

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

11 Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern (Kapitel 6001 Titel 015 01)

11.0

Die Finanzbehörden kontrollieren ausländische Unternehmer, die Internetleistungen in Deutschland erbringen, nur unzureichend. Eine hohe Dunkelziffer nicht registrierter Unternehmer lässt Steuerausfälle in Millionenhöhe befürchten. Das BMF ist gefordert, die steuerliche Kontrolle der Internetleistungen zu verbessern und Defizite im Besteuerungsverfahren zu beseitigen.

11.1

Besteuerungsverfahren für Internetleistungen

Internetleistungen, z. B. Musik- und Videoangebote, E-Books, Livecams und Software, werden auch von sogenannten Drittlandsunternehmern angeboten, die ihren Sitz außerhalb der Europäischen Union haben. Solche Leistungen an private Abnehmer unterliegen der Umsatzbesteuerung in dem EU-Mitgliedstaat, in dem der Abnehmer wohnt (Verbrauchsstaat). Nach dem allgemeinen Besteuerungsverfahren bedeutet dies, dass sich Drittlandsunternehmer in jedem Verbrauchsstaat erfassen lassen müssen. Um dies zu vermeiden, können sie seit dem Jahr 2003 ein besonderes Besteuerungsverfahren nutzen. Sie müssen sich für alle Internetleistungen nur in einem Mitgliedstaat erfassen lassen und können sämtliche EU-Umsätze dort erklären (Registrierungsstaat). Der Registrierungsstaat leitet die gezahlte Steuer anschließend anteilig an die Verbrauchsstaaten weiter.

Zuständigkeiten

In Deutschland führt das Bundeszentralamt für Steuern (Bundeszentralamt) das besondere Besteuerungsverfahren durch. Nutzen Drittlandsunternehmer dieses Verfahren nicht, gilt das allgemeine Besteuerungsverfahren. Hierfür sind Zentralfinanzämter in den Ländern zuständig.

Geringe steuerliche Ergebnisse

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Zahl registrierter Drittlandsunternehmer bis zum Jahr 2010 auf etwa 1 000 anstieg und dann wieder zurückging. Im Jahr 2013 waren in der gesamten Europäischen Union nur noch knapp 500 Unternehmer im besonderen Besteuerungsverfahren registriert. Weniger als 50 davon waren in Deutschland beim Bundeszentralamt erfasst. Als größter Mitgliedstaat erzielte Deutschland aus dem besonderen Besteuerungsverfahren im Jahr 2011 Steuereinnahmen von 23,7 Mio. Euro. Im Jahr 2012 gingen diese auf 22,8 Mio. Euro zurück.

Der Bundesrechnungshof untersuchte, ob die geringen Einnahmen aus dem besonderen Besteuerungsverfahren darauf zurückzuführen waren, dass viele Drittlandsunternehmer am allgemeinen Besteuerungsverfahren teilnahmen. Er stellte dazu fest, dass selbst in den Zentralfinanzämtern, die z. B. für Anbieter aus den USA, Japan und China zuständig sind, nur einzelne Drittlandsunternehmer steuerlich erfasst waren. Die betreffenden Zentralfinanzämter gingen deshalb davon aus, dass sich viele Drittlandsunternehmer überhaupt nicht bei den Steuerbehörden meldeten und deshalb weder am besonderen noch am allgemeinen Besteuerungsverfahren teilnahmen.

Unzureichende Kontrolle

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass es für Drittlandsunternehmer einfach ist, Internetleistungen zu erbringen, ohne Umsatzsteuer zu entrichten: Das Bundeszentralamt konzentrierte seine Tätigkeit auf die Bearbeitung der bekannten Steuerfälle sowie auf den Zahlungsverkehr mit anderen Mitgliedstaaten. Eine Kontrolle der Drittlandsunternehmer zur Erfassung unbekannter Steuerfälle unterblieb. Auch die Zentralfinanzämter führten keine Ermittlungen durch. Sie entdeckten unbekannte Steuerfälle mit hohen Umsätzen deshalb nicht oder nur zufällig. Zudem setzten sie in den bekannt gewordenen Fällen keine Steuer fest, weil es an der Vollstreckbarkeit der Steuerforderungen mangelte. Die Praktiker in den Zentralfinanzämtern gingen von einer hohen Dunkelziffer steuerlich nicht erfasster Drittlandsunternehmer aus.

Verfahrensdefizite im besonderen Besteuerungsverfahren

Auch bei der Besteuerung der wenigen Unternehmer, die beim Bundeszentralamt registriert waren, stellte der Bundesrechnungshof Defizite fest:

- Das Bundeszentralamt überprüfte die Besteuerungsgrundlagen nicht.
- Die Datenbank des Bundeszentralamtes zu den in Deutschland registrierten Unternehmen konnte seit April 2012 nicht mehr aktualisiert werden und war seitdem unbrauchbar. Das Bundeszentralamt plante, die technischen Schwierigkeiten bis Ende 2013 zu beheben.
- Ein Zugriff auf die entsprechenden Datenbanken anderer Mitgliedstaaten war nicht möglich.
- Fehlende IT-Unterstützung führte dazu, dass im Bundeszentralamt Datensätze ausgedruckt und manuell weiterverarbeitet bzw. wieder erneut erfasst werden mussten. Diese Medienbrüche brachten Mehrarbeit und Fehler mit sich.
- Die Homepage des Bundeszentralamts enthielt keine Erläuterungen oder Formulare für Drittlandsunternehmer in englischer Sprache.

Fehlende Überprüfung der Verfahren

Das BMF ging davon aus, dass die Besteuerung von Drittlandsunternehmern bei Internetleistungen funktioniere. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes informierte es sich weder beim Bundeszentralamt noch bei den Ländern darüber, ob eine Kontrolle stattfand oder Vollzugsprobleme bestanden. Es fragte auch nicht bei anderen Mitgliedstaaten nach, wenn diese keine Umsatzsteuer aus dem besonderen Verfahren an Deutschland weitergeleitet hatten.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass es bei Internetleistungen, die Drittlandsunternehmer erbringen, keine steuerliche Kontrolle gibt. Faktisch ist es damit in das Belieben der Anbieter gestellt, ob sie Umsatzsteuer zahlen. Seit Einführung des besonderen Besteuerungsverfahrens im Jahr 2003 haben die Umsätze mit Internetleistungen stark zugenommen. Aus der geringen Anzahl registrierter Anbieter hat der Bundesrechnungshof deswegen auf eine hohe Zahl nicht registrierter Drittlandsunternehmer geschlossen. Hinzu kommt, dass auch nur wenige Unternehmer im allgemeinen Besteuerungsverfahren erfasst sind. Der Bundesrechnungshof ist deshalb von Steuerausfällen in Millionenhöhe ausgegangen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMF die geringen steuerlichen Ergebnisse bislang nicht hinterfragt hat. Es hatte damit keine Kenntnisse über die tatsächliche Besteuerungssituation und die Kontrollmöglichkeiten der Finanzbehörden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Besteuerung von Internetleistungen durch Drittlandsunternehmer grundsätzlich zu evaluieren. Dabei sollte das BMF gemeinsam mit den Ländern prüfen, wie die Registrierung verbessert werden kann, die Angaben über die Umsatzhöhe überprüft und die Steueransprüche durchgesetzt werden können. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof gefordert, Defizite des besonderen Besteuerungsverfahrens zu beseitigen. Insbesondere sollten die Datenbankprobleme im Bundeszentralamt umgehend behoben werden.

11.3

Das BMF hat bezweifelt, dass es eine hohe Dunkelziffer nicht registrierter Drittlandsunternehmer gibt. Es lägen ihm zwar keine Zahlen dazu vor, welche Internetumsätze Drittlandsunternehmer in Deutschland erzielen. Bei der Einschätzung sei jedoch zu berücksichtigen, dass viele große internationale Internetanbieter Niederlassungen in der Europäischen Union hätten und damit keine Drittlandsunternehmer seien. Im Übrigen gehe das BMF davon aus, dass auch die Drittlandsunternehmer ihre steuerlichen Pflichten im Wesentlichen erfüllen.

Bestätigt hat das BMF hingegen, dass das Bundeszentralamt die Besteuerungsgrundlagen der registrierten Unternehmer in den letzten Jahren nicht überprüft hat. Zwar hätten stichprobenartige Überprüfungen zu Beginn des besonderen Besteuerungsverfahrens stattgefunden. Der damit verbundene Aufwand hätte jedoch in keinem angemessenen Verhältnis zu dem erwarteten Ertrag gestanden. Auch ein Zugriff auf die Datenbanken der anderen Mitgliedstaaten sei bislang nicht möglich gewesen.

Das BMF hat überdies eingeräumt, dass weiterhin Probleme mit der eigenen Datenbank bestehen. Eine Aktualisierung des Datenbestands sei für Mai 2014 vorgesehen. Das BMF hat außerdem zugestanden, dass die manuellen Arbeits-

prozesse im Besteuerungsverfahren zeitintensiv und fehleranfällig sind. Eine Automationsunterstützung sei jedoch im Hinblick auf eine denkbare Arbeitserleichterung zu aufwendig.

Im Übrigen sei im BMF eine Arbeitsgruppe eingerichtet worden. Sie solle ein Konzept erarbeiten, um das Angebot an fremdsprachigen Informationen im Zusammenhang mit der Modernisierung und Internationalisierung des Besteuerungsverfahrens auszuweiten.

11.4

Auch wenn man die vom BMF angeführten Faktoren berücksichtigt, ist es aus Sicht des Bundesrechnungshofes bedenklich, wenn Deutschland im Jahr 2012 nur 22,8 Mio. Euro Umsatzsteuer aus dem besonderen Besteuerungsverfahren erzielt hat. In dem Verfahren haben Drittlandsunternehmer damit lediglich Umsätze mit deutschen Abnehmern von 120 Mio. Euro versteuert. Internetangebote, wie Musik- und Videodateien, E-Books, Live-cams und Software, sind ein Milliardenmarkt, der stetig an Bedeutung gewinnt. Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Einschätzung, dass eine hohe Dunkelziffer nicht registrierter Unternehmer existiert. Diese Ansicht teilten auch die Praktiker in den Zentralfinanzämtern. Der Bundesrechnungshof hält deshalb die Einschätzung des BMF für verfehlt, dass Anbieter mit Sitz außerhalb der Europäischen Union ihren steuerlichen Pflichten im Wesentlichen nachkommen, auch wenn es keinerlei steuerliche Kontrolle gibt.

Der Bundesrechnungshof hält an der Forderung fest, die Kontrolle bei der Umsatzbesteuerung von Internetleistungen sowohl im besonderen als auch im allgemeinen Besteuerungsverfahren zu verbessern. Nur mit entsprechender Kontrolle kann der Dunkelziffer nicht registrierter Drittlandsunternehmer begegnet werden. Hierzu sollten Bund und Länder festlegen, welche Steuerbehörde für die Ermittlung von unbekanntem Steuerfällen zuständig ist. Daneben sind wirksame Sanktionsregelungen notwendig, um die Besteuerung nicht weiter in das Belieben der Unternehmer zu stellen. Dies setzt voraus, dass das BMF auch die Möglichkeit entsprechender Rechtshilfeabkommen mit anderen Staaten prüft.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die bestehenden Datenbankprobleme nunmehr tatsächlich bis Mai 2014 behoben werden. Eine Lösung war bereits für Ende 2013 angekündigt, konnte jedoch nicht termingerecht realisiert werden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es nicht erforderlich, alle Arbeitsschritte zu automatisieren. Manuelle Arbeitsprozesse sollten jedoch dann automationsgestützt durchgeführt werden, wenn dies die Arbeit erleichtert und so Fehler vermieden werden können.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMF sich um ein verbessertes Angebot an fremdsprachigen Informationen bemühen will. Zügige Fortschritte wären dabei wünschenswert. Bei einem Besteuerungsverfahren, das sich ausschließlich an Unternehmer außerhalb der Europäischen Union wendet, sollten Informationen auf Englisch selbstverständlich sein. Hierbei geht es nicht nur um einen Service für die Steuerpflichtigen und praktikable Verfahren, sondern auch darum, das Steueraufkommen für Deutschland zu sichern.