

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

11 Zollverwaltung verschleppt Steuerverfahren in Millionenhöhe

(Kapitel 0813)

Zusammenfassung

Die Zollfahndung ermittelte sechs Jahre lang personal- und kostenintensiv wegen banden- und gewerbsmäßiger Steuerhinterziehung bei der Einfuhr von Waren aus Asien. Jedoch verschleppte die Zollverwaltung die anschließende Erhebung von Zöllen und Einfuhrumsatzsteuern in Höhe von rund 30 Mio. Euro. Die Ermittlungen richteten sich auch gegen Zollbeamte. Diese hatten die Waren als abgefertigt deklariert, obwohl diese nie beim Zollamt ankamen. Die Spediteure zahlten dabei zu niedrige Zölle und Einfuhrumsatzsteuern.

Das BMF und die Generalzolldirektion nahmen es hin, dass zunächst nur ein einziger Zollbeamter eines Hauptzollamtes mit der nachträglichen Besteuerung in hunderten Fällen beauftragt wurde. Er hätte hierfür mehrere Jahre gebraucht. Diese Verschleppung gefährdet die Erhebung der Zölle und der Einfuhrumsatzsteuer. Es drohen Forderungen der Europäischen Union an Deutschland in Millionenhöhe, da dieser die Zölle zustehen. Außerdem beeinträchtigen Verzögerungen die Strafverfolgung.

Das für die Bearbeitung zuständige Hauptzollamt erhielt ab April 2018 zusätzliches Personal. Dies kam zu spät und ist noch immer nicht ausreichend. Die Generalzolldirektion ist nicht in der Lage, komplexe Ermittlungs- und Besteuerungsverfahren in den Hauptzollämtern angemessen zu steuern. Das BMF sollte die organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Generalzolldirektion solche Verfahren künftig selbst bearbeiten und Verzögerungen vermeiden kann.

11.1 Prüfungsfeststellungen

Seit sechs Jahren ermittelt die Zollfahndung kosten- und personalintensiv mit zehn Beschäftigten zusammen mit einer Staatsanwaltschaft gegen die organisierte Kriminalität wegen banden- und gewerbsmäßiger Steuerhinterziehung bei der Einfuhr von Waren aus Asien. Dabei setzte sie Telekommunikationsüberwachungen und Peilsender ein, durchsuchte Wohnungen, stellte weltweite Amts- und Rechtshilfeersuchen und unternahm Reisen in andere EU-Mitgliedstaaten und nach Asien. Die Ermittlungen beziehen sich auf rund 1 000 Fälle mit jeweils bis zu 36 potenziellen Steuerschuldnern.

Die Steuerhinterziehung folgte immer demselben Muster: Die Waren wurden im Seeverkehr aus Asien importiert. Dafür eröffneten Spediteure ein zollrechtliches Versandverfahren mit dem Zielort eines Zollamtes in Deutschland. Tatsächlich wurden die Waren nicht zum deutschen Zollamt, sondern in einen anderen EU-Mitgliedstaat transportiert. Dort wurden die Waren nicht verzollt und keine Einfuhrumsatzsteuer bezahlt.

Deutsche Zollbeamte beendeten die Versandverfahren in dem entsprechenden IT-Programm. Dadurch hielten sie den Eindruck aufrecht, die Waren seien vorschriftsmäßig in Deutschland angekommen und abgefertigt worden. Die Spediteure zahlten Zölle und Einfuhrumsatzsteuer, jedoch nicht in der dem Warenwert entsprechenden Höhe. So blieben die kriminellen Handlungen lange verborgen. Nach bisherigen Schätzungen wurden rund 30 Mio. Euro Abgaben hinterzogen, davon 10 Mio. Euro Zölle und 20 Mio. Euro Einfuhrumsatzsteuer. Die Einfuhrabgaben sind nach Auffassung der Generalzolldirektion (GZD) in Deutschland zu zahlen, weil in Deutschland die Versandverfahren beendet worden seien.

Besteuerung und Anlastungen der Europäischen Kommission

Für die ersten 231 Fälle hat die Zollfahndung die Ermittlungen abgeschlossen. Während die Staatsanwaltschaft die Strafverfolgung eingeleitet hat, muss die Zollverwaltung die nicht gezahlten Zölle und Einfuhrumsatzsteuern nachträglich erheben. Je Fall kommen mehrere Schuldner in Betracht, für die Steuerbescheide zu erlassen sind. Insgesamt sind dies für die 231 Fälle

über 1 400 Bescheide. Weitere rund 700 Fälle mit jeweils mehreren Schuld-
nern werden folgen.

Die Zoll- und Steuerfestsetzung ist schwierig und zeitaufwendig. Für jede
angebliche Warenlieferung müssen der Wert der Waren ermittelt und die
hierauf zu erhebenden Zölle und Steuern neu berechnet werden. Bevor ein
Steuerbescheid erlassen werden kann, ist jedem Steuerschuldner rechtli-
ches Gehör zu gewähren. Nachdem die Steuerfestsetzungsbescheide zuge-
stellt sind, können sich weitere, umfangreiche Verfahrensschritte anschlie-
ßen, wie z. B. Rechtsmittelverfahren und Vollstreckungen.

Bei der Strafzumessung ist die Höhe des Steuerschadens zu berücksichti-
gen. Solange die Höhe des Steuerschadens noch nicht feststeht, verzögern
sich die Strafverfahren. Dies wirkt sich auf die Strafzumessung aus.

Zölle gehören zu den Eigenmitteln der Europäischen Union und stehen die-
ser zu. Die Mitgliedstaaten müssen sie der Europäischen Kommission unver-
züglich anzeigen und innerhalb vorgegebener Fristen weitergeben. Werden
Zölle aufgrund eines Verschuldens eines Mitgliedstaates nicht eingenom-
men, müssen sie aus dem jeweiligen nationalen Haushalt an die Europäi-
sche Kommission gezahlt werden. Im vorliegenden Fall wurden die Zölle
unter Mitwirkung von deutschen Zollbeamten nicht vollständig eingenom-
men. Deshalb sind Forderungen der Europäischen Union an Deutschland
von rund 10 Mio. Euro zuzüglich Verzugszinsen wahrscheinlich.

Steuerung und Organisation

Über mehrere Jahre erörterten die beteiligten Direktionen der GZD sowie
mehrere Hauptzollämter und die Zollfahndung Fragen zu rechtlichen Ein-
schätzungen, zu Zuständigkeiten und dem weiteren Verfahren. Schließlich
bestimmte die GZD die Verfahrensweise und das Hauptzollamt, das die Zöl-
le und Steuern nachträglich erheben sollte. Es handelt sich um ein kleines
Amt mit zahlreichen unbesetzten Dienstposten. Das Hauptzollamt wies die
GZD ab November 2016 mehrfach darauf hin, dass seine personellen Res-
ourcen nicht ausreichen würden, diese Verfahren zu bearbeiten. Um alle
Verfahren sach- und fristgerecht bearbeiten zu können, benötige es 16 zu-

sätzliche Zollbeschäftigte.

Das Hauptzollamt erhielt kein zusätzliches Personal. Ein Zollbeamter wurde für diese Verfahren von seinen anderen Aufgaben freigestellt und bearbeitete diese Verfahren alleine.

Die GZD sagte im August 2017 dem Hauptzollamt weiteres Personal zu. Diese Zusage wurde jedoch nicht umgesetzt.

11.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass BMF und GZD nach mehrjährigen, personal- und kostenintensiven Ermittlungen der Zollfahndung nicht sicherstellten, dass die hinterzogenen Zölle und Einfuhrumsatzsteuern möglichst schnell erhoben werden. Der aufwendigen Ermittlungstätigkeit hätte eine entsprechend intensive Zoll- und Steuerfestsetzung folgen müssen. Die GZD hat die Erhebung der Einfuhrabgaben verschleppt, indem sie nur einen Beschäftigten die umfangreichen und zeitintensiven Verfahren bearbeiten ließ.

Steuererhebung und Strafverfahren müssen kurzfristig abgeschlossen werden. Nur so können sie auch eine präventive Wirkung entfalten. Außerdem sind verzögerte Strafverfahren bei der Strafzumessung zugunsten der Beschuldigten zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, dass es mit fortschreitendem Zeitablauf immer schwieriger sein wird, Zölle und Steuern erfolgreich von den Schuldnern nachzufordern.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF deshalb aufgefordert dafür zu sorgen, dass die gesamten Verfahren zügig bearbeitet und die dafür erforderlichen Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt werden. Um hier Abhilfe zu schaffen, sollte die GZD kurzfristig eine Arbeitsgruppe einrichten, in der die Verfahren gebündelt bearbeitet werden.

Der hohe Koordinierungsaufwand und die schleppende Bearbeitung haben gezeigt, dass die GZD nicht darauf eingestellt ist, solche Großverfahren in

den Hauptzollämtern erfolgreich zu steuern. Da nur ein Zollbeamter diese arbeitsintensiven Verfahren alleine bearbeitete, haben BMF und GZD keine sachgerechten Rahmenbedingungen gesetzt, damit solche Verfahren zeitnah abgeschlossen werden können. Der Bundesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, dass künftig komplexe Ermittlungs- und Besteuerungsverfahren von der GZD selbst geführt werden. Sie verfügt eher über die erforderlichen sachlichen und personellen Ressourcen, um solche umfänglichen Aufgaben zusätzlich bewältigen zu können. Ein einzelnes Hauptzollamt ist dazu ohne personelle Verstärkung nicht in der Lage.

11.3 Stellungnahme

Das BMF hat eingeräumt, dass „temporär auftretende Belastungsspitzen“ wie die Bearbeitung der Verfahren nicht in den Personalberechnungen abgebildet werden. Daraus entstehende Probleme müssten organisatorisch gelöst werden.

Das BMF hat den Vorwurf der Verfahrensverschleppung als unzutreffend zurückgewiesen. Allerdings hat es anerkannt, dass das zuständige Hauptzollamt unterstützt werden muss. Dieses habe im April 2018 zur Unterstützung weitere Beschäftigte befristet bis Ende September 2018 erhalten. Zusätzlich habe es einen Teil der Verfahren an zwei andere Hauptzollämter zur Bearbeitung abgegeben. Insgesamt bearbeiteten damit 4,5 Beschäftigte die Verfahren.

Dies hat das BMF für ausreichend gehalten. Weiteren Personalbedarf will es vom Verlauf der weiteren Ermittlungen und der Besteuerungen abhängig machen.

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass es gesetzliche Aufgabe der Hauptzollämter und nicht der GZD sei, Zölle und Steuern zu erheben.

11.4 Abschließende Würdigung

Die vom BMF dargelegte zeitlich befristete Personalverstärkung des Hauptzollamtes ab April 2018 und die Beteiligung weiterer Hauptzollämter nimmt

der Bundesrechnungshof zur Kenntnis. Allerdings kommt diese Verstärkung zu spät und erst, nachdem der Bundesrechnungshof die Bearbeitung im Hauptzollamt beanstandet hatte.

Im Übrigen bleibt der Bundesrechnungshof dabei: Nach aufwendigen Ermittlungsverfahren müssen zügige Besteuerungsverfahren folgen. Dafür haben das BMF und die GZD die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen und der nachfolgenden Besteuerung die notwendige Bedeutung beizumessen.

Auch hält der Bundesrechnungshof die personelle Verstärkung ab April 2018 für noch nicht ausreichend, um die Verfahren zügig abzuschließen. Das BMF unterschätzt, dass für die weiteren Verfahrensschritte weiteres Personal benötigt wird, insbesondere um hunderten Steuerschuldnern rechtliches Gehör zu gewähren. Auch gehen die Steuerschuldner in mehr als der Hälfte aller Fälle gegen die mittlerweile erteilten Steuerbescheide rechtlich vor.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, dass eine Arbeitsgruppe die Verfahren bearbeiten sollte. So können alle Verfahren in einer Dienststelle konzentriert mit dem erforderlichen Personal abgeschlossen werden. Der vom BMF gewählte Weg, einen Teil der Verfahren weiteren Hauptzollämtern zur Bearbeitung zuzuweisen, führt zu unnötigem Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf zwischen den beteiligten Dienststellen.

Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Empfehlung, dass die GZD komplexe Besteuerungsverfahren selbst bearbeiten sollte. Einzelne Hauptzollämter stoßen schnell an ihre Kapazitätsgrenzen, wenn hunderte von Einzelverfahren sachgerecht und zügig abzuschließen sind. Das BMF sollte die notwendigen organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen, dass solche Verfahren von der GZD erledigt werden können.