundeskasse dauerhaft behoben werden. Sie würde den Aufwand für die Bearbeitung der Einzahlungsbuchungen um mindestens 40 bis 60 % verringern.

Die Erstellung der Auszahlungsanordnungen muss ebenfalls dringend automatisiert werden. Es mutet geradezu grotesk an, dass alle Daten hierfür bereits elektronisch vorliegen, die fehlende IT-Unterstützung jedoch dazu führt, dass die Bearbeiter im BZSt diese „eintippen“ müssen. Auch wenn sich das BZSt durch personelle Umstrukturierungen beholfen hat, kann das nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Datenmengen im OSS-Verfahren – einem digitalen Verfahren – mit Instrumenten des Analogzeitalters nicht zu bewältigen sind.

Die technischen Unzulänglichkeiten führen nicht nur auf Seiten der Verwaltung zu vermeidbarem Aufwand, sondern belasten auch die Unternehmer. In erster Linie sind hier die unberechtigten Zahlungserinnerungen aus den anderen Mitgliedstaaten zu nennen. Das BZSt empfiehlt den Unternehmern, die ausländische Steuerbehörde über die Zahlung des Steuerbetrags an das BZSt hinzuweisen. Dabei war es ein erklärtes Ziel des besonderen Besteuerungsverfahrens, die Erfüllung steuerlicher Verpflichtungen zu erleichtern, indem alle notwendigen Schritte (Registrierung, Erklärung und Zahlung) ausschließlich im Registrierungsstaat abgewickelt werden. Die Kommunikation des Unternehmers mit dem

Verbrauchsstaat sollte eigentlich die Ausnahme im OSS-Verfahren darstellen. Im Ergebnis führen die IT-Mängel zu einer Verunsicherung und mangelnder Akzeptanz des besonderen Besteuerungsverfahrens. Darüber hinaus ist ein Imageschaden für Deutschland nicht auszuschließen. Wenn die Zahl der unbearbeiteten Einzahlungsbuchungen weiter ansteigt, besteht auch zukünftig die Gefahr, dass Zahlungserinnerungen von anderen Mitgliedstaaten versendet werden.

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht akzeptabel, dass Deutschland seinen unionsrechtlichen Verpflichtungen¹² gegenüber den anderen Mitgliedstaaten nicht fristgerecht nachkommt und diesen unter den gegebenen Umständen auf absehbare Zeit auch nicht nachkommen wird. Abhilfe kann hier nur eine adäquate IT-Unterstützung leisten.

Bei der Priorisierung eines entsprechenden Projektes sollten die Entscheidungsträger berücksichtigen, dass sich die aktuelle Situation im BZSt nicht nur auf Deutschland, sondern auf alle anderen Mitgliedstaaten auswirkt. Ohne die Informationen und Zahlungen der in Deutschland registrierten Unternehmer können dort nachgelagerte Verfahren (z. B. Zahlungserinnerungen oder Vollstreckungsmaßnahmen) nicht angestoßen werden. Eine abschließende Bearbeitung des Steuerfalls ist in den anderen Mitgliedstaaten daher ebenfalls nicht möglich.

Die unbefriedigende Lage droht sich zudem zu verschärfen. Die Europäische Kommission hat angekündigt, noch im laufenden Jahr 2022 Systemanpassungen vorzunehmen. Außerdem wird die Erweiterung des besonderen Besteuerungsverfahrens bereits diskutiert. Damit dürften neue Herausforderungen auf das BZSt zukommen. Sollte die notwendige IT-Unterstützung nicht zeitnah zur Verfügung stehen, drohen weitere Verzögerungen und steigende Arbeitsrückstände. Die Beträge auf dem Verwahrkonto der Bundeskasse werden anwachsen und stehen den Haushalten der Gebietskörperschaften in Deutschland und den anderen Mitgliedstaaten nicht zur Verfügung. Diese Situation erneut durch ggf. dauerhafte Personalaufstockungen zu entschärfen, kann nicht die Lösung sein. Der Grundgedanke des besonderen Besteuerungsverfahrens – Erleichterung für Verwaltung und Unternehmer – wird konterkariert, wenn fehlende IT-Unterstützung dazu führt, dass grundsätzlich automatisierte Vorgänge manuell bearbeitet werden müssen.

5 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, das OSS-Verfahren umgehend an eine elektronische Schnittstelle zwischen dem BZSt und der Bundeskasse anzubinden, damit Einzahlungsbuchungen und Auszahlungsanordnungen automatisiert verarbeitet werden können. Nur so kann das BZSt seine Arbeitsrückstände reduzieren und die unionsrechtlich vorgegebenen Fristen im OSS-Verfahren einhalten.

¹² Artikel 46 Absatz 1 der Zusammenarbeitsverordnung, vgl. Fußnote 5.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, die notwendigen finanziellen Mittel für eine angemessene IT-Unterstützung des OSS-Verfahrens zur Verfügung zu stellen.

6 Stellungnahme des BMF

Das BMF befürwortet die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der notwendigen IT-Unterstützung. Die technische Umsetzung einer Anbindung an das Kassensystem wie auch die Sicherstellung der Finanzierung sei im Juli 2022 vom BZSt beauftragt worden. Teilfunktionen seien bereits entwickelt.

7 Abschließende Würdigung

IT-Verfahren, die auf Grund zeitlicher, finanzieller und personeller Engpässe nur mit einem Minimum an Funktionalitäten zur Verfügung stehen, können die Ansprüche moderner Besteuerungsverfahren nicht erfüllen. Sie führen zu unnötigem Mehraufwand und ggf. zu einem Imageschaden für Deutschland.

Aufgrund der sich abzeichnenden Bestrebungen der Europäischen Kommission, das Verfahren auszuweiten, sollte das BMF sicherstellen, dass die notwendige IT-Infrastruktur für den Datenaustausch des BZSt mit der Bundeskasse schnellstmöglich fertiggestellt und tatsächlich auch eingesetzt wird. Zukünftig darf es keine weiteren Verzögerungen bei der Entwicklung der IT-Unterstützung des OSS-Verfahrens geben. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlung, hierfür ausreichend Haushaltsmittel bereitzustellen.

Korn

Dr. Bieber

Beglaubigt: I. Poprawa-Beutler, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegel.